

Сетевой научный журнал

# ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ЭЛЕКТРОННЫЙ ВЕСТНИК

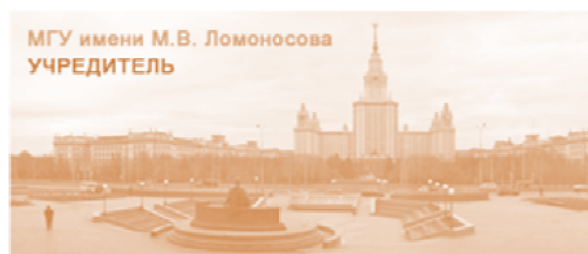


2014 г. №42

---

**Учредитель журнала:** Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова».

**Издатель журнала:** Факультет государственного управления МГУ имени М.В.Ломоносова.



**Редакционная коллегия:**

**Никонов В.А.** – *главный редактор*, доктор исторических наук, декан факультета государственного управления МГУ имени М.В.Ломоносова

**Петрунин Ю.Ю.** – *зам. главного редактора*, доктор философских наук

**Лагно А.Р.** – *ответственный редактор*, кандидат исторических наук

**Пахомова Л.Ю.** – *редактор*, кандидат исторических наук

**Александрова А.К.** – *технический редактор*

**Киселева А.А.** – художник-оформитель, дизайн сайта

**Зайцева Т.В.** – кандидат психологических наук, доктор экономических наук;

**Клементьев Д.С.** – доктор философских наук; **Кудина М.В.** – доктор экономических наук;

**Лексин И.В.** – кандидат юридических наук, кандидат экономических наук; **Лившин А.Я.** –

доктор исторических наук; **Михайлова О.В.** – кандидат политических наук;

**Мысляева И.Н.** – доктор экономических наук; **Накашидзе Б.Д.** – доктор юридических наук;

**Пурлик В.М.** – кандидат экономических наук; **Семенникова Л.И.** – доктор исторических наук;

**Сидоров А.В.** – доктор исторических наук; **Дэвид Ван Слайк** – Ph.D.

(Сиракузский университет США), **Соловьев А.И.** – доктор политических наук; **Сурин А.В.**

– доктор экономических наук; **Шикин Е.В.** – доктор физико-математических наук

Журнал зарегистрирован в Роскомнадзоре как сетевое издание (свидетельство Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций Эл №77–6880 от 10 апреля 2003 года и Эл №ФС77–56592 от 26 декабря 2013 года).

Международный стандартный серийный номер журнала ISSN 2070–1381.

Издание входит в систему РИНЦ на платформе eLIBRARY.ru (сублицензионный договор № 19–10/09 от 12 ноября 2009 года).

Журнал входит в перечень изданий, публикации в которых учитываются Высшей аттестационной комиссией России (ВАК РФ) при защите диссертаций на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук по праву, экономике, социологии, истории и политологии (с 22 октября 2010 года).

Выходит 6 раз в год.

Все номера журнала находятся в свободном доступе на сайте: [e-journal.spa.msu.ru](http://e-journal.spa.msu.ru)

Адрес редакции: 119992, Москва, Ломоносовский проспект, д. 27, корп. 4, каб. А-701.

Тел.: (495) 930–85–71.

E-mail: [e-journal@spa.msu.ru](mailto:e-journal@spa.msu.ru)

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА .....</b>	<b>6</b>
<b>Агаян Г.М., Григорян А.А., Шикин Е.В., Шикина Г.Е.</b>	
О природных катастрофах, их предсказуемости и антикризисной управленческой культуре .....	6
Agayan G., Grigoryan A., Shikin E. On Natural Disasters, Their Predictability and Crisis Management Culture .....	18
<b>Гнеденко Е.Д., Кусов И.С., Самсонов Т.Е.</b>	
Земельное налогообложение и приватизация: двадцать лет реформ на примере Московской области .....	20
Gnedenko E., Kusov I., Samsonov T. How Has Moscow Region Fared in Privatizing and Taxing Farmland: Two Decades of Reforms .....	39
<b>Колповская А.М.</b>	
Концептуальные подходы к оцениванию социальной ответственности органов местного самоуправления .....	42
Kolpovskaya A. Conceptual Approaches to Evaluating Social Responsibility of Local Government .....	51
<b>Новаченко Т.В.</b>	
Тенденции развития феномена авторитета в эпоху постмодерна: контекст универсального социального цикла .....	54
Novachenko T. Trends in the Development of the Phenomenon of Authority in the Postmodern Era: The Context of Universal Social Cycle .....	64
<b>Нго Тхань Кан</b>	
Реформа государственной службы во Вьетнаме: постепенное развитие как путь к успеху .....	66
Ngo Thanh Can Civil Service Reform in Vietnam: Gradual Change as a Way to Success .....	83
<b>ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ .....</b>	<b>85</b>
<b>Бобылева А.З., Усачев А.А.</b>	
Совокупная акционерная доходность акционеров как инструмент оценки успешности бизнеса .....	85
Bobyleva A., Usachev A. Total Shareholder Return as an Instrument of Valuing an Organization's Performance .....	98

**Корзун А.В., Жуков А.П.**

Подходы к измерению капитала бренда .....	100
Korzun A., Zhukov A.	
Approach to brand equity measuring .....	116

**Михайленко Д.А.**

Приватизация государственной собственности в контексте стратегического планирования экономики России.....	120
Mikhailenko D.	
Privatization of State Property in the Context of Strategic Planning of Russian Economy .....	131

**Ряховский Д.И.**

Совершенствование механизма управления фондом оплаты труда на предприятиях малого и среднего бизнеса.....	133
Ryakhovsky D.	
Improvement of a mechanism of managing a payment Fund at the enterprises of small and midsize businesses.....	152

**ПРАВОВЫЕ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ УПРАВЛЕНИЯ.....154**

**Еремина Н.В.**

Экологическая проблематика как фактор радикализации позиций политических партий в Великобритании.....	154
Eremina N.	
Ecological Issues as a Radicalization Impact on Political Parties' Positions in Britain.....	173

**Кравчук И.В.**

Сравнительный анализ национальных систем оценки государственной политики и программ США, Канады, Великобритании и Нидерландов .....	176
Kravchuk I.	
Comparative analyses of national evaluation systems of public policy in the USA, Canada, the United Kingdom and the Netherlands .....	189

**КОММУНИКАЦИОННЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ И СТРАТЕГИЧЕСКАЯ КОММУНИКАЦИЯ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ .....192**

**Алениус К.**

Стратегическая коммуникация Германии в Эстонии в годы второй мировой войны.....	192
Alenius K.	
The Strategic Communication of Germany in Estonia during the Second World War.....	207

**Григоренко Н.И., Минаева Л.В.**

Коммуникационная политика региональных законодательных органов власти .....	209
Grigorenko N., Minaeva L.	
Communication Policy of Regional Legislative Body .....	223

**ИЗ ИСТОРИИ УПРАВЛЕНИЯ .....225**

**Алпеев О.Е.**

Организация и порядок проведения стратегических военных игр  
Генерального штаба русской армии в 1906–1914 гг. ....225

Alpeev O.  
Organization and Proceeding of Strategic War Games  
of Russia's General Staff 1906–1914.....259

**Кузьминых Я.С.**

Роль Е.А. Преображенского в процессе трансформации  
троцкистской оппозиции в 1928–1929 гг. ....262

Kuzminykh Y.  
The role of E.A. Preobrazhensky in the Transformation  
of the Trotskyist Opposition During in 1928–1929 .....278

**Самохин А.В.**

Операция «Немыслимое» или почему не был реализован  
план войны против СССР в 1945 г.....280

Samokhin A.  
«Operation Unthinkable» or Why Not the Plan of War Against  
the Soviet Union in 1945 was not implemented.....294

**Соловьев К.А.**

Семантика легитимности государственной власти в текстах  
Высочайших манифестов к. XIX – нач. XX вв. ....295

Solovyev K.  
The semantics of legitimacy in the Emperor's Manifestos  
(late XIX — early XX century).....307

**ПОДГОТОВКА УПРАВЛЕНЧЕСКИХ КАДРОВ .....308**

**Арабаджийски Н.**

Особенности профессиональной подготовки государственных служащих в  
Республике Болгария.....308

Arabadgiiskiy N.  
On certain features of the Professional Training of Public Administration Employees  
in the Republic of Bulgaria .....319

## Проблемы управления: теория и практика

Агаян Г.М., Григорян А.А.,  
Шикин Е.В., Шикина Г.Е.

### О природных катастрофах, их предсказуемости и антикризисной управленческой культуре

Агаян Галина Михайловна — кандидат физико-математических наук, доцент кафедры математических методов и информационных технологий в управлении факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова. E-mail: [Agayan@spa.msu.ru](mailto:Agayan@spa.msu.ru)

Григорян Александр Аркадьевич — кандидат философских наук, доцент кафедры математических методов и информационных технологий в управлении факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова.  
E-mail: [Grigoryan@spa.msu.ru](mailto:Grigoryan@spa.msu.ru)

Шикин Евгений Викторович — доктор физико-математических наук, профессор, заведующий кафедрой математических методов и информационных технологий в управлении факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова.  
E-mail: [Shikin@spa.msu.ru](mailto:Shikin@spa.msu.ru)

Шикина Гузель Евгеньевна — кандидат физико-математических наук, доцент кафедры финансового менеджмента факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова.  
E-mail: [guzel.shikina@mail.ru](mailto:guzel.shikina@mail.ru)

#### Аннотация

В статье обсуждаются вопросы возможности противостояния разрушительным кризисным ситуациям на основе дельного осмысления опыта взаимоотношений человека с недружественными проявлениями природы. Рассматриваются основные черты антикризисной управленческой культуры, формирование которой позволит более успешно противостоять природным катастрофам, снижать их негативные последствия на человеческое общество.

#### Ключевые слова

Кризис, природная катастрофа, слабые сигналы, антикризисная управленческая культура.

*Лидеры смогут подготовиться к будущим кризисам —  
всегда непохожим на предыдущие —  
только в том случае, если они сами и другие лидеры  
извлекут уроки из кризисов иного рода<sup>1</sup>.*

Разнообразие, многоплановость и полисценарность кризисов не может не поражать воображение исследователя. Даже беглое перечисление кризисных ситуаций, случившихся в мире в самое последнее время буквально на наших глазах, дает впечатляющее представление о богатстве их проявлений.

К кризисам мы относим прежде всего природные катастрофы самых разных видов (землетрясения, цунами, ураганы, сходы лавин, извержения вулканов, падение небесных тел и др.). Каждый из этих видов не только вызывается различными

---

<sup>1</sup> Leaders can prepare for crises of the future — always different from past events — only if they learn from the variety of experiences they themselves and other leaders have had in other types of crisis. Boin A., Hart P., Stern E., Sundelius B. The Politics of Crisis Management. Public Leadership under Pressure. Cambridge, 2005. P. 4.

геофизическими причинами, но и подразделяется на подвиды с отличающимися друг от друга интенсивностью и характером протекания. Например, исследователи различают три типа цунами: просто цунами, сильные цунами и мегацунами. «Мы располагаем глобальной базой данных, в которой более 2,2 тысяч цунамигенных событий за последние 4 тысячи лет. Большинство из них слабые и умеренные, несколько сотен сильных и около десяти крупнейших, когда волны пересекали океан и наносили ущерб на его противоположных берегах»<sup>2</sup>.

Другой тип масштабных кризисных ситуаций — техногенные аварии, различающиеся по характеру и интенсивности антропогенного воздействия. Это прежде всего аварии на атомных и гидроэлектростанциях, на воде, в небе и в космосе, на химических предприятиях. Все они сопряжены с риском значительных людских и материальных потерь (достаточно вспомнить Чернобыль и Фукусиму).

Нельзя пройти мимо чисто корпоративных (организационных) кризисов, например, связанных с инновациями, когда ранее преуспевающая компания внезапно теряет свои позиции на рынке и несет большие потери. Компания *Kodak* является идеальным примером великой компании, которая потерпела крах вследствие внедрения новой технологии — цифрового фото, хотя первые цифровые фотокамеры разработали именно специалисты *Kodak*. Эти камеры были дорогими и громоздкими, а качество снимков на них не только не превосходило, но даже уступало пленочным камерам. Но когда началась гонка за снижение цены и приближение качества цифровой фотографии к качеству пленки, компания *Kodak* не уделила должного внимания цифровой технике, посчитав, что у нее нет будущего. Несмотря на то, что главные конкуренты компании начали активно разрабатывать это новое направление, *Kodak* не усмотрела в этом потенциальную опасность и потеряла конкурентные преимущества. Не менее интересны банковские и финансовые кризисы, затрагивающие не отдельные организации, а целые конгломераты (события 2008 года и нескольких последующих лет). Не стоит оставлять в стороне кризисы, касающиеся функционирования государств и их взаимоотношений друг с другом (например, недавно отметивший пятидесятилетний юбилей Карибский кризис с его реальной угрозой ядерного конфликта или неутихающие события в странах арабского востока).

Внимательный читатель наверняка найдет примеры кризисных ситуаций, не вписывающихся в набрасываемый перечень. Скажем, провал агентурной сети британского управления специальными операциями во Франции во время Второй

---

<sup>2</sup> Гусяков В.К. Теория больших волн // В мире науки. 2012. № 1. С. 20.



мировой войны, когда за короткое время немцами были арестованы сотни агентов, или пандемия «испанки», свирепствовавшей в Европе в 1918 году, и др.

Конечно, приведенный список далеко не полон, но мы и не стремимся перечислять здесь все возможные типы кризисов, тем более что типология, какой бы всеобъемлющей она ни была, создается не ради нее самой. Цель любой типологии — выявить общие характеристики интересующих нас явлений и попытаться создать их теоретическое видение, иными словами, построить общую теорию кризисов.

Интересно отметить, что непредвзятое и внимательное изучение кризисных процессов прошлого при всем их разнообразии (а мы исследовали более двухсот кризисов) вызывает непреодолимое ощущение их поразительной схожести. Подобное наблюдается в живой природе: «С одной стороны, можно удивляться роскоши и разнообразию форм и проявлений земной жизни; с другой стороны, с таким же, если не с большим правом можно удивляться, сколь схематично однообразно устроена вся жизнь на земле, начиная от вирусов и кончая человеком»<sup>3</sup>.

Наличие общих признаков, характеризующих возникновение и протекание различных кризисных ситуаций и их научный анализ, позволяют надеяться на формулировку стратегических рекомендаций для предотвращения или уменьшения воздействия будущих кризисов.

Не ставя здесь перед собой глобальных целей построения общей теории кризисов, мы сосредоточим свое внимание на кризисах, которые либо создаются в результате действий человека, либо оказывают воздействие на него. Такие кризисы — неизменный спутник человеческого сообщества: они случались, случаются и будут происходить в будущем, при этом особенно разрушительные возникают, как правило, внезапно, нарушая, часто необратимым образом, сложившийся, привычный ход событий и череду явлений. Это неудивительно, поскольку любая сложная система, состоящая из огромного числа взаимодействующих элементов с многообразными, часто противофазными эволюционными тенденциями (интересами, если речь идет об антропо- или социогенных кризисах) изначально содержит в себе потенциальную возможность кризиса. Более того, можно утверждать, что кризисные ситуации — это обязательное явление в развитии такой системы.

---

<sup>3</sup> Тимофеев-Ресовский Н.В. Воспоминания. М., 2008. С. 218.



«Разрушающим фактором может стать что угодно — от землетрясений до человеческих ошибок — но причина кризиса лежит в неспособности системы противостоять разрушению»<sup>4</sup>.

Разумеется, антикризисная практика существенно зависит от конкретных характеристик той или иной конкретной кризисной ситуации. Но есть нечто, что все эти практики объединяет. Это антикризисная управленческая культура, необходимость формирования которой ощущается всё более остро. Такая культура позволит предпринимать управленческие действия, направленные на снижение негативных последствий кризиса, минимизацию, насколько это возможно, человеческих и материальных потерь, а в отдельных случаях даже использовать кризис как трамплин для дальнейшего развития. Например, один из старейших банков Японии *Sumitomo Mitsui* сумел использовать современный финансовый и банковский кризисы «для того, чтобы нарастить свое присутствие на рынках других стран — в первую очередь, в Азии. В 2012 году он продолжает увеличивать выдачу кредитов»<sup>5</sup>.

Исторически сложилось так, что значительная, если не большая, часть человечества расселена там, где разрушающие проявления природы не столь уж и редки. Можно сказать, что природные катастрофы — старый и по-своему преданный спутник человека. Человек настолько давно живет рядом с ними, что описания особенно крупных природных катастроф обнаруживаются в фольклоре самых разных народов. Поэтому в копилке природных проявлений набралось достаточно много статистической информации, позволяющей сделать некоторые интересные выводы, особенно, если учесть, что по степени доступности сведений из открытых источников чрезвычайные по своему характеру природные катаклизмы заметно опережают кризисы, вызванные деятельностью человека. Масштабные кризисы совсем иного, не природного происхождения стали появляться значительно позже, по мере того как научно-технический прогресс становился всё более значимым фактором в жизни людей, и вместе с ними росло антропогенное воздействие на природу. До середины XX века антропогенные и техногенные кризисы по мощи и последствиям уступали природным катастрофам, однако опыт бомбардировки Хиросимы и Нагасаки и открытый в 80-е годы феномен ядерной зимы показывают, что люди уже способны подобное отставание успешно преодолевать. Полезно заметить, что некоторые

---

<sup>4</sup> The agents of disturbance may come from anywhere — ranging from earthquakes to human errors — but the cause of crisis lies in the inability of a system to deal with the disturbance. *Boin A., Hart P., Stern E., Sundelius B.* Op. cit. P. 5.

<sup>5</sup> Газета «Метро». 19.10.2012. С. 8.

исследователи достаточно обоснованно усматривают за крупными техногенными катастрофами природные геофизические следы (Чернобыль, Саяно-Шушенская ГЭС, Фукусима).

Отмеченные обстоятельства подталкивают нас к осмыслению богатого опыта общения человека с природой, особенно в ее крайних проявлениях, сформировавшего культуру поведения человека в экстремальных ситуациях естественного характера. Наша Земля существует уже столько времени, что вполне нормально предположить: за ее долгую историю случились все природные катаклизмы, и совсем новых ожидать не стоит. Так что человек в той или иной мере научился учитывать природное коварство и даже противостоять ему, временами весьма успешно. А вот всё более активные действия человека умножают сокровищницу кризисов и катастроф не только числом, но и новизной. Ярким примером такой кризисной новизны является землетрясение 1988 года в Спитаке. В своих воспоминаниях о работе спасатель Е. Буянов отмечает: «Невооруженным глазом было видно, что строительство домов произведено с многочисленными нарушениями СНИПов (строительных норм и правил). Плиты из трухлявого бетона трескались от удара ломом, они рассыпались в мелкие обломки, когда их пытались поднять зацепом строп крана за тяги или прутья арматуры. Обычно железную арматуру вырывало из бетона, крошащегося подобно легкой штукатурке. Из этого “песочного” бетона на разных этапах производства было украдено более половины цемента. Ясно, что плиты и балки “штамповали” на заводах в ускоренном режиме с грубейшими нарушениями технологии производства, без необходимой пропарки и выдержки. Такого рода “предпринимательство” одних, другим обошлось ценой жизни, крови, тяжелых увечий»<sup>6</sup>.

Нецивилизованное поведение работников домостроительного комбината при строительстве домов в сейсмоопасной зоне и отсутствие действенного контроля над строительством значительно умножило число жертв этого землетрясения. А вот жителям Японских островов не приходит в голову экономить на сейсмической устойчивости строящихся зданий, равно как и не учитывать необходимости совершенствования систем оповещения жителей о приближающихся землетрясениях и цунами. Такое сравнение в поведении людей позволяет в некотором смысле его классифицировать.

Еще Н.К. Рерих в своей статье «Синтез» указывал на взаимодействие двух понятий: «культура» и «цивилизация». «...Теперь же хотелось бы уточнить

---

<sup>6</sup> Буянов Е. Руинный марш. URL: [http://lib.ru/ALPINISM/BUYANOW/ruinnyj\\_marsh.txt](http://lib.ru/ALPINISM/BUYANOW/ruinnyj_marsh.txt) (04.02.2014).

определение двух понятий, с которыми ежедневно приходится сталкиваться в обиходе нашем. Многозначительно приходится повторять понятие о Культуре и цивилизации. К удивлению, приходится замечать, что и эти понятия, казалось бы, так уточненные корнями своими, уже подвержены перетолкованиям и извращению. Например, до сих пор множество людей полагает вполне возможным замену слова Культура цивилизацией. При этом совершенно упускается, что сам латинский корень Культ имеет очень глубокое духовное значение, тогда как цивилизация в корне своем имеет гражданственное, общественное строение жизни. Казалось бы, совершенно ясно, что каждая страна проходит степень общественности, то есть цивилизации, которая в высоком синтезе создает вечное, неистребимое понятие Культуры. Как мы видим на многих примерах, цивилизация может погибать, может совершенно уничтожаться, но Культура в неистребимых духовных скрижалях создает великое наследие, питающее будущую молодую поросль.

Каждый производитель стандартных изделий, каждый фабрикант, конечно, является уже цивилизованным человеком, но никто не будет настаивать на том, что каждый владелец фабрики уже непременно есть культурный человек. И очень может оказаться, что низший работник фабрики может быть носителем несомненной Культуры, тогда как владелец ее окажется лишь в пределах цивилизации. Можно легко себе представить “Дом Культуры”, но будет очень неуклюже звучать: “Дом Цивилизации”. Вполне определительно звучит название “культурный работник”, но совсем иное будет обозначать — “цивилизованный работник”. Каждый профессор университета вполне удовлетворится названием культурного работника, но попробуйте сказать почтенному профессору, что он работник цивилизованный; за такое прозвище каждый ученый, каждый творец почувствует внутреннюю неловкость, если не обиду. Мы знаем выражения “цивилизация Греции”, “цивилизация Египта”, “цивилизация Франции”, но они нисколько не исключают следующего, высшего в своей нерушимости, выражения, когда говорим о великой Культуре Египта, Греции, Рима, Франции...»<sup>7</sup>

Если проанализировать эти понятия применительно к кризисным ситуациям, то можно отметить, что цивилизованное отношение к ним предполагает применение тех форм организации жизни, которые, основываясь на имеющемся опыте, позволяют предвосхитить надвигающийся кризис и уменьшить или полностью предотвратить его.

---

<sup>7</sup> *Рерих Н.К.* Твердыня Пламенная. Париж, 1933. URL: [http://etikavomne.agni-age.net/work/tverdiinya\\_plamennaya.htm#0\\_2\\_0](http://etikavomne.agni-age.net/work/tverdiinya_plamennaya.htm#0_2_0) (04.02.2014).

В противоположном случае, то есть при нецивилизованном отношении, выявляется полное игнорирование имеющегося опыта, прогноза ученых и, как следствие, катастрофические последствия даже тех кризисных ситуаций, которые были предсказаны ранее. Ярким свидетельством такого отношения выступают приведенные выше наблюдения спасателя, участвовавшего в ликвидации последствий Спитакского землетрясения.

Как научиться успешно справляться не только с последствиями непродуманных действий человека, нарушающих простые правила, сложившиеся еще на заре нашей цивилизации, но и с тем сюрпризами технического прогресса, которых никогда раньше не было? Нам кажется, что именно развитие антикризисной культуры, когда антикризисные меры становятся естественными и неотъемлемыми во взаимоотношениях людей, способно помочь в разрешении этой очень непростой проблемы. При этом понятие антикризисной культуры по своему содержанию является более глубоким, чем просто цивилизованное поведение, и включает в себя не только поведенческие грани, такие как антикризисная политика, практика, прогнозирование, но и мировоззренческие, моральные и духовные аспекты.

Развитие современной науки и технологий позволило заметно продвинуться по пути прогнозирования природных кризисных ситуаций (имеется в виду прежде всего развитие технических средств мониторинга и методология компьютерного моделирования на основе применения математических моделей), хотя точности прогноза, достаточной для практических целей, пока достичь не удалось. Впрочем, вполне возможно, что этого нельзя получить принципиально. Предсказывая возможность цунами, урагана или землетрясения, мы вряд ли когда-либо сможем точно (и достаточно рано, чтобы успеть подготовиться!) локализовать явление по месту и времени, дать реальную оценку масштаба и интенсивности прогнозируемого явления, его влияния на другие кризисные ситуации. Обсуждая особенности прогнозирования опасных природных явлений, важно отметить, что нужно уметь предсказывать сам факт возникновения такого явления и оценивать, какой интенсивности развития оно достигнет, если будет иметь место. Кроме того, особо опасные проявления природы являются не просто экстремальными состояниями некоторых показателей, а очень редкими состояниями. «Только так они могут приводить к губительным последствиям, поскольку за период эволюционного развития социумы давно приспособились к состояниям природы, являющимся регулярно повторяющимися экстремумами»<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Русин И.Н. Стихийные бедствия и возможности их прогноза. СПб., 2003. С. 98.

Вследствие того, что вероятность кризиса с катастрофическими последствиями чрезвычайно мала, не очень велика и вероятность его успешного прогнозирования в указанном нами выше смысле. Отсюда возникает гипотеза об обязательной необходимости избыточных технологических и управленческих решений (например, построение избыточно устойчивых зданий в сейсмоопасных районах, избыточно устойчивых дамб в кризисогенных зонах и т. п.) для успешного противостояния кризису и снижения негативных последствий. Здесь напрашивается аналогия с принципом избыточной защиты фигуры или пункта в шахматной борьбе, сформулированным гроссмейстером А. Нимцовичем: «Собственные стратегически важные пункты необходимо защищать с избытком (другими словами — защищать в большей мере, чем того требует количество нападений)»<sup>9</sup>. Кроме того, контакт между защищаемым пунктом и фигурами, «осуществляющими избыточную защиту, способствует как усилению самого пункта, заблаговременно защищая его от возможных атак, так и повышению значения фигур, осуществляющих защиту этого пункта, ибо в нем они черпают новые силы»<sup>10</sup>. Пользуясь этой аналогией, можно утверждать, что проведение избыточных управленческих мероприятий, позволит не только предотвратить (или, по крайней мере, существенно снизить) последствия надвигающегося кризиса, но и, вероятно, усилит позиции системы в быстро меняющемся мире. Конечно, проведение подобных мер связано со значительными материальными затратами и особенно обременительно в условиях постоянного недостатка ресурсов, однако посткризисный анализ на большом количестве примеров показывает, что наличие даже небольшой «избыточной защиты» позволило бы предотвратить значительно большие материальные (да и человеческие) потери. Более подробно мы надеемся поговорить об этом в наших следующих работах.

Впрочем, здесь, как и практически во всех областях человеческой деятельности, действует грустная закономерность, заключающаяся в том, что людям, в том числе входящим в высшие управленческие структуры, не свойственно учиться на исторических примерах, вести себя цивилизованно. Гораздо привычнее еще и еще раз наступать на одни и те же грабли.

Однако вернемся к проявлениям природы. Наиболее прогнозируемыми кризисными ситуациями являются ураганы и торнадо, извержения супервулканов и падения астероидов. По нашему мнению, конкретные количественные характеристики

---

<sup>9</sup> Нимцович А.И. Моя система. М., 1984. С. 206.

<sup>10</sup> Там же. С. 269.

здесь весьма и весьма приблизительны. Более важным является ранжирование кризисных ситуаций с точки зрения возможности их прогнозирования. Что касается ураганов (циклонов), то ученые, используя снимки со спутников, могут видеть процесс их формирования, но поскольку модели атмосферных явлений, незначительно отличающиеся по начальным условиям, дают существенно разные прогнозы, касающиеся их дальнейшего движения, совершенно точный прогноз о пространственно-временной локализации их главного удара представляется практически невозможным. Лучшее на сегодня решение состоит в использовании «ансамблевого прогноза», учитывающего среднее значение из различных предсказаний. И хотя циклоны очень часто наносят огромный ущерб, своевременное предупреждение, как правило, позволяет избежать самого худшего.

Гораздо труднее предсказать поведение плотного сгустка энергии торнадо. Несмотря на заблаговременные предупреждения, 305 торнадо, прокатившихся по территории США в апреле 2012 года, убили более 300 человек. Возможно менее, чем ураганы и торнадо, предсказуемы пандемии, вроде вспышки свиного гриппа в 2009 году, однако заблаговременность предсказания здесь существенно выше — не несколько дней, а от нескольких недель до нескольких месяцев. «Изучение экосистем позволило получить фундаментальные представления о предвестниках критических переходов (точек невозврата)»<sup>11</sup>. При этом заблаговременность предсказания может колебаться от нескольких недель до нескольких лет. Заметим, что если мы рассматриваем два этих важнейших фактора — вероятность прогноза и его заблаговременность в комплексе, то можно сказать, что рассмотренные выше кризисные ситуации (ураганы и торнадо, пандемии, экологические кризисы) находятся достаточно близко друг к другу. Совершенно другие характеристики имеют наводнения, лесные пожары и землетрясения. При этом лесные пожары находятся в несколько лучшем положении, поскольку заблаговременность предсказания общей пожароопасной ситуации может составлять несколько недель, хотя прогноз их пространственной локализации крайне затруднителен. Хуже всего дело обстоит с землетрясениями: лучшее, на что мы способны, — оповестить людей, когда землетрясение уже началось. В свете сказанного, не может не вызывать определенного недоумения решение итальянского суда, приговорившего шестерых сейсмологов к тюремному заключению за недооценку риска землетрясения, произошедшего в 2009

---

<sup>11</sup> Фишер Л. Как предотвратить грядущую катастрофу // Наука в фокусе. 2011. № 9. С. 36.

году. Жертвами стихийного бедствия, разразившегося в окрестностях города Аквилы, стали тогда 309 человек.

«В поисках предвестников катастрофы сейсмологи указывают на самые разные явления: учащение небольших подземных толчков, изменения локальных электрического и магнитного полей, выход радиоактивного газа радона из трещин земной коры. Проблема, однако, в том, что эти признаки меняются от землетрясения к землетрясению. Так что до заблаговременного предсказания еще очень далеко. Служба раннего оповещения о землетрясениях Японского метеорологического агентства, запущенная в 2007 году, использует в своей работе сеть сейсмографов, покрывающую острова архипелага. Когда 11 марта этого (2011. — *Авторы*) года на северо-востоке Японии случилось мощное землетрясение, уже спустя несколько секунд после его начала автоматическое предупреждение появилось на экранах телевизоров и мобильных телефонов. Оно поступило за 60–90 секунд до сейсмических волн и спасло многих людей. К сожалению, его оказалось недостаточно для десятков тысяч людей, оказавшихся на пути волны цунами, пришедшей полчасом спустя»<sup>12</sup>.

Вместе с тем стоит отметить, что пространственно-временная локализация и интенсивность землетрясений вряд ли может быть предсказуема с точностью, необходимой для проведения эффективных управленческих мероприятий. Здесь хочется подчеркнуть принципиальное отличие вероятности возникновения кризисной ситуации от вероятности (возможности) ее прогнозирования (предсказуемости).

Суммируя вышесказанное, можно утверждать, что типология кризисных ситуаций по шкале «вероятность предсказуемости и заблаговременность» должна служить компасом для принятия решений с точки зрения объема и своевременности технико-управленческих мероприятий по защите от губительных последствий кризисных ситуаций. Чем ниже на этой шкале располагается возможная кризисная ситуация, тем более избыточным и заблаговременным должен быть комплекс соответствующих мероприятий.

Осмысление неисчерпаемого опыта не всегда простых взаимоотношений человека и природы способно внести существенный вклад в формирование антикризисной культуры. Однако на этом пути возникает множество преград, главная из которых — игнорирование опыта этого многотысячелетнего общения. Природные катаклизмы происходили, происходят и будут происходить. Понимая это, люди, живущие в самых разных районах Земли, научились улавливать даже слабые сигналы

---

<sup>12</sup> Фишер Л. Указ. соч. С. 34.



раннего предупреждения о надвигающихся угрозах и дельно учитывать их. Изучение конкретных кризисов (техногенных, антропогенных, социогенных, экологических и др.) показывает, что во многих случаях отрицалась даже сама возможность кризисных явлений; при этом приводились самые разные доводы<sup>13</sup>. Сигналы раннего предупреждения — эти неизменные предшественники надвигающихся кризисов — часто вообще не принимаются в расчет, даже самые явные. Довольно широко распространено мнение, что кризисы, случившиеся по вине человека, поддаются контролю и вполне успешному разрешению. Справедливости ради нужно сказать, что такие примеры есть, хотя и немного.

Многое говорит о том, что особенно рассчитывать на руководителей верхних уровней управления в этом вопросе вряд ли разумно. Более плодотворный путь — подготовка высококвалифицированных кадров для управления в условиях кризиса. Как считает С. Финк: «Опытный специалист по антикризисному управлению сумеет успешно справиться с кризисом в промышленной группе таким же образом, как хороший знаток высшей математики сможет решить сложную задачу, с которой он(а) никогда не сталкивался»<sup>14</sup>.

Авторы статьи, обучаясь в Московском университете, получили в свое время математическое образование. Поэтому нам кажется уместным сначала остановиться на затронутом С. Финком важнейшем вопросе формирования у будущих математиков математической культуры чуть подробнее.

Говоря о математической культуре, мы подразумеваем прежде всего определенную дисциплину мышления, которая в той или иной мере формируется при изучении математики. Эта дисциплина включает в себя, во-первых, стремление к максимально возможной, в рамках исследуемой ситуации, точности при формулировке проблемы, без которой вряд ли можно надеяться на структурированное ее обсуждение и эффективное решение. Во-вторых, это стремление к максимально полному, в рамках возможного, обоснованию решения поставленной проблемы. Это обоснование, разумеется, не обязательно должно состоять лишь из цепочки строго логических аргументов, однако владение математической культурой, по нашему мнению, позволит, по крайней мере, избежать не только порочного круга, но и введения аргументов *ad*

---

<sup>13</sup> Mitroff I.I. Managing Crises Before They Happen. What Every Executive and Manager Needs to Know About Crisis Management / AMACOM: American Management Association. 2001. P. 46–48.

<sup>14</sup> A proficient student of crisis management should be able to successfully manage a crisis in any industry group in the same way a skilled student of higher mathematics should be able to solve a tough problem that (s)he never seen before. Fink S. Crisis Management: Planning for the inevitable. An Authors Guild Backingprint.com Edition, 2002.

*h*ос, часто используемых в обыденном дискурсе. И, наконец, в-третьих, определенный уровень математической культуры формирует способность алгоритмического планирования мышления и действия, что включает в себя не только разработку пошагового решения стоящей перед индивидом теоретической или практической проблемы, но и умение оценивать длительность реализации алгоритма и его сравнительную сложность, что, в свою очередь, является очень важным при оптимизации тех или иных процедур в самых различных сферах деятельности.

Подобно тому, как в процессе обучения математике у человека формируется определенный уровень математической культуры, который, относительно независимо от конкретных математических познаний, подспудно, но достаточно действенно влияет на выбираемые будущим специалистом алгоритмы мышления и действия, одной из целей управленческого образования должно стать формирование у студента антикризисной культуры, владение которой, наряду с конкретными управленческими эвристиками и технологиями, обеспечит ему конкурентные преимущества на быстро меняющемся рынке труда.

Сформированная в процессе обучения на факультете управления антикризисная управленческая культура позволит выпускникам постепенно изменить сложившееся в большинстве организаций неконструктивное отношение к возможным кризисам и со временем добиться того, что более эффективные и своевременные действия будут необходимо предприниматься во всех звеньях организации и на всех стадиях кризиса. Это одна из важнейших задач подготовки управленческих кадров в университете. И изучение и осмысление с управленческих позиций возможности предсказания природных катастроф и заблаговременности этого предсказания, успешного противостояния природным кризисам и снижения негативных последствий нужно рассматривать как важнейший вклад в формирование антикризисной культуры.

#### ***Список литературы:***

1. *Афанасьев А.Н.* Древо жизни. М., 1982.
2. *Буянов Е.* Руинный марш.  
URL: [http://lib.ru/ALPINISM/BUYANOW/ruinnyj\\_marsh.txt](http://lib.ru/ALPINISM/BUYANOW/ruinnyj_marsh.txt) (04.02.2014).
3. Газета «Метро». 19.12.2012.
4. *Гусяков В.К.* Теория больших волн // В мире науки. 2012. № 1.
5. *Кукридж Э.* Европа в огне. Диверсии и шпионаж британских спецслужб на оккупированных территориях. 1940–1945. М., 2003.

6. Морозов Н.А. Откровение в грозе и буре. История возникновения Апокалипсиса. СПб., 1907.
  7. Нимцович А.И. Моя система. М., 1984.
  8. Рерих Н.К. Твердыня Пламенная. Париж, 1933. URL: [http://etikavomne.agni-age.net/work/tverdiinya\\_plamennaya.htm#0\\_2\\_0](http://etikavomne.agni-age.net/work/tverdiinya_plamennaya.htm#0_2_0) (04.02.2014).
  9. Русин И.Н. Стихийные бедствия и возможности их прогноза. СПб., 2003.
  10. Сейсмологов посадили на 6 лет за неверный прогноз землетрясения. 23.10.2012. // Информационный портал «TOP News». URL: [http://www.topnews.ru/news\\_id\\_53738.html](http://www.topnews.ru/news_id_53738.html) (04.02.2014).
  11. Тимофеев-Ресовский Н.В. Воспоминания. М., 2008.
  12. Фишер Л. Как предотвратить грядущую катастрофу // Наука в фокусе. 2011. № 9.
  13. Boin A., Hart P., Stern E., Sundelius B. The Politics of Crisis Management. Public Leadership under Pressure. Cambridge, 2005.
  14. Fink S. Crisis Management: Planning for the inevitable. An Authors Guild Backingprint.com Edition, 2002.
  15. Mitroff I.I. Managing Crises Before They Happen. What Every Executive and Manager Needs to Know About Crisis Management. AMACOM: American Management Association. 2001.
- 

*Agayan G., Grigoryan A., Shikin E.*

### **On Natural Disasters, Their Predictability and Crisis Management Culture**

*Agayan, Galina* – PhD in mathematics; Assistant Professor, Department of Mathematical Methods and Information Technologies in Administration, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University. E-mail: [Agayan@spa.msu.ru](mailto:Agayan@spa.msu.ru)

*Grigoryan, Alexandr* – PhD in philosophy; Assistant Professor, Department of Mathematical Methods and Information Technologies in Administration, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University. E-mail: [Grigoryan@spa.msu.ru](mailto:Grigoryan@spa.msu.ru).

*Shikin, Evgeniy* – PhD in mathematics; Professor, Head of the Department of Mathematical Methods and Information Technologies in Administration, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University. E-mail: [Shikin@spa.msu.ru](mailto:Shikin@spa.msu.ru).

*Shikina, Guzel* – PhD in mathematics; Assistant Professor, Department of Financial Management, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University. E-mail: [guzel.shikina@mail.ru](mailto:guzel.shikina@mail.ru).

#### **Annotation**

The article discusses the possibilities of countering the destructive natural disasters on the basis of the comprehension of the experience of man's relationship with nature's hostile manifestations. The article also examines the main characteristics of the anti-crisis management culture, the formation of which will allow the society to better withstand natural disasters and reduce their negative effects on human society.

#### **Keywords**

Crisis, natural disaster, weak signals, crisis management culture.

**References:**

1. Afanas'ev A.N. *Drevo zhizni*. Moscow, 1982.
2. Bujanov E. *Ruinnyj marsh*.  
URL: [http://lib.ru/ALPINISM/BUYANOW/ruinnyj\\_marsh.txt](http://lib.ru/ALPINISM/BUYANOW/ruinnyj_marsh.txt) (04.02.2014).
3. Gazeta «Metro». 19.12.2012.
4. Gusjakov V.K. *Teorija bol'shikh voln. V mire nauki*, 2012, 1.
5. Kukridzh Je. *Evropa v ogne. Diversii i shpionazh britanskih specsluzhb na okkupirovannyh territorijah. 1940–1945*. Moscow, 2003.
6. Morozov N.A. *Otkrovenie v groze i bure. Istorija vzniknovenija Apokalipsisa*. St.Petersburg, 1907.
7. Nimcovich A.I. *Moja sistema*. Moscow, 1984.
8. Rerih N.K. *Tverdynja Plamennaja*. Paris, 1933. URL: [http://etikavomne.agne.net/work/tverdiinya\\_plamennaya.htm#0\\_2\\_0](http://etikavomne.agne.net/work/tverdiinya_plamennaya.htm#0_2_0) (04.02.2014).
9. Rusin I.N. *Stihijnye bedstvija i vozmozhnosti ih prognoza*. St.Petersburg, 2003.
10. Sejsmologov posadili na 6 let za nevernyj prognoz zemletrjasenija. 23.10.2012. *Informacionnyj portal «TOP News»*. URL: [http://www.topnews.ru/news\\_id\\_53738.html](http://www.topnews.ru/news_id_53738.html) (04.02.2014).
11. Timofeev-Resovskij N.V. *Vospominanija*. Moscow, 2008.
12. Fisher L. *Kak predotvratit' gradushhuju katastrofu. Nauka v fokuse*, 2011, 9.
13. Boin A., Hart P., Stern E., Sundelius B. *The Politics of Crisis Management. Public Leadership under Pressure*. Cambridge, 2005.
14. Fink S. *Crisis Management: Planning for the inevitable*. An Authors Guild Backingprint.com Edition, 2002.
15. Mitroff I.I. *Managing Crises Before They Happen. What Every Executive and Manager Needs to Know About Crisis Management*. AMACOM: American Management Association. 2001.

*Гнеденко Е.Д., Кусов И.С., Самсонов Т.Е.*

## **Земельное налогообложение и приватизация: двадцать лет реформ на примере Московской области\***

*Гнеденко Екатерина Дмитриевна* — кандидат экономических наук, PhD in Agricultural Economics, преподаватель экономического факультета Университета Тафтс, США.  
E-mail: [ekaterina.gnedenko@tufts.edu](mailto:ekaterina.gnedenko@tufts.edu)

*Кусов Иван Сергеевич* — ассистент кафедры экономики инновационного развития факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова.  
E-mail: [kusovi@spa.msu.ru](mailto:kusovi@spa.msu.ru)

*Самсонов Тимофей Евгеньевич* — кандидат географических наук, заведующий лабораторией автоматизации кафедры картографии и геоинформатики географического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова.  
E-mail: [tsamsonov@geogr.msu.ru](mailto:tsamsonov@geogr.msu.ru)

### **Аннотация**

В статье затрагиваются вопросы становления и развития земельной политики в России. Анализируются итоги приватизации в сельскохозяйственном секторе и, на примере Московской области, анализируются взаимосвязи между площадью сельскохозяйственных земель, их кадастровой оценкой, доходами от земельного налога и текущими ценами на землю. Опыт зарубежных стран в области политики землепользования рассматривается под новым углом зрения в попытке применения современных тенденций охраны земельных угодий в условиях переходной экономики. В частности, предложено рассмотреть приватизацию сельскохозяйственных земель не в полном масштабе, а в частичном, когда приватизируется земля, а права на застройку и другие формы необратимого развития земель остаются в руках государства. Такая политика могла бы способствовать долгосрочной охране особо ценных сельскохозяйственных угодий и представляется наиболее актуальной в зоне крупных городских агломераций, где быстрый рост населения и транспортного сектора может оказаться критическим для сельского хозяйства, экологии и здоровья населения. Картографические методы привлечены для наглядного рассмотрения территориальных особенностей 20-летней динамики изменения площадей сельскохозяйственных угодий, процента приватизированных сельскохозяйственных земель и рыночных цен на землю по муниципальным образованиям Московской области.

### **Ключевые слова**

Земельная политика, рынок земли, кадастровая оценка, приватизация, управление земельными ресурсами.

Согласно данным Сельскохозяйственного департамента США на 2003 год, более 1,3 млн акров (526 тыс. га) земли было защищено от застройки, с использованием широкого диапазона экономических инструментов: перевод в статус национальных парков и заповедников; дифференцированное налогообложение сельскохозяйственных угодий; зонирование; покупка государством или общественными фондами особо ценных по качеству и (или) расположению земель; покупка государством или

---

\* Статья подготовлена в рамках гранта Министерства образования и науки Российской Федерации (мероприятие 1.5 федеральной целевой программы «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 годы); Соглашение от 26 июля 2012 года № 8178.

общественными фондами *прав на развитие* земель<sup>1</sup>. Отдельно можно выделить систему *оценки* земель для целей земельного налогообложения, так как эта система сама по себе влияет на налоговую базу и, следовательно, на доходы от земельных налогов и может рассматриваться как отдельный инструмент по управлению земельными ресурсами. Специфика российских условий заключается в большом проценте государственной собственности на земли сельскохозяйственного фонда (процент государственной собственности на землю различается от региона к региону). Несмотря на то, что приватизационные тенденции набирают силу из года в год<sup>2</sup>, последовательный механизм перевода земли из государственной и муниципальной собственности в частную отсутствует. И хотя этот «огрех» приватизационного процесса можно считать естественным для переходного периода, убытки от неясностей и непредсказуемости законодательного процесса могут иметь серьезные последствия в будущем. Передача государственных земель в частные руки является источником доходов в государственную казну, а дальновидная политика по охране ценных сельскохозяйственных и лесных угодий путем их удержания в государственной собственности может сэкономить значительные финансовые ресурсы и предотвратить недостаточную самообеспеченность сельскохозяйственной продукцией и ухудшение экологической обстановки.

Потеря сельскохозяйственных угодий является серьезной и, главное, необратимой проблемой. Например, с 1982 по 2007 год в условиях рыночной экономики США 23 млн акров сельскохозяйственных угодий (9,3 млн га, или 2,4% от сельскохозяйственных земель США) было потеряно — переведено в несельскохозяйственные категории. Из них почти половина (9 млн акров, или 3,6 млн га) представляли собой особо ценные сельскохозяйственные площади с плодородными почвами (*National Resources Inventory*)<sup>3</sup>. Чтобы предотвратить угрозу потери национальной независимости в продовольственном секторе, а также для уменьшения риска для здоровья в городских условиях, федеральное правительство США ежегодно тратит миллиарды долларов на покупку сельскохозяйственных земель и на компенсацию по изъятию сельскохозяйственных угодий из оборота с целью поддержания плодородия почв. На уровне отдельных штатов миллионы тратятся на

---

<sup>1</sup> Сайт Сельскохозяйственного департамента США. URL: [http://www.csrees.usda.gov/nea/nre/in\\_focus/ere\\_i\\_f\\_preserve.html](http://www.csrees.usda.gov/nea/nre/in_focus/ere_i_f_preserve.html) (20.11.2013).

<sup>2</sup> Malginov G., Radygin A. A New Turn in the Privatization Policy // Russian Economic Developments. 2013. No 8. P. 35–38. URL: <http://www.iep.ru/files/RePEc/gai/recdev/187Radygin.pdf> (17.12.2013).

<sup>3</sup> См.: Farmland Information Center. URL: <http://www.farmlandinfo.org/statistics#National%20Resources%20Inventory> (13.11.2013).

охрану сельскохозяйственных угодий и открытых пространств, а на уровне муниципальных образований существуют программы по охране земель и созданию местных парков. Зачастую государство гарантирует 50%-ную финансовую поддержку в таких программах при условии, что 50% затрат на выкуп сельскохозяйственных земель несет муниципальное образование (часто из поступлений от местного земельного налога). Как свидетельствует мировая практика, наличие экстернальных эффектов препятствует оптимальному распределению земельных ресурсов в рыночной экономике, и меры по государственному регулированию частных земель сельскохозяйственного фонда дорого обходятся налогоплательщикам. Многочисленные общественные фонды, земельные трасты, частные организации привлекаются к выкупу сельскохозяйственных угодий и открытых пространств, особенно в периоды финансового кризиса и нехватки бюджетных средств<sup>4</sup>.

Предчувствуя глобальный дефицит сельскохозяйственных площадей, финансовые корпорации и правительства скупают дешевые сельскохозяйственные земли в Африке, Азии и Восточной Европе. Такие сделки приобретают глобальный масштаб и даже были удостоены специального (далеко не похвального) термина «*land grab*»<sup>5</sup>. На фоне такого повального «увлечения» землей рациональное и стратегически продуманное землепользование в российских условиях переходной экономики приобретает особое значение, так как специфика зарождающихся рыночных отношений находит отражение в довольно низких (в среднем, по сравнению с США и Западной Европой) ценах на сельскохозяйственные земли, делая их особо лакомым кусочком<sup>6</sup>. А принимая во внимание российские размеры, незамедлительное внимание к земельному вопросу не вызывает сомнений.

### **Земельный вопрос в российском контексте**

Начать полезно с анализа ситуации, в которой на данный момент находится страна. Проводимая реформа регистрации земель нацелена на стандартизацию оценки земель в масштабах всей России, но имеет мало общего с рыночными ценами на землю и, следовательно, не способствует земельному налогообложению по принципу обложения

---

<sup>4</sup> См., например: Land Trust Alliance. URL: <http://www.landtrustalliance.org/policy/public-funding/voters-enthusiastically-approve-new-spending-on-conservation-nationwide> (17.12.2013); или: United States Department of Agriculture, USDA. URL: [http://www.csrees.usda.gov/nea/nre/in\\_focus/ere\\_if\\_preserve.html](http://www.csrees.usda.gov/nea/nre/in_focus/ere_if_preserve.html) (17.12.2013).

<sup>5</sup> Heinimann A., Messerli P. Coping with a Land-grab World: Lessons from Laos // Global Change. 2013. Issue 80. P. 12–15. URL: [http://www.igbp.net/download/18.561163a13d60576e1242e/1376383116953/NL80-land\\_grabs.pdf](http://www.igbp.net/download/18.561163a13d60576e1242e/1376383116953/NL80-land_grabs.pdf) (17.12.2013).

<sup>6</sup> Russian land selling for as low as 2% of EU values. 19.12.2012. URL: <http://www.agrimoney.com/news/news.php?id=5348> (17.12.2013).



налогом земельной ренты<sup>7</sup>. Хотя макроэкономические показатели земельного налогообложения растут из года в год, структурные связи между налоговой базой, муниципальными властями (сборщиками налогов) и рыночной стоимостью земли всё еще хаотичны и запутаны. Это затрудняет развитие сельского хозяйства и других отраслей производства, препятствует росту инвестиций и мешает установлению системы самофинансирования местных органов власти. Поддержание развития рынка земли и недвижимости будет способствовать сближению кадастровой и рыночной оценки и, значит, повышению отдачи от налогообложения земли и объектов недвижимости.

Рациональная политика землепользования начинается с оценки земельного фонда. Согласно отчету Министерства сельского хозяйства РФ «О состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения», по состоянию на 01.01.2010 площадь земельного фонда Российской Федерации составила 1709,8 млн га, из них 400 млн га, или 23,4%, занимают земли сельскохозяйственного назначения. В таких масштабах несовершенство кадастровой оценки земель может привести к очень большим социально-экономическим потерям. К сожалению, наличие высокой степени неквалифицированности и в некоторых случаях даже коррупции местных органов власти в сочетании с недостаточной информированностью делают кадастровую оценку не такой эффективной как хотелось бы. И проблемы этим не исчерпываются. Во многих районах одни и те же земли имеют более одного владельца, что делает по крайней мере три экономических инструмента в области земельной политики (налог на доход физических лиц, земельное налогообложение и зонирование) неэффективными. Кроме того, существенно возрастают издержки на судебные процессы, как частные, так и общественные (в денежном и временном исчислении). В атмосфере неопределенности в сфере прав собственности на землю снижается привлекательность инвестиций в местные экономики, а вместе с потерей потенциальных инвесторов снижается и возможность самофинансирования развития на местах (например, теряется налог на прибыль от нереализованных предприятий в сфере производства, услуг и коммерции). У местных властей остаются две возможности: или повысить долю налогов на землю в местных бюджетах, или надеяться на увеличение межбюджетных трансфертов. Однако получается замкнутый круг: неопределенность в земельном вопросе не только снижает потенциальный источник доходов от налогов на прибыль,

---

<sup>7</sup> Gerasimova V., Vladimirova S., Krupa O., Mikesell J.L, Zorn C.K. Land Value Taxation for Local Government Finance in the Russian Federation: A Case Study of Saratov Oblast. Lincoln Institute of Land Policy Working Paper, 2006. URL: [https://www.lincolninstitute.edu/pubs/dl/1110\\_Zorn\\_complete\\_web.pdf](https://www.lincolninstitute.edu/pubs/dl/1110_Zorn_complete_web.pdf) (17.12.2013).

но и ведет к снижению цен на землю и, следовательно, к уменьшению налоговой базы земельного налога.

Образовавшийся в переходный период хаос с частной собственностью на землю приводит к тому, что налог на различные виды земель не может в полной мере рассматриваться в качестве доходной составляющей местных бюджетов. Средняя доля земельных налогов в бюджетах муниципальных образований не превышает 1–2%. Для сравнения, в США этот показатель составляет в среднем 70% доходной части местных бюджетов. Но в США налажена, хотя и не без огрехов, система оценки земли. В России существует две независимые системы оценок: реестр недвижимости и кадастр земли. Земельный налог рассчитывается на основе кадастровой стоимости, которая оценивается на базе системы, разработанной Росреестром РФ<sup>8</sup>. Единого реестра объектов недвижимости пока не существует, но в связи с переходом с 1 октября 2013 года на прозападную систему единого налога на недвижимость, который объединит налоги на землю и имущество, необходимость инвентаризации объектов недвижимости для создания единой системы по оценке объектов недвижимости очевидна. Пока такой единой системы не существует, можно ожидать возникновения временных проблем связанных с осуществлением нового подхода к земельному налогообложению. Можно только надеяться, что эти проблемы не отразятся негативным образом на пока что уверенно растущих из года в год налоговых поступлениях от земельного налога. В 2009 году они составляли более 95 млрд руб., в 2010 — более 115 млрд руб., а 2011 — более 122 млрд руб., согласно налоговому ведомству. Привлечение широкого диапазона федеральных агентств и ведомств к разработке системы оценки земель, более открытый процесс составления нового кадастра земель Российской Федерации, а также недавняя публикация данных кадастра в интернете можно рассматривать как серьезные положительные сдвиги в земельной реформе. Прозрачность и точность оценки земли и недвижимости в совокупности с усовершенствованной системой налогообложения будут играть значительную роль в успешном планировании развития земельного фонда в России, существенно видоизменяя и влияя на такие экономические инструменты землепользования, как зонирование, межбюджетные трансферты и приватизация.

---

<sup>8</sup> Напомним, что согласно 394 статье Налогового кодекса Российской Федерации, налоговые ставки устанавливаются нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований (законами городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга) и не могут превышать 0,3% в отношении земельных участков отнесенных к землям сельскохозяйственного назначения или к землям в составе зон сельскохозяйственного использования в населенных пунктах и используемых для сельскохозяйственного производства.

Размеры и способы приватизации земли представляют собой главное направление земельной политики России на сегодняшний день. Как мы уже упоминали, было бы идеально, если бы наиболее ценные государственные земли (сельхозугодья, леса) могли оставаться в государственной собственности, гарантируя их сохранность в будущем. Но это далеко не простая задача — управлять государственными землями: это стоит денег и времени и людских ресурсов. Однако возможность избежать подобной ситуации существует в России — попытаться использовать мировой опыт «на свой лад». Для этого необходимо разработать критерии, по которым будут выделяться земли, остающиеся в сельскохозяйственном пользовании, по всем регионам Российской Федерации. Целесообразно рассмотреть приватизацию этих сельскохозяйственных земель не в полном масштабе, а в частичном, когда приватизируется земля, а права на застройку и другие формы необратимого развития земель остаются в руках государства. Такая политика могла бы способствовать долгосрочной охране особо ценных сельскохозяйственных угодий и представляется более надежной альтернативой политики зонирования. Такой «частичный» подход к приватизации сельскохозяйственных земель наиболее актуален в сельскохозяйственных регионах (например, Краснодарский край) — с целью долгосрочной охраны сельскохозяйственных земель как житницы нашей страны, а также в зоне крупных городских агломераций (например, Московская область), где быстрый рост населения и транспортного сектора может оказаться критическим для сельского хозяйства, экологии и здоровья населения. В то же самое время спрос на сельскохозяйственную продукцию в больших агломерациях должен привести к достаточной готовности платить за сельскохозяйственные земли без прав на развитие и застройку. Заметьте разницу со сдачей земли в аренду: в случае аренды земля остается в собственности владельца с вытекающими отсюда обязанностями по поддержанию и ответственности за землю. В случае же продажи земли без прав на развитие государство теряет право собственности на землю, но оставляет за собой право на развитие этих земель. Такое положение обеспечивает удержание земель в категории сельскохозяйственных угодий, но не несет финансовых издержек по поддержанию земель.

Для успешного выполнения этого предложения требуется провести экономический анализ и экологическую экспертизу земель, надо усовершенствовать законодательную систему, земельный кадастр и налоговый кодекс, а также структуру и права частной собственности на землю. Это займет время, но медлить нельзя — процесс приватизации пошел, он необратим, и его масштаб огромен:

сельскохозяйственные земли составляют 23,4% земель России и являются важнейшим стратегическим и экологическим ресурсом страны.

В следующем разделе мы приводим результаты эмпирического исследования взаимосвязей между приватизацией сельскохозяйственных земель, рыночными ценами на сельскохозяйственные земли, переводом земель из сельскохозяйственной в жилищную категорию и ставкой земельного налога на примере муниципальных районов Московской области.

### **Изменения за 20 лет переходной экономики: Московский регион**

Базируясь на собранных данных по муниципальным районам Московской области за 2010 год (перед расширением г. Москвы 2012 года), авторы проанализировали ситуацию с земельным вопросом и налогообложением в аграрном секторе, используя статистические и картографические методы. Средние потери земель сельскохозяйственного назначения по муниципальным районам Московской области за период с 1990 по 2010 год составили 22%, при этом наблюдается значительный разброс этого показателя в различных частях Московской области:

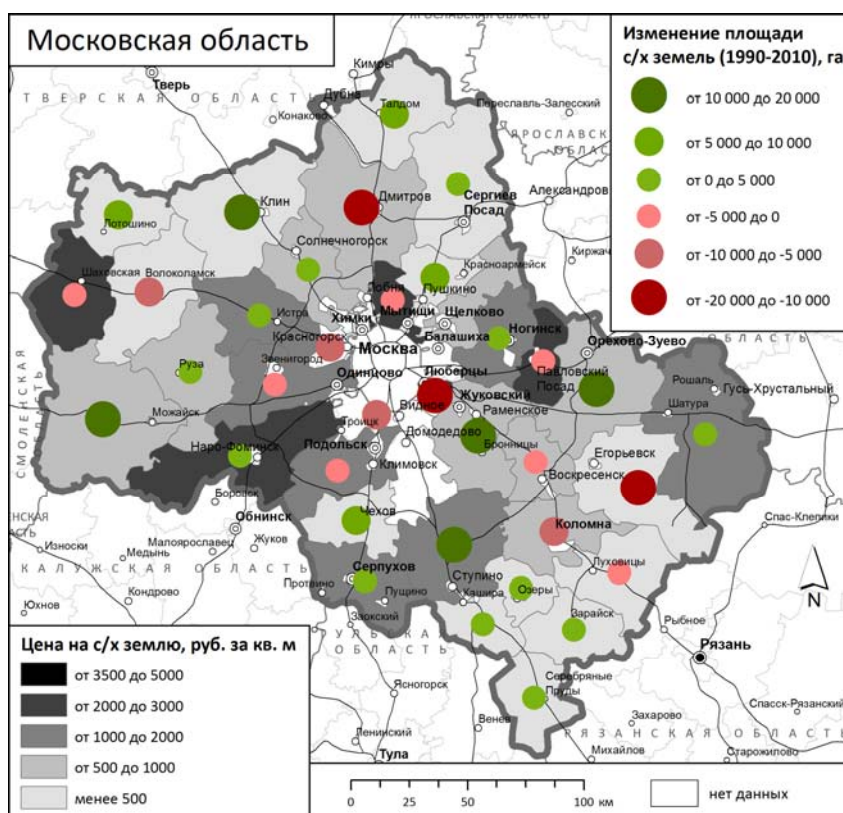
- Балашихинский район потерял 100% (–7080 га)<sup>9</sup>;
- Люберецкий район потерял 91% (–21901 га);
- Ленинский район потерял 52% (–14053 га);
- Мытищинский район потерял 51% (–6719 га);
- Егорьевский район потерял 40% (–24605 га);
- Дмитровский район потерял 34% (–32434 га);
- Волоколамский район потерял 29% (–29222 га);
- Одинцовский район потерял 26% (–11090 га);
- Пушкинский район потерял 24% (–4626 га).

Эти изменения только частично определяются влиянием рыночных факторов спроса и предложения. Под давлением роста цен и населения столичной агломерации быстро изменяется облик Московской области. Во многом, однако, участь земель сельскохозяйственной категории определяется существующим с советских времен зонированием. Так, коэффициент корреляции между площадями, занятыми сельскохозяйственными угодьями, в 1990 и в 2010 годах составляет 0,95 по муниципальным районам Московской области. Категории землепользования, определенные федеральным кадастром, довольно трудно изменить без веских причин.

---

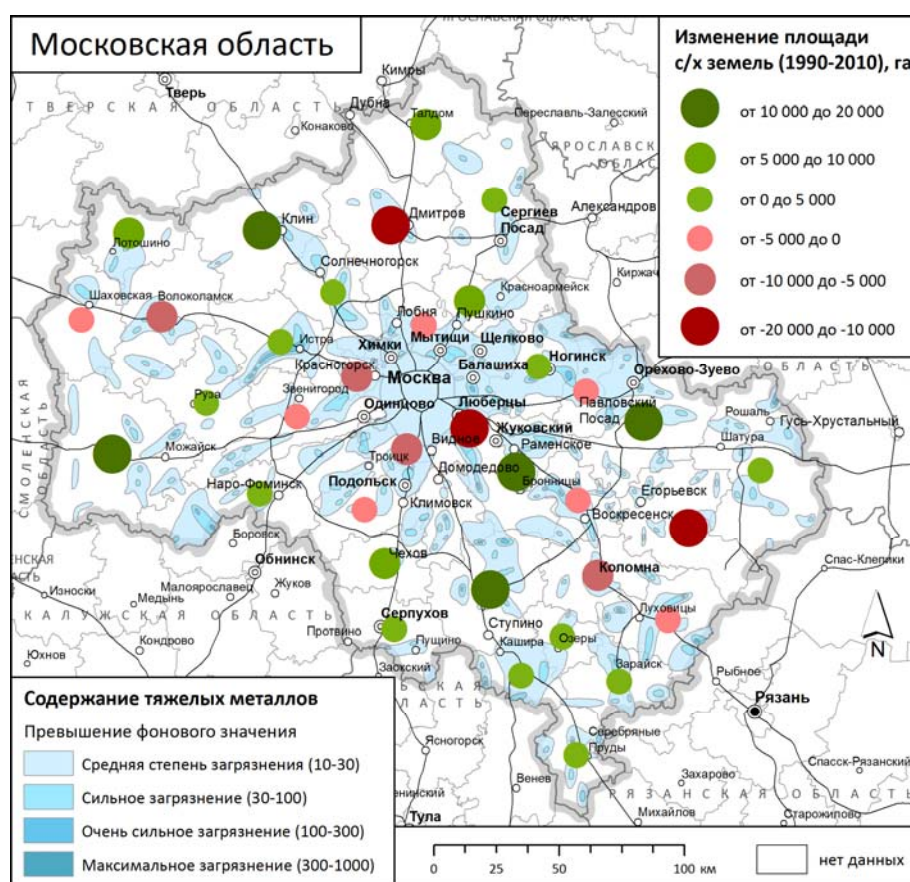
<sup>9</sup> Такая полная потеря земель сельскохозяйственного назначения в Балашихе связана не только с ростом населения, но и с изменением границ и административного статуса этого муниципального района.

Поэтому наблюдаются противоположные тенденции по муниципальным районам Московской области: в некоторых районах площади сельскохозяйственных угодий увеличились, а в некоторых — уменьшились. Потеря сельскохозяйственных земель имела место главным образом в непосредственной близости от г. Москвы и в тех муниципальных районах, где наблюдается спрос на дачные участки. Коэффициент корреляции между изменением площадей, занятых сельскохозяйственными угодьями, за 20 лет переходного периода, с 1990 по 2010 годы, и ценами на земли сельскохозяйственной категории в 2010 году составляет только  $-0,29$  по муниципальным районам Московской области, но он подтверждает идею о том, что рост цен на землю в таком густо населенном регионе, как Московская область, в конечном итоге приводит к потере земель сельскохозяйственной категории путем их застройки жилищными зданиями и транспортными магистралями. Площади земель сельскохозяйственной категории увеличились в основном в удаленных от центра муниципальных районах на юге и западе Московской области, которые характеризуются черноземами и преобладанием сельского хозяйства в экономической структуре района, а также на востоке области в Мещёре (см. Рис. 1).



**Рис. 1. Изменение площадей занятых сельскохозяйственными угодьями за 20 лет переходного периода с 1990 по 2010 годы и цены на земли сельскохозяйственной категории по муниципальным районам Московской области (2010)**

При принятии решений о переводе земель сельскохозяйственной категории в другой статус используются критерии ценности земель в сельском хозяйстве, однако картографический анализ изменения площадей сельскохозяйственных угодий за 1990–2010 годы показал, что качество земель не всегда является фактором перевода сельскохозяйственных угодий в земли других назначений. Тип и загрязненность почв, степень уклона, место в водоразделе не всегда учитываются при застройке сельскохозяйственных угодий жильем или даже загрязнением их свалками (как, например, в Люберецком районе). Приблизительная картина сложившейся ситуации показана на карте, совмещающей показатели загрязнения почв и изменения площадей земель с/х назначения за 1990–2010 годы<sup>10</sup> (см. Рис. 2).



**Рис. 2. Карта загрязнения почв и изменения площадей земель с/х назначения за 1990–2010 годы**

Земельное налогообложение зависит от категории зонированных земель и только частично находится в ведении местных органов власти. При государственной оценке сельскохозяйственных земель принимаются во внимание данные по

<sup>10</sup> Содержание тяжелых металлов показано по данным первого выпуска картографического приложения к журналу ЛИК (1993), составленного кандидатами геолого-минералогических наук А.П. Прониным и В.Н. Башориным, геолого-техническое научно-внедренческое государственное предприятие Всероссийского научно-исследовательского института минерального сырья; изменения площадей земель с/х назначения за 1990–2010 годы — по данным географического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова (2013).



фактической урожайности основных сельскохозяйственных культур, продуктивности многолетних насаждений, пастбищ и сенокосов, структуре посевных площадей, ценам реализации различных видов сельскохозяйственной продукции в данном регионе РФ, а также необходимые затраты на выращивание культур. В Московской области муниципальные районы устанавливают максимально допустимую федеральным налоговым кодексом ставку земельного налога для сельскохозяйственной категории земель. В 2010 году исключение составляли Чеховский (минимум 0,08%) и Долгопрудный (0,15%) районы. По некоторым муниципальным районам Московской области ставка налога в 2010 году превышала максимально допустимую для этого типа земель норму<sup>11</sup> и равнялась 1,5% от кадастровой стоимости. Оказывается, что хотя некоторые земли числятся как сельскохозяйственные угодья на бумаге, на самом деле тип землепользования уже давно сменился. Так как ставка земельного налога на сельскохозяйственные угодья не может превышать 0,3%, а ставка земельного налога на земли жилищного фонда — 1,5% от базовой (кадастровой) стоимости, средняя доля земельного налога в консолидированном бюджете по районам Московской области составляла в 2010 году всего 0,04%, а максимальная доля была на уровне 0,22%<sup>12</sup>. Для сравнения, в США этот показатель составляет в среднем 70% от доходной части местных бюджетов.

Поскольку диапазон ставок земельного налога регулируется на федеральном уровне, размер поступлений в бюджет зависит от кадастровой оценки налоговой базы, которая тоже в основном определяется по правилам, установленным на федеральном уровне<sup>13</sup>. В связи с централизованным подходом такие важные показатели, как кадастровая стоимость, ставка земельного налога и поступления земельного налога в местные бюджеты, совсем не обязательно напрямую связаны с рыночными факторами спроса и предложения. Например, коэффициент корреляции между усредненными показателями по кадастровой стоимости и ставке земельного налога на

---

<sup>11</sup> Напомним, что согласно 394 статье Налогового кодекса Российской Федерации, налоговые ставки устанавливаются нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований (законами городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга) и не могут превышать 0,3% в отношении земельных участков, отнесенных к землям сельскохозяйственного назначения или к землям в составе зон сельскохозяйственного использования в населенных пунктах и используемых для сельскохозяйственного производства.

<sup>12</sup> Самостоятельный расчет по данным Росстата: Паспорт муниципальных образований Московской области. URL: [http://www.gks.ru/scripts/db\\_inet2/passport/munr.aspx?base=munst46](http://www.gks.ru/scripts/db_inet2/passport/munr.aspx?base=munst46) (17.12.2013). Данные на 2010 год.

<sup>13</sup> На федеральном уровне земельным вопросом занимаются Министерство экономического развития и торговли (Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости и Федеральное агентство по управлению государственным имуществом), Министерство транспорта (Федеральная служба геодезии и картографии), Министерство регионального развития, Министерство юстиции, Министерство природных ресурсов, Министерство сельского хозяйства.



сельскохозяйственные угодья по районам и городским округам Московской области составляет только +0,19, что свидетельствует о слабой взаимосвязи между оценкой сельскохозяйственных земель и их налогообложением на местном уровне. А коэффициент корреляции между усредненными показателями по ставке земельного налога на сельскохозяйственные угодья и земли жилищного фонда и по бюджетным поступлениям земельного налога по районам и городским округам Московской области отрицательный, хотя и незначителен по абсолютной величине (–0,05).

**Табл. 1. Усредненные показатели по районам Московской области (2010)**

Показатель	Среднее значение	Минимум	Максимум
Кадастровая стоимость сельскохозяйственных земель, руб. / кв. м	5,52	0,17	9,68
Рыночная цена на сельскохозяйственные земли, руб. / кв. м <sup>14</sup>	5681,32	21,23	155977,80 <sup>15</sup>
Поступления единого сельскохозяйственного налога в бюджеты муниципальных образований, тыс. руб.	2039,14	0	117153
Поступления земельного налога, тыс. руб.	5233574,49	0	174589263,20
Ставка земельного налога на сельскохозяйственные земли, %	0,36	0,08	1,5
Доля приватизированных сельскохозяйственных земель частными лицами <sup>16</sup> , %	0,32	0	0,64
Доля приватизированных сельскохозяйственных земель организациями, %	0,25	0	0,73
Доля сельскохозяйственных земель в государственной собственности %	0,43	0,19	1

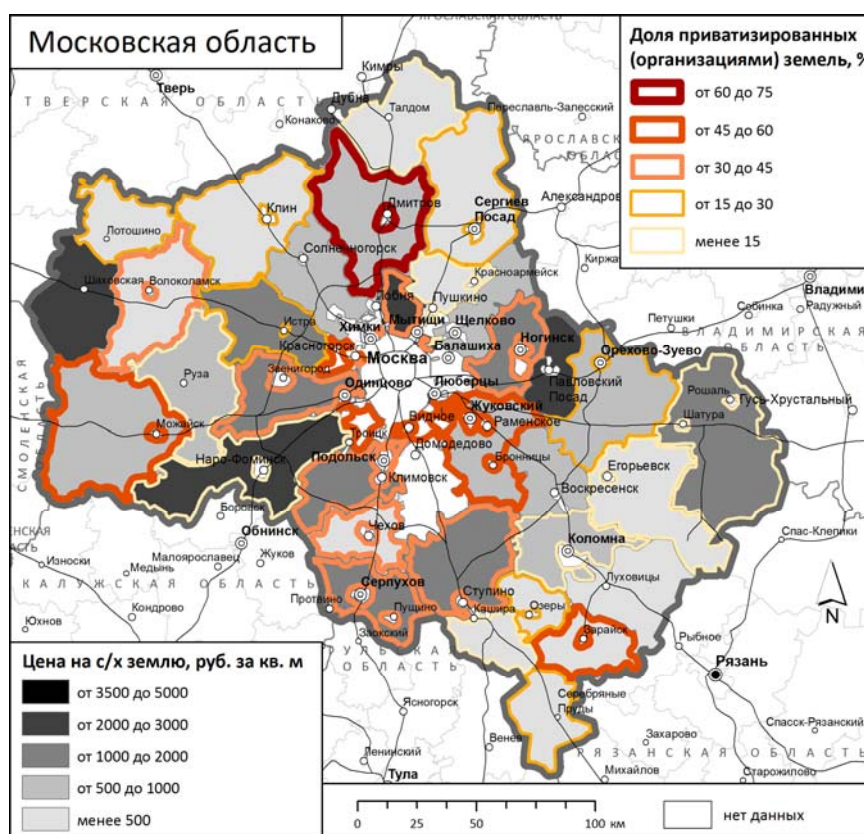
В то же время коэффициент корреляции между усредненными показателями по рыночным ценам на сельскохозяйственные земли и ставке земельного налога на сельскохозяйственные угодья по районам и городским округам Московской области составляет 0,68. Разрыв между рыночными ценами и кадастровой оценкой сельскохозяйственных земель значителен. Средний показатель кадастровой оценки сельскохозяйственных земель по муниципальным районам Московской области

<sup>14</sup> Данные по поселениям Московской области на 2013 год. Источник: Информационный портал Roszem.ru. URL: <http://www.roszem.ru/> (17.12.2013).

<sup>15</sup> Этот показатель — по городскому округу Серпухов.

<sup>16</sup> Доли по разным видам собственности приводятся по данным Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии.

составляет 5,51 рублей / кв. м.<sup>17</sup>, а усредненный показатель рыночных цен на сельскохозяйственные земли — 5681,32 руб. / кв. м. (см. Табл. 1). Коэффициент корреляции между рыночными ценами и кадастровой оценкой 0,13. Это говорит о том, что существует огромный потенциал повышения налоговых поступлений с различных категорий земель путем проверки регистрации земельных участков на местах. Например, в ходе проекта по «работе над ошибками» в Мытищинском и других районах в столичном регионе налоговые поступления в некоторых муниципалитетах были многократно увеличены<sup>18</sup>.



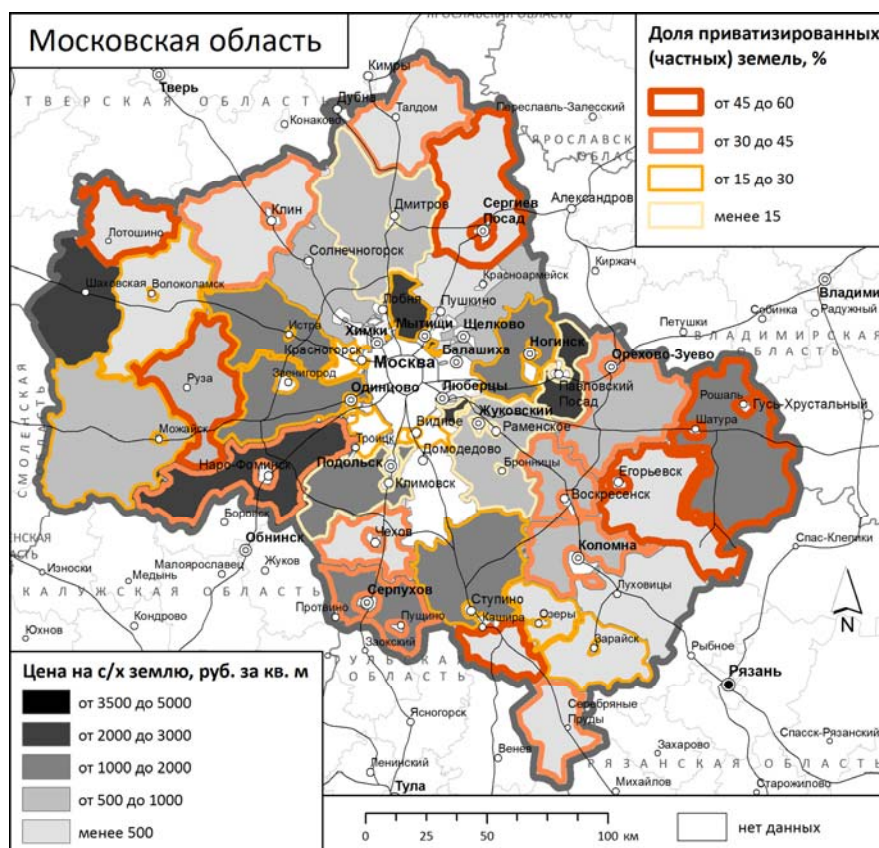
**Рис. 3. Доля сельскохозяйственных земель, приватизированных организациями (то есть юридическими лицами), и цены на земли сельскохозяйственной категории по муниципальным районам Московской области (2010)**

Статистически связь между кадастровой оценкой сельскохозяйственных земель и степенью их приватизации не очень значительна (коэффициент корреляции 0,32). Примерно такого же порядка, но отрицательный коэффициент корреляции обнаруживается и при анализе связи доли приватизированных гражданами (то есть частными лицами) сельскохозяйственных земель и рыночными ценами на землю по муниципальным районам Московской области (–0,36). Доля сельскохозяйственных

<sup>17</sup> Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии. URL: <http://www.to77.rosreestr.ru/> (17.12.2013). Данные на 2010 год.

<sup>18</sup> Из личных бесед с Н.Н. Казанцевым, сотрудником Института географии РАН, 2013 год.

земель, приватизированных организациями (то есть юридическими лицами), по муниципальным районам Московской области имеет еще менее значительную связь с ценой ( $-0,25$ ) (см. соответствующие карты на Рис. 3 и 4).



**Рис. 4. Доля сельскохозяйственных земель приватизированных гражданами (то есть частными лицами) и цены на земли сельскохозяйственной категории по муниципальным районам Московской области (2010)**

Если же объединить доли сельскохозяйственных земель, приватизированных частными лицами и организациями, то коэффициент корреляции между долей приватизированных сельскохозяйственных земель и усредненным показателем рыночных цен на сельскохозяйственные земли довольно высок ( $-0,56$ ). Это свидетельствует о том, что в Московской области в муниципальных районах с более высоким процентом сельскохозяйственных земель, находящихся в государственной собственности, наблюдается более высокий показатель усредненных рыночных цен на сельскохозяйственные земли по сравнению с районами с большей долей приватизированных земель.

Это может отчасти объясняться тем, что основная часть сельскохозяйственных земель находящихся в частной *индивидуальной* собственности находится в удаленных от г. Москвы районах, в которых цены на сельскохозяйственную землю ниже. Сборы по единому сельскохозяйственному налогу, варьирующиеся от 0 до 15,5 млн руб. по

районам Московской области, выше в тех районах Московской области, где велика доля сельскохозяйственных земель приватизированных *организациями*. Сельское хозяйство в Московской области отличается высокой концентрацией и интенсивностью и характеризуется повышенным спросом — 12 млн человек в одной Москве! Поступления от единого сельскохозяйственного налога не могут сравниться с поступлениями земельного налога в бюджеты муниципальных образований, даже при существующей незначительной доле последнего в структуре хозяйства столичного региона (см. Табл. 1). Но при комплексном подходе к решению вопросов налогообложения, собственности на землю и полномочий местного управления значительные сдвиги в положительном направлении очень вероятны. Но надо тщательно взвесить все «за» и «против» как отечественного, так и зарубежного опыта.

### **Особенности земельного налогообложения в России и США**

Статья 31 «Земельный налог» Налогового кодекса РФ была принята 1 января 2005 года, согласно которой земельное налогообложение должно было вступить в действие с 1 января 2006 года. С этого момента земельный налог исчислялся не как фиксированная сумма с единицы земельной площади, а как процент от налоговой базы. Согласно статье 394 31-ой главы Налогового кодекса, вступившей в силу с 1 января 2005 года, были приняты максимально допустимые ставки земельного налога: 0,3% для сельскохозяйственных земель и земель жилищного фонда и 1,5% — для земель коммерческого и промышленного сектора. Так как сельскохозяйственные земли и земли, на которых построены муниципальные здания и сооружения, согласно Федеральному закону от 17.07.2001 № 101-ФЗ «О разграничении государственной собственности на землю», находятся в муниципальном ведении, налоговые ставки на земли устанавливаются на муниципальном уровне, а именно на уровне городских округов и муниципальных районов<sup>19</sup>. Налоговые поступления же от земельного налога, согласно Федеральному закону РФ от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», идут в бюджеты городских или сельских поселений и могут расходоваться на развитие новых земель, земельного кадастра, развитие местной инфраструктуры, а также на поддержание плодородия и осуществление мониторинга особо охраняемых территорий в пределах муниципального образования. Первая проблема с таким положением вещей состоит в том, что нарушена географическая взаимосвязь между заинтересованностью в повышении налоговых сборов для целей финансирования местных общественных благ

---

<sup>19</sup> Макаре С.В., Глушкова В.Г. Экономика окружающей среды. Москва, 2011. С. 318–320.

и уровнем этих благ, а значит, и зависящей от них налогооблагаемой базой. Вторая проблема заключается в том, что развитие сельского хозяйства, согласно закону «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации», является дополнительной, нежели непосредственной функцией муниципального уровня власти<sup>20</sup>. Здесь и надо искать зачатки низкой производительности в аграрном секторе в нашей стране. Отсутствие «кровной» заинтересованности муниципальных властей в развитии сельского хозяйства, снижение роли муниципальных предприятий в производстве и занятости населения, отсутствие опыта и частных инвестиций часто приводят к низкой отдаче и даже банкротству новых сельскохозяйственных и промышленных предприятий. Многие зависят от конкретных людей в муниципальном управлении, от их целенаправленности и энтузиазма. Случается, что местное правительство использует собственные денежные средства, чтобы выкупать обанкротившиеся предприятия<sup>21</sup>.

Несомненно, что наличие добросовестных чиновников, знающих и любящих свое дело, является необычайно важным элементом на пути повышения эффективности местного управления. Но нельзя оставлять местное управление на волю случая — необходимо организовать систему таким образом, чтобы энтузиазм управленцев на местах базировался на личной заинтересованности и чтобы эта личная заинтересованность совпадала с общественными интересами муниципального образования. Две исходные предпосылки для этого: 1) открытость и единовременный доступ к информации по кадастровой оценке земель и землепользованию на уровне муниципальных образований через интернет; 2) ликвидация многослойного усложненного управленческого комплекса на местах и сведение местной власти на один муниципальный уровень. Например, тот факт, что право зонирования по типам землепользования сосредоточено на уровне муниципальных районов и городских округов, а право собирать земельный налог находится на уровне городских и сельских поселений, может привести к конфликту между этими двумя типами территориальных образований. Очевидно, что зонирование земли предопределяет налоговые сборы по всем видам земельного налога, принимая во внимание существующий алгоритм кадастровой оценки земель (см. выше), а относительно узкий диапазон разрешенных

---

<sup>20</sup> Кусов И.С., Андреева К.А., Журавлева Т.А., Сорокина Т.А. Трансформация экономических инструментов управления земельными ресурсами в контексте муниципальной реформы в России // Государственное управление. Электронный вестник. 2012. № 35. С. 2. URL: [http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/35\\_2012kusov\\_zhuravleva\\_andreeva\\_sorokina.htm](http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/35_2012kusov_zhuravleva_andreeva_sorokina.htm) (17.12.2013).

<sup>21</sup> Пикулкин А.В. Экономика муниципального сектора. М., 2008. С. 40.



федеральным законодательством ставок земельного налога уменьшает возможность использовать дифференцированную ставку налога на различные типы земель в качестве инструмента поощрения одних и сдерживания других видов деятельности.

Согласно статье 7 Земельного кодекса (в ред. Федерального закона от 18.12.2006 № 232-ФЗ), состав земель по целевому назначению в Российской Федерации подразделяется на 7 видов:

- 1) земли сельскохозяйственного назначения;
- 2) земли населенных пунктов;
- 3) земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, земли обороны, безопасности, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности;
- 4) земли особо охраняемых территорий и объектов;
- 5) земли лесного фонда;
- 6) земли водного фонда;
- 7) земли запаса.

Эта система зонирования земель является основой оценки земельного фонда и, следовательно, основой земельного налогообложения в Российской Федерации. 24 июля 2007 года был принят Федеральный закон № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости». Этот закон ввел понятие кадастровой стоимости, а вышедший перед этим Приказ Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации от 15.02.2007 № 39 наметил алгоритм расчета кадастровой стоимости земли населенных пунктов. Эта методика принимает в расчет региональные рыночные цены на недвижимость, информацию по продаже аналогичных земельных участков и недвижимости, а также экономическую стоимость земли, которая зависит от типа землепользования на ней. Например, стоимость сельскохозяйственных земель главным образом определяется их плодородностью, стоимость лесов зависит от их продуктивности и экологическо-рекреационной ролью, а основным критерием оценки земель жилищного фонда являются функциональное использование таких земель (14 категорий) и степень развитости транспортной и социальной инфраструктуры.

Исходя из Постановления Правительства РФ от 25.08.1999 № 945 «О государственной кадастровой оценке земель» и Постановления Правительства РФ от 08.04.2000 № 316 «Об утверждении Правил проведения государственной кадастровой оценки земель», кадастровая переоценка стоимости земель должна проводиться не реже одного раза в пять лет и не чаще одного раза в три года, в то время как переоценка

типа земель должна проводиться ежеквартально<sup>22</sup>. Непонятно, почему надо было определять минимальный порог частоты такой переоценки в законодательном порядке: казалось бы, чем чаще, тем надежнее и точнее оценка. А вот положенный максимальный период между переоценками — 5 лет — превосходит стандарт на переоценку земель и недвижимости в муниципалитетах США: там такая переоценка нередко проходит раз в десять лет. Этот срок создает серьезные предпосылки для отставания налогообложения<sup>23</sup> от рыночных расценок, но в среднем он соответствует периоду смены владельцев у частной собственности. По мнению авторов, установление короткого срока для кадастровой переоценки само по себе не достаточно для эффективной оценки земель — для этого необходимо создать предпосылки для функционирования реального рынка недвижимости и сельскохозяйственных земель. На данном этапе российских земельных отношений такая частота переоценок внесет лишь ненужные расходы времени и денежных средств. Важнее на данном этапе проводить «работу над ошибками» в существующем кадастре, делать его более трактуемым и соизмеримым с территориальным делением на местном уровне, а также обучать чиновников на местах начальным навыкам самоуправления в условиях переходной экономики. Безусловно, нельзя возводить муниципальное управление в ранг универсальной панацеи от всех бед. В США при всем разнообразии подходов к местному самоуправлению и высокой степени автономии на местах существует круг проблем, порожденных привязкой к местному самообеспечению путем налогообложения земли и недвижимости и возможностью местного зонирования различных видов. Среди основных проблем можно назвать углубление социально-экономического неравенства: образование муниципалитетов с высокими средними доходами с высокой налоговой базой и, как следствие, хорошо развитыми местными общественными благами (начальная и средняя школы, пожарная охрана, низкая преступность за счет высокооплачиваемой полиции, наличие парков и зон отдыха, динамичная структура предпринимательского сектора и торговли, развитая транспортная инфраструктура, качественное водоснабжение и канализация). При этом наличие таких благ ведет к росту налоговой базы и дальнейшему процветанию муниципалитетов. Одновременно происходит формирование бедных муниципальных

---

<sup>22</sup> Кусов И.С., Андреева К.А., Журавлева Т.А., Сорокина Т.А. Указ. соч. С. 3, 8.

<sup>23</sup> В США существует единая ставка налога на землю и находящиеся на ней постройки (так называемый *property tax*), за исключением г. Питсбурга. Чтобы стимулировать охрану экологически ценных и сельскохозяйственных земель, ставки налога на фермерские земли и частные лесные угодья могут устанавливаться ниже ставок на земли застроек и городские территории.



образований, в которых поселяются малообеспеченные люди, которые не могут себе позволить дорогие дома в «хороших» муниципалитетах и вынуждены довольствоваться низким и средним уровнем общественных благ, что ведет к высокой преступности и плачевному уровню среднего образования в таких местах. Интересно, что попытки уменьшить степень зависимости начального и среднего образования от местной налоговой базы в Калифорнии путем усиления роли трансфертов и централизации поступлений от местных налогов на уровне штата привели к общему ухудшению качества общественных школ по всей Калифорнии и возрастанию роли частных школ в богатых районах.

Кроме зонирования по типу землепользования, в США широкое распространение получило так называемое зонирование размеров земельных участков, и наиболее распространенная форма такого зонирования — установление минимального разрешенного в пределах муниципалитета размера земельного участка (*minimum lot size zoning*). Оно рассматривается многими как тип фискального зонирования, так как определение минимального разрешенного размера земельного участка более, скажем, 1 акра, приводит к автоматическому исключению домохозяйств победнее, повышению налоговой базы и дальнейшему увеличению разрыва между социально-экономическими категориями населения. В России наблюдается обратная ситуация: Федеральным законом от 19.07.2011 № 245-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах» установлен максимальный размер (0,5 га, или 1,24 акра) общей площади земельных участков, которые могут находиться одновременно на праве собственности и (или) ином праве у граждан, ведущих личное подсобное хозяйство. Заметим, что законодательство было принято на федеральном уровне, что само по себе представляет кардинально иной подход к зонированию по сравнению с США. Максимальный размер общей площади земельных участков может быть увеличен законом субъекта Российской Федерации, но не более чем в пять раз.

Комплексные взаимосвязи между налогообложением, зонированием и межбюджетными трансфертами осложнились, когда 22 июля 2010 года в Земельный кодекс РФ были внесены существенные изменения о классификации видов разрешенного использования земельных участков, а также определении кадастровой стоимости. До принятия Федерального закона от 22.07.2010 № 167-ФЗ Земельный кодекс РФ не содержал определения видов разрешенного использования земельных

участков, а указывал лишь на то, что разрешенное использование регулируется в соответствии с зонированием территории. Сейчас же в Земельный кодекс введена норма, согласно которой виды разрешенного использования земельных участков определяются в соответствии с правилами, утвержденными федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений.

30 марта 2011 года в Федеральный закон № 41-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса РФ» были внесены изменения, предусматривающие разработку правил землепользования и застройки во всех муниципальных образованиях, без которых невозможно предоставление земельных участков для строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности на территории муниципального образования. Такие изменения снижают вероятность решить на местном уровне вопросы развития землепользования, что может быть правильно до той поры, пока не прояснятся все спорные моменты с приватизацией. Пока же подкармливаемая поступлениями от продаж нефти и газа за рубеж российская экономика продолжает расти. И это приводит, соответственно, к повышению федеральных субсидий и субвенций, что позволяет муниципальным образованиям оставаться на плаву. Другого выхода пока нет: из-за относительно низких цен на сельскохозяйственные земли и заниженной кадастровой оценки сельскохозяйственных земель поступления от земельного налога не могут обеспечить местные муниципальные нужды сами по себе. Видимо, ситуация начнет меняться в связи с введением новой единой ставки налога на землю и недвижимость.

#### ***Список литературы:***

1. *Бурмистров В.Н.* Внешняя торговля Российской Федерации. Москва, 2012.
2. Информационный портал Roszem.ru. URL: <http://www.roszem.ru/> (17.12.2013).
3. *Кусов И.С., Андреева К.А., Журавлева Т.А., Сорокина Т.А.* Трансформация экономических инструментов управления земельными ресурсами в контексте муниципальной реформы в России // Государственное управление. Электронный вестник. 2012. № 35. URL: [http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/35\\_2012kusov\\_zhuravleva\\_andreeva\\_sorokina.htm](http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/35_2012kusov_zhuravleva_andreeva_sorokina.htm) (17.12.2013).
4. *Макар С.В., Глушкова В.Г.* Экономика окружающей среды. Москва, 2011.
5. *Пикулкин А.В.* Экономика муниципального сектора. М., 2008.
6. Сайт Сельскохозяйственного департамента США.  
URL: [http://www.csrees.usda.gov/nea/nre/in\\_focus/ere\\_if\\_preserve.html](http://www.csrees.usda.gov/nea/nre/in_focus/ere_if_preserve.html) (20.11.2013).

7. Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Москве. URL: <http://www.to77.rosreestr.ru/> (17.12.2013).
  8. *Bush J.* The Land is Cheap': Farming Makes a Comeback in Russia. Investors are pouring billions into agribusiness and trying to reverse decades of Soviet mismanagement // Spiegel Online. 10 October 2008. URL: <http://www.spiegel.de/international/business/the-land-is-cheap-farming-makes-a-comeback-in-russia-a-583314.html> (04.08.2013).
  9. *Gerasimova V., Vladimirova S., Krupa O., Mikesell J.L., Zorn C.K.* Land Value Taxation for Local Government Finance in the Russian Federation: A Case Study of Saratov Oblast. Lincoln Institute of Land Policy Working Paper, 2006. URL: [https://www.lincolninst.edu/pubs/dl/1110\\_Zorn\\_complete\\_web.pdf](https://www.lincolninst.edu/pubs/dl/1110_Zorn_complete_web.pdf) (17.12.2013).
  10. Farmland Information Center. URL: <http://www.farmlandinfo.org/statistics#National%20Resources%20Inventory> (13.11.2013).
  11. *Heinimann A., Messerli P.* Coping with a land-grab world: lessons from Laos // Global Change. 2013. Issue 80. P. 12–15. URL: [http://www.igbp.net/download/18.561163a13d60576e1242e/1376383116953/NL80-land\\_grabs.pdf](http://www.igbp.net/download/18.561163a13d60576e1242e/1376383116953/NL80-land_grabs.pdf) (17.12.2013).
  12. Land Trust Alliance. URL: <http://www.landtrustalliance.org/policy/public-funding/voters-enthusiastically-approve-new-spending-on-conservation-nationwide> (17.12.2013).
  13. *Malginov G., Radygin A.* A New Turn in the Privatization Policy // Russian Economic Developments. 2013. No 8. P. 35–38. URL: <http://www.iep.ru/files/RePEc/gai/recdev/187Radygin.pdf> (17.12.2013).
  14. Russian land selling for as low as 2% of EU values. 19.12.2012. URL: <http://www.agrimoney.com/news/news.php?id=5348> (17.12.2013).
- 

*Gnedenko E., Kusov I., Samsonov T.*

### **How Has Moscow Region Fared in Privatizing and Taxing Farmland: Two Decades of Reforms**

*Gnedenko, Ekaterina* — PhD in agricultural economics, lecturer of the Department of Economics, Tufts University, USA.

E-mail: [ekaterina.gnedenko@tufts.edu](mailto:ekaterina.gnedenko@tufts.edu)

*Kusov, Ivan* — assistant of the Department of economy of innovation development of School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University.

E-mail: [kusovI@spa.msu.ru](mailto:kusovI@spa.msu.ru)

*Samsonov, Timofey* — PhD, head of Automation lab at Department of Cartography and Geoinformatics at Faculty of Geography, Lomonosov Moscow State University.

E-mail: [tsamsonov@geogr.msu.ru](mailto:tsamsonov@geogr.msu.ru)

### Annotation

This article summarizes the findings of a recent study of the implications of the changes in the Russian land use and policy which have taken place since the Soviet Union collapse in the early 1990s. We analyze the complex interrelationships between the ongoing privatization of farmland, its market price and cadastral valuation. Using the capital region of Moscow as a case study we examine possible correlation between the changes in farmland area, the percentage of privatized agricultural lands and land tax revenues. The purchase of development rights as a tool to preserve farmland is considered under a new angle suitable to the conditions of the economy in transition. In particular, we suggest partial privatization of valuable parcels of farmland in the vicinity of large agglomerations such as Moscow region where land conversion pressures are especially strong and represent the imminent threat to farmland, its amenities and ecological services. We believe that if the farmland will be sold without the development rights attached to it, socially efficient amount of farmland could be preserved and future food security will be secured. We use spatial analysis to visualize locality-level dynamics of changes in farmed areas and to visualize the percentage of privatized farmland during the last two decades.

### Keywords

Land policy, land reform, land market, land resource management, privatization, cadastral valuation.

### References:

1. Burmistrov V.N. *Vneshnjaja trgovlja Rossijskoj Federacii*. Moscow, 2012.
2. Roszem.ru. URL: <http://www.roszem.ru/> (17.12.2013).
3. Kusov I.S., Andreeva K.A., Zhuravleva T.A., Sorokina T.A. Transformacija jekonomicheskikh instrumentov upravlenija zemel'nyimi resursami v kontekste municipal'noj reformy v Rossii. *Gosudarstvennoe upravlenie. Jelektronnyj vestnik*, 2012, 35.  
URL: [http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/35\\_2012kusov\\_zhuravleva\\_andreeva\\_sorokina.htm](http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/35_2012kusov_zhuravleva_andreeva_sorokina.htm) (17.12.2013).
4. Makar S.V., Glushkova V.G. *Jekonomika okružhajushhej sredy*. Moscow, 2011.
5. Pikulkin A.V. *Jekonomika municipal'nogo sektora*. Moscow, 2008.
6. United States Department of Agriculture.  
URL: [http://www.csrees.usda.gov/nea/nre/in\\_focus/ere\\_if\\_preserve.html](http://www.csrees.usda.gov/nea/nre/in_focus/ere_if_preserve.html) (20.11.2013).
7. Upravlenie Federal'noj sluzhby gosudarstvennoj registracii, kadastra i kartografii po Moskve.  
URL: <http://www.to77.rosreestr.ru/> (17.12.2013).
8. Bush J. The Land is Cheap': Farming Makes a Comeback in Russia. Investors are pouring billions into agribusiness and trying to reverse decades of Soviet mismanagement. *Spiegel Online*. 10 October 2008.  
URL: <http://www.spiegel.de/international/business/the-land-is-cheap-farming-makes-a-comeback-in-russia-a-583314.html> (04.08.2013).
9. Gerasimova V., Vladimirova S., Krupa O., Mikesell J.L., Zorn C.K. *Land Value Taxation for Local Government Finance in the Russian Federation: A Case Study of Saratov Oblast*. Lincoln Institute of Land Policy Working Paper, 2006. URL: [https://www.lincolninstitute.edu/pubs/dl/1110\\_Zorn\\_complete\\_web.pdf](https://www.lincolninstitute.edu/pubs/dl/1110_Zorn_complete_web.pdf) (17.12.2013).
10. Farmland Information Center.  
URL: <http://www.farmlandinfo.org/statistics#National%20Resources%20Inventory> (13.11.2013).
11. Heinimann A., Messerli P. Coping with a land-grab world: lessons from Laos. *Global Change*, 2013, Issue 80, pp. 12–15. URL: [http://www.igbp.net/download/18.561163a13d60576e1242e/1376383116953/NL80-land\\_grabs.pdf](http://www.igbp.net/download/18.561163a13d60576e1242e/1376383116953/NL80-land_grabs.pdf) (17.12.2013).

12. *Land Trust Alliance*. URL: <http://www.landtrustalliance.org/policy/public-funding/voters-enthusiastically-approve-new-spending-on-conservation-nationwide> (17.12.2013).
13. Malginov G., Radygin A. A New Turn in the Privatization Policy. *Russian Economic Developments*, 2013, 8, pp. 35–38. URL: <http://www.iep.ru/files/RePEc/gai/recdev/187Radygin.pdf> (17.12.2013).
14. *Russian land selling for as low as 2% of EU values*. 19.12.2012.  
URL: <http://www.agrimoney.com/news/news.php?id=5348> (17.12.2013).

*Колповская А.М.*

## **Концептуальные подходы к оцениванию социальной ответственности органов местного самоуправления**

*Колповская Антонина Михайловна* — аспирантка кафедры менеджмента и управления проектами Днепропетровского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины.  
E-mail: [antonina\\_k\\_r\\_t@mail.ru](mailto:antonina_k_r_t@mail.ru)

### **Аннотация**

С каждым годом вопросы социальной ответственности становятся все более актуальными. Существует несколько подходов к оцениванию социальной ответственности организации. Одни из них основываются на сопоставлении достигнутых результатов со стандартами, характеризующими социальную ответственность. Другие дополняют оценки, полученные с помощью стандартов, характеристиками, которые не всегда можно измерить количественно, но которые также определяют результативность социальной ответственности, показывая ее влияние на все стороны жизни общества, бизнеса и государства.

Исходя из этого, в статье рассмотрены концептуальные возможности использования положений международных стандартов ISO 26000 и IWA 4, а также модели CAF, при разработке комплексной модели оценивания социальной ответственности местного самоуправления.

Рассмотренные в статье концептуальные подходы к оцениванию социальной ответственности органов местного самоуправления на основе положений международных документов в этой сфере относятся к внутреннему оцениванию. Реализация данных подходов в комплексе даст возможность оценить степень развитости социальной ответственности в органах местного самоуправления, а также направить вектор деятельности органов местного самоуправления на ответственное, эффективное и прозрачное выполнение своих обязанностей перед заинтересованными сторонами.

### **Ключевые слова**

Корпоративная социальная ответственность, КСО, модель CAF, орган местного самоуправления, оценивание, самооценка, социальная ответственность, стандарт, ISO 26000, IWA 4.

Анализ мировой практики управления в органах власти в последнее десятилетие указывает на тенденцию использования принципов менеджмента, присущих бизнесу, а также моделей и методов, обеспечивающих высокую эффективность. Повышение качества жизни, национальное богатство, измеряемое человеческим капиталом, социальная ответственность являются приоритетными направлениями общественного развития, взаимодействие же органов местного самоуправления, бизнеса, государства и общества составляет основу для устойчивого развития социально-экономических систем.

Органы местного самоуправления, обладая значительными человеческими ресурсами, все более заинтересованы в их эффективном использовании при создании потребительской ценности, их развитии за счет установления взаимовыгодных отношений с различными субъектами экономики. Тем самым местное самоуправление проявляет корпоративную социальную ответственность (КСО). При реализации КСО-стратегий органов местного самоуправления особое внимание

необходимо уделять оцениванию уровня социальной ответственности и эффективности программ в этой сфере.

Результаты исследований различных аспектов корпоративной социальной ответственности в органах публичной власти широко обсуждаются в научных изданиях и на международных научно-коммуникативных мероприятиях. В специализированных исследованиях отдельные вопросы реализации социальной ответственности в органах власти нашли отражение в работах М. Джанаева, Л. Корчевой, В. Лолы, Т. Маматовой, О. Мельниченко, В. Новикова, О. Никитюка, И. Савченко. Ю. Петрунин и М. Пурлик рассматривали корпоративную социальную ответственность в контексте концепции заинтересованных сторон, которая на сегодняшний день актуальна при принятии решений по обеспечению устойчивого развития территорий<sup>1</sup>. В предыдущих работах автора были определены актуальность внедрения и основные принципы социальной ответственности в муниципальном управлении.

В профессиональных публикациях и на специальных веб-порталах идет дискуссия относительно определения эффективности программ КСО. Однако аспекты оценивания социальной ответственности органов местного самоуправления остаются до настоящего времени недостаточно исследованными.

Цель статьи — рассмотрение концептуальных подходов к оцениванию социальной ответственности органов местного самоуправления на основе положений международных документов в этой сфере.

С каждым годом вопросы социальной ответственности становятся все более актуальными, что связано со многими факторами, главными из которых являются: глобализация экономического пространства, интеллектуализация труда и производства в целом, усиление рисков техногенных и экологических катастроф, социализация трудовых отношений и т. д. Это же вызвало активизацию выступлений политических деятелей и научных разработок в сфере социальной ответственности, однако абсолютное их большинство относится только к социальной ответственности бизнеса. В то время как социальную ответственность несет прежде всего государство в лице законодательных и исполнительных органов, а также органов местного самоуправления, все граждане —

---

<sup>1</sup> *Петрунин Ю.Ю., Пурлик В.М.* Корпоративная социальная ответственность и ее отражение в современных управленческих концепциях // Вестник Московского университета. Сер. 21. Управление (государство и общество). 2012. № 4. С. 19–33.



члены общества не должны стоять в стороне. Таким образом, на разных уровнях социальная ответственность является социальной нагрузкой и социальной функцией<sup>2</sup>.

Ряд исследований с различными степенями достоверности демонстрирует связь между программами корпоративной социальной ответственности и показателями основной деятельности. В зависимости от сферы деятельности организации, эффект может быть измерен в денежном эквиваленте, количественно по балльной оценке или качественно<sup>3</sup>.

В коммерческом секторе наиболее распространенными являются три основных показателя оценки бизнес-эффекта от программ КСО, связанных с участием компании в благотворительных программах: показатель окупаемости инвестиций, направленных в благотворительные программы (*Return on investment*), показатель эффективности благотворительной помощи по сравнению с эффективностью других, не благотворительных, средств — реклама, стимулирование продаж и т. д. (*Efficiency measurement*) и показатель процесса реализации благотворительных программ (*Process measurement*)<sup>4</sup>.

Существует несколько подходов к оцениванию социальной ответственности организации. Одни из них базируются на сопоставлении достигнутых результатов со стандартами. Другие дополняют оценки, полученные с помощью стандартов, которые не всегда можно измерить количественно, но которые отображают результативность социальной ответственности, показывая ее влияние на все стороны жизни общества, бизнеса и государства.

Исходя из этого, предлагается рассмотреть концептуальные возможности использования положений международных стандартов *ISO 26000* и *IWA 4*, а также модели *CAF* при разработке комплексной модели оценивания социальной ответственности местного самоуправления.

Разработать и внедрить сбалансированную стратегию социальной ответственности, повысить эффективность взаимодействия как внутри органов местного самоуправления, так и с внешними заинтересованными сторонами, минимизировать риски, связанные с этим взаимодействием возможно, руководствуясь положениями международного стандарта *ISO 26000*<sup>5</sup>. Стандарт дает

---

<sup>2</sup> Грішнова О.А. Соціальна відповідальність в контексті подолання системної кризи в Україні // Демографія та соціальна економіка. 2011. № 1 (15). С. 39–45.

<sup>3</sup> Івченко С.В. Оценка влияния корпоративных социальных и благотворительных программ на показатели основной деятельности компании: обзор зарубежного опыта.  
URL: [http://www.urbaneeconomics.ru/publications/?mat\\_id=85](http://www.urbaneeconomics.ru/publications/?mat_id=85) (16.09.13).

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> Новий міжнародний стандарт із соціальної відповідальності ISO 26000.  
URL: <http://www.bcdst.kiev.ua/index.php/news/1-latest-news/56--iso-26000> (16.09.13).

платформу для интегрированного управления социальной ответственностью в организации, намечает общие принципы и параметры деятельности, направленной на решение конкретных проблем.

Появление стандарта *ISO 26000* важно и с точки зрения разработки проблематики социального партнерства: это руководство адресовано организациям частного, государственного и общественного секторов. Таким образом, предложен общий язык, необходимый для развития эффективного межсекторного взаимодействия, проработки сфер ответственности с учетом взаимных обязательств<sup>6</sup>.

Так, на первом этапе внедрение *ISO 26000* предполагает оценку текущего состояния управления по отношению к этому стандарту. Главная задача такой оценки — выявить «области развития», повысить эффективность управления в сфере социальной ответственности организации. Эта задача весьма актуальна сегодня: в условиях экономической неопределенности повышается требовательность общества к организациям при необходимости повышения дисциплины и обоснованности затрат.

Самооценка соответствия стандарту может рассматриваться как составляющая реализации его положений, относящихся к анализу и совершенствованию деятельности организации в сфере социальной ответственности. Проведение первой внутренней оценки на основе стандарта *ISO 26000* служит входным этапом цикла постоянного совершенствования деятельности организации.

На втором этапе предметом оценки является отражение стандарта *ISO 26000* в миссии, стратегии, корпоративной культуре и политике организации, а также применение его в организации практической деятельности. Результаты самооценки могут быть представлены в формате заявления (декларации) о применении стандарта *ISO 26000*.

Инструмент самооценки представляет собой список контрольных вопросов, которые охватывают структуру и ключевые положения *ISO 26000* и построены в соответствии с общей логикой стандартов *ISO / IEC* серии 17000 («Оценка соответствия»). Кроме того, он включает рекомендации относительно представления подтверждающего материала и предлагаемый формат сводной таблицы, которая позволяет наглядно представить общие итоги самооценки.

---

<sup>6</sup> Рекомендации для компаний по проведению самооценки организации деятельности компании в соответствии с принципами социальной ответственности на основе положений международного стандарта ISO 26000:2010 «Руководство по социальной ответственности» / Российский союз промышленников и предпринимателей. М., 2011. URL: <http://www.mirbis.ru/data/File/KSO/Presentations/R rekomendacii.pdf> (16.09.13).

Процесс самооценки предполагает следующие этапы:

- планирование и подготовка: определение целей самооценки, формирование компетентной рабочей группы, изучение стандарта *ISO 26000* в полном объеме, определение границ оценки, планирование и подготовка мероприятий для сбора необходимой информации, согласование критериев и инструментов оценки, подбор необходимых документов;
- проведение самооценки: идентификация и фиксирование фактов и документов, отражающих применение стандарта *ISO 26000*; сбор информации, отражающей применение стандарта на основе согласованных инструментов, с тем чтобы убедиться в том, что она достаточна и непротиворечива; принятие решения о декларировании применения стандарта *ISO 26000*;
- подготовка и публикация заявления (декларации);
- определение потребности в независимом подтверждении адекватности подтверждающей информации задачам самооценки в соответствующих границах;
- определение необходимости в повторной самооценке.

Еще одним подходом к оцениванию социальной ответственности органов местного самоуправления можно считать систему «Проверка», которая приводится в руководстве *ISO IWA 4* по применению *ISO 9001:2008* в органах местной власти».

Система «Проверка» — пример методологии оценки / диагностирования субъектов местного самоуправления «как надежных», чтобы оценить их общие рабочие условия, усовершенствовать их административные структуры и ввести действия для улучшения их услуг<sup>7</sup>. Система «Проверка» охватывает структуру самооценки, основанной на 39 минимальных показателях управления, распределенных на четыре основные категории. Их считают определяющими услуги. 13 показателей могут быть рассмотрены как критерии для оценивания социальной ответственности органов местного самоуправления:

1. Институциональное развитие для надлежащего управления (партнерство, солидарность и связи с другими уровнями управления или с другими субъектами местного самоуправления и неправительственными организациями; вовлеченность общества в реализацию программы и в политику; прозрачность и социальная подотчетность; осознание важности проблем безопасности и защиты).

---

<sup>7</sup> ДСТУ-П IWA 4:2010: Системи керування якістю. Настанови щодо застосування ISO 9001:2008 в суб'єктах місцевого самоврядування. На заміну ДСТУ-П IWA 4:2006; надано чинності 2010-04-01. Киев, 2010.

2. Устойчивое экономическое развитие (ответственность за поставки основных товаров).

3. Всестороннее социальное развитие (предоставление коммунальных услуг; этническая и социальная интеграция; ответственность за уязвимые слои населения и группы риска; содействие гражданской ответственности; преодоление бедности).

4. Устойчивое экологическое развитие (ответственность за сбор и удаление отходов; забота о репутации субъекта местного самоуправления; защита природных ресурсов).

Результаты оценивания основных показателей системы «Проверка» можно использовать для характеристики степени развитости социальной ответственности в органах местного самоуправления.

В 2000 году Европейский институт административного управления (*European Institute of Public Administration, EIPA*), который действует под эгидой Еврокомиссии, на базе модели совершенства Европейского фонда управления качеством (*European Foundation for Quality Management, EFQM*) разработана модель оценки менеджмента в организациях, финансируемых из государственного или муниципального бюджета (*Common Assesment Framework, CAF*). Модель *CAF* позволяет выполнить оценку качества менеджмента в органах власти путем самооценки или с помощью внешних ассессоров. Кроме того, модель *CAF* используется для сравнительного анализа систем управления европейских государств, а также для выявления и распространения лучшего опыта<sup>8</sup>.

Общая схема оценки предназначена для использования во всех организациях, финансируемых из бюджетов различных уровней: федерального, регионального, местного. Являясь моделью всеобщего управления качеством (*Total Quality Management, TQM*), *CAF* опирается на фундаментальные принципы совершенства, декларируемые Европейским фондом управления качеством: ориентация на результат; ориентация на потребителя; лидерство и постоянство цели; процессный подход к управлению на основе фактов; развитие и вовлечение людей; непрерывное обучение, инновации и улучшение; развитие партнерских отношений; корпоративная социальная

---

<sup>8</sup> Общая схема оценки CAF: Совершенствование через самооценку. CAF 2006 / European CAF Resource Centre; Всерос. ассоц. качества; пер. и адапт. Д.В. Маслова. М., 2009.  
URL: <http://www.eipa.eu/files/File/CAF/Brochure2006/RUS-CAF-2009.pdf> (16.09.13).

ответственность. Модель *CAF* призвана улучшать деятельность организаций бюджетной сферы на основе этих принципов<sup>9</sup>.

*CAF* является универсальной моделью, что позволяет адаптировать ее к специфическим требованиям пользователей. Однако изменения не должны затрагивать базовую структуру *CAF*: 9 критериев, 28 составляющих и система оценки должны оставаться неизменными. Согласно последней версии *CAF-2013*, критерием 8 являются «Результаты социальной ответственности».

Оценивание по подкатегориям критерия 8 направлено на определение как качественных / количественных «Показателей понимания» (8.1. *Perception measurements*), так и количественных «Показателей деятельности» (8.2. *Performance measurements*) в сфере социальной ответственности, и призвано измерить проявления этического, демократического и партисипативного поведения организации; экологической устойчивости; качества жизни; экономических эффектов как последствий организационного поведения.

Рассмотренные в статье концептуальные подходы к оцениванию социальной ответственности органов местного самоуправления на базе положений основных международных документов в этой сфере относятся к внутреннему оцениванию. Реализация данных подходов в комплексе даст возможность оценить степень развитости социальной ответственности в органах местного самоуправления, а также направить вектор деятельности органов местного самоуправления на ответственное, эффективное и прозрачное выполнение своих обязанностей перед заинтересованными сторонами.

Дальнейших исследований требует разработка комплексной модели и инструментария оценивания социальной ответственности органов местного самоуправления на основе вышеизложенных концептуальных подходов.

---

<sup>9</sup> The Common Assessment Framework (CAF). Improving Public Organizations through Self-Assessment: CAF 2013. European CAF Resource Centre; European Institute of Public Administration; European Public Administration Network. European CAF Resource Centre, 2013.  
URL: [http://www.eipa.eu/files/File/CAF/CAF\\_2013.pdf](http://www.eipa.eu/files/File/CAF/CAF_2013.pdf) (16.09.13).

**Список литературы:**

1. *Гришнова О.А.* Соціальна відповідальність в контексті подолання системної кризи в Україні // Демографія та соціальна економіка. 2011. № 1 (15). С. 39–45.
2. *Джанаев М.Х.* Социальная ответственность муниципальных служащих в Российской Федерации: дисс. ... канд. соц. наук. М., 2004. URL: <http://www.dissercat.com/content/sotsialnaya-otvetstvennost-munitsipalnykh-sluzhashchikh-v-rossiiskoi-federatsii> (16.09.13).
3. ДСТУ-П IWA 4:2010: Системи керування якістю. Настанови щодо застосування ISO 9001:2008 в суб'єктах місцевого самоврядування. На заміну ДСТУ-П IWA 4:2006; надано чинності 2010-04-01. Киев, 2010.
4. Ждать ли от добра добра? Оценка влияния социальных программ на имидж компании. URL: [http://www.csjournal.com/lib/networko\\_verview/192-zhdatt-li-ot-dobra-dobra-ocenka-vlijanija.html](http://www.csjournal.com/lib/networko_verview/192-zhdatt-li-ot-dobra-dobra-ocenka-vlijanija.html) (16.09.13).
5. *Ивченко С.В.* Оценка влияния корпоративных социальных и благотворительных программ на показатели основной деятельности компании: обзор зарубежного опыта URL: [http://www.urbaneeconomics.ru/publications/?mat\\_id=85](http://www.urbaneeconomics.ru/publications/?mat_id=85) (16.09.13).
6. *Корчевна Л.* Щодо якості влади в рамках концепцій «сталого розвитку» та «соціальної відповідальності» // Стандартизація, сертифікація, якість. 2009. № 1. С. 63–65.
7. *Лола В.* Суспільна відповідальність персоналу публічної влади // Держ. упр. та місц. самоврядув.: зб. наук. пр. Вип. 1 (4). Днепропетровск, 2010. С. 198–205.
8. *Маматова Т.В.* Міжнародні стандарти корпоративної соціальної відповідальності: механізм адаптації для органів державного контролю України // Держ. упр. та місц. самоврядув.: зб. наук. пр. Вип. 1 (4). Днепропетровск, 2010. С. 109–120.
9. *Маматова Т.В., Овчиннікова О.В.* Оцінювання суспільної корисності впровадження системи соціальної відповідальності органу місцевого самоврядування // Теоретичні та прикладні питання державотворення. Вип. 9. Одеса, 2011. URL: [http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2011\\_9/zmist/R\\_4/01Mamatova-Ovchinnikova+.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2011_9/zmist/R_4/01Mamatova-Ovchinnikova+.pdf) (16.09.13).
10. *Маматова Т.В., Рижко А.М.* Імплементація вимог міжнародних стандартів соціальної відповідальності в муніципальному управлінні // Проблеми сучасного державного управління: зб. наук. пр. Донецького держ. ун-ту управління. 2011. № 193. С. 145–155.
11. *Мельниченко О.А.* Підвищення соціальної відповідальності посадовців як запорука удосконалення діяльності органів влади // Вивчення та впровадження в Україні іноземного досвіду удосконалення діяльності органів влади: матеріали V Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю. Полтава, 24 лист. 2010 р. Ч. I. Полтава, 2010. С. 122–124.

12. Новий міжнародний стандарт із соціальної відповідальності ISO 26000. URL: <http://www.bcdst.kiev.ua./index.php/news/1-latest-news/56--iso-26000> (16.09.13).
13. Общая схема оценки CAF: Совершенствование через самооценку. CAF 2006 / European CAF Resource Centre; Всерос. ассоц. качества; пер. и адапт. Д.В. Маслова. М., 2009.  
URL: <http://www.eipa.eu/files/File/CAF/Brochure2006/RUS-CAF-2009.pdf> (16.09.13).
14. Петрунин Ю.Ю., Плакасов Т.О. Корпоративная социальная ответственность в современной России: проблемы институционализации // Вестник Московского университета. Сер. 21. Управление (государство и общество). 2012. № 1. С. 61–68.
15. Петрунин Ю.Ю., Пурлик В.М. Корпоративная социальная ответственность и ее отражение в современных управленческих концепциях // Вестник Московского университета. Сер. 21. Управление (государство и общество). 2012. № 4. С. 19–33.
16. Региональные СМИ определили критерии эффективности КСО проектов украинских компаний. URL: [http://news.kompass.ua/news/regionalnye\\_smi\\_opredelili\\_kriterii\\_ehffektivnosti\\_kso\\_proektov\\_ukrainskikh\\_kompanij/2010-06-22-15298](http://news.kompass.ua/news/regionalnye_smi_opredelili_kriterii_ehffektivnosti_kso_proektov_ukrainskikh_kompanij/2010-06-22-15298) (16.09.13).
17. Результаты экспертного опроса «КСО проекты украинских компаний в условиях экономического кризиса». URL: [http://www.eef.org.ua/img\\_collection/file/CSRSurvey\\_Results.pdf](http://www.eef.org.ua/img_collection/file/CSRSurvey_Results.pdf) (16.09.13).
18. Рекомендации для компаний по проведению самооценки организации деятельности компании в соответствии с принципами социальной ответственности на основе положений международного стандарта ISO 26000:2010 «Руководство по социальной ответственности» / Российский союз промышленников и предпринимателей. М., 2011.  
URL: <http://www.mirbis.ru/data/File/KSO/Presentations/Rekomendacii.pdf> (16.09.13).
19. Рижко А.М. Основні принципи соціальної відповідальності в муніципальному управлінні // Ефективність державного управління: зб. наук. праць / За заг. ред. чл.-кор. НАН України В.С. Загорського, доц. А.В. Ліпенцева. Вип. 32. Львів, 2012. С. 167–172.
20. Савченко С.М. Проблемы повышения ответственности органов власти в России как фактора становления социального государства: диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук. Ростов-на-Дону, 2007. URL: <http://www.dissercat.com/content/problemny-povysheniya-otvetstvennosti-organov-vlasti-v-rossii-kak-faktora-stanovleniya-sotsialnogo-gosudarstva> (16.09.13).
21. Сапрыкина О.А. Корпоративная социальная ответственность: оценка результативности в ходе аудита: автореф. дис. ... канд. экон. наук. Новосибирск, 2012.



22. Шихвердиев А.П., Серяков А.В. Качественный индекс социальных инвестиций как показатель эффективности корпоративной социальной ответственности // Человек и труд. 2010. № 1. С. 44–48.
  23. Brennan C., Douglas A Striving for Continuous Improvement: The Experience of U.K. Local Government Services // Annual Quality Congress, Anaheim, CA. Vol. 53. P. 414–422. URL: <http://www.asq.org> (16.09.13).
  24. BSI Group: Public Sector. URL: <http://www.bsigroup.com/en/Assessment-and-certification-services/management-systems/Industry-Sectors/Public-Sector> (16.09.13).
  25. Improving Policy Coherence and Integration for Sustainable Development: A Checklist. OECD Policy Brief. October 2002. URL: [www.oecd.org](http://www.oecd.org) (16.09.13).
  26. Smith G. Implementation Mechanisms for Codes of Conduct: study prepared for the CSR Practice Foreign Investment Advisory Service Investment Climate Department / G. Smith, D. Feldman; Corporate Social Responsibility Practice; Foley Hoag, LLP; The World Bank; IFC. November 2004. URL: [www.ifc.org](http://www.ifc.org) (16.09.13).
  27. The Common Assessment Framework (CAF). Improving Public Organizations Through Self-Assessment: CAF 2013. European CAF Resource Centre; European Institute of Public Administration; European Public Administration Network. European CAF Resource Centre, 2013. URL: [http://www.eipa.eu/files/File/CAF/CAF\\_2013.pdf](http://www.eipa.eu/files/File/CAF/CAF_2013.pdf) (16.09.13).
- 

*Kolpovskaya A.*

### **Conceptual Approaches to Evaluating Social Responsibility of Local Government**

*Kolpovskaya, Antonina* — Postgraduate student, Department of Management and Project Management, Dnepropetrovsk Regional Institute of Public Administration, President of Ukraine National Academy of Public Administration Office. E-mail: [antonina\\_k\\_r\\_t@mail.ru](mailto:antonina_k_r_t@mail.ru)

#### **Annotation**

Each year, the issues of social responsibility are becoming more relevant. There are several approaches to the evaluation of the organization's social responsibility. Some of them are based on a comparison of the results achieved with the standards that characterize social responsibility. Others complement those with characteristics that are not always quantifiable, but that are nevertheless important for the evaluation of organization's social responsibility, showing its impact on all aspects of society, business and government.

Based on this, the article discusses the conceptual possibilities of using the provisions of the international standards ISO 26000 and IWA 4, as well as CAF models for the development of complex evaluation model of local government's social responsibility.

The conceptual approaches, discussed in the article, to the evaluation of the local government's social responsibility based on the major international documents in that area refer to the internal evaluation. The implementation of these approaches will provide an opportunity to assess the degree of development of social responsibility in the local governments, as well as direct the local governments to accountable, effective and transparent implementation of their obligations to stakeholders.

#### **Keywords**

CSR, model CAF, local government, evaluation, social responsibility, international standards, ISO 26000, IWA 4.

**References:**

1. Grishnova O.A. Social'na vidpovidal'nist' v konteksti podolannja sistemnoï krizi v Ukraïni. *Demografija ta social'na ekonomika*, 2011, 1(15), pp. 39–45.
2. Dzhanaev M.H. *Social'naja otvetstvennost' municipal'nyh sluzhashchih v Rossijskoj Federacii*: diss. ... kand. soc. nauk. Moscow, 2004. URL: <http://www.dissercat.com/content/sotsialnaya-otvetstvennost-munitsipalnykh-sluzhashchikh-v-rossiiskoi-federatsii> (16.09.13).
3. DSTU-P IWA 4:2010: *Sistemi keruvannja jakistju. Nastanovi shhodo zastosuvannja ISO 9001:2008 v sub'ekтах misceвого samovrjaduvannja. Na zaminu DSTU-P IWA 4:2006; nadano chinnosti 2010-04-01*. Kyiv, 2010.
4. Zhdatt' li ot dobra dobra? *Ocenka vlijanija social'nyh programm na imidzh kompanii*. URL: <http://www.csrjournal.com/lib/networko-verview/192-zhdatt-li-ot-dobra-dobra-ocenka-vlijanija.html> (16.09.13).
5. Ivchenko S.V. *Ocenka vlijanija korporativnyh social'nyh i blagotvoritel'nyh programm na pokazateli osnovnoj dejatel'nosti kompanii: obzor zarubezhnogo opyta*. URL: [http://www.urbanecomomics.ru/publications/?mat\\_id=85](http://www.urbanecomomics.ru/publications/?mat_id=85) (16.09.13).
6. Korchevna L. Shhodo jakosti vladi v ramkah koncepcij «stalogo rozvitku» ta «social'noï vidpovidal'nosti». *Standartizacija, sertifikacija, jakist'*, 2009, 1, pp. 63–65.
7. Lola V. Suspil'na vidpovidal'nist' personalu publichnoï vladi. *Derzh. upr. ta misc. samovrjaduv.*: zb. nauk. pr., Vip. 1(4). Dnepropetrovsk, 2010, pp. 198–205.
8. Mamatova T.V. Mizhnarodni standarti korporativnoï social'noï vidpovidal'nosti: mehanizm adaptacii dlja organiv derzhavnogo kontrolju Ukraïni. *Derzh. upr. ta misc. samovrjaduv.*: zb. nauk. pr., Vip. 1(4). Dnepropetrovsk, 2010, pp. 109–120.
9. Mamatova T.V., Ovchinnikova O.V. Ocinnjuvannja suspil'noï korisnosti vprovadzhennja sistemi social'noï vidpovidal'nosti organu misceвого samovrjaduvannja. *Teoretichni ta prikladni pitannja derzhavotvorennya*, Vip. 9. Odessa, 2011. URL: [http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2011\\_9/zmist/R\\_4/01Mamatova-Ovchinnikova+.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2011_9/zmist/R_4/01Mamatova-Ovchinnikova+.pdf) (16.09.13).
10. Mamatova T.V., Ryzhko A.M. Implementacija vimog mizhnarodnih standartiv social'noï vidpovidal'nosti v municipal'nomu upravlinni. *Problemi suchasnogo derzhavnogo upravlinnja: zb. nauk. pr. Donec'kogo derzh. un-tu upravlinnja*, 2011, 193, pp. 145–155.
11. Mel'nicenko O.A. Pidvishhennja social'noï vidpovidal'nosti posadovciv jak zaporuka udoskonalennja dijal'nosti organiv vladi. *Vivchennja ta vprovadzhennja v Ukraïni inozemnogo dosvidu udoskonalennja dijal'nosti organiv vladi: materialy V Vseukr. nauk.-prakt. konf. za mizhnar. uchastju. Poltava, 24 list. 2010 r.* Ch. I. Poltava, 2010, pp. 122–124.
12. *Novij mizhnarodnij standart iz social'noï vidpovidal'nosti ISO 26000*. URL: <http://www.bcdst.kiev.ua./index.php/news/1-latest-news/56--iso-26000> (16.09.13).
13. *Obshhaja shema ocenki CAF: Sovershenstvovanie cherez samoocenku. CAF 2006*. European CAF Resource Centre; Vseros. assoc. kachestva; per. i adapt. D.V. Maslova. Moscow, 2009. URL: <http://www.eipa.eu/files/File/CAF/Brochure2006/RUS-CAF-2009.pdf> (16.09.13).
14. Petrunin Ju.Ju., Plakasov T.O. Korporativnaja social'naja otvetstvennost' v sovremennoj Rossii: problemy institucionalizacii. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Ser. 21. Upravlenie (gosudarstvo i obshhestvo)*, 2012, 1, pp. 61–68.

15. Petrunin Ju.Ju., Purluk V.M. Korporativnaja social'naja otvetstvennost' i ee otrazhenie v sovremennyh upravlencheskih koncepcijah. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Ser. 21. Upravlenie (gosudarstvo i obshhestvo)*, 2012, 4, pp. 19–33.
16. Regional'nye SMI opredelili kriterii jeffektivnosti KSO proektov ukrainskih kompanij.  
URL: [http://news.kompass.ua/news/regionalnye\\_smi\\_opredelili\\_kriterii\\_ehffektivnosti\\_kso\\_proektov\\_ukrainskikh\\_kompanij/2010-06-22-15298](http://news.kompass.ua/news/regionalnye_smi_opredelili_kriterii_ehffektivnosti_kso_proektov_ukrainskikh_kompanij/2010-06-22-15298) (16.09.13).
17. Rezul'taty jekspertnogo oprosa «KSO proekty ukrainskih kompanij v uslovijah jekonomicheskogo krizisa».  
URL: [http://www.eef.org.ua/img\\_collection/file/CSRSurvey\\_Results.pdf](http://www.eef.org.ua/img_collection/file/CSRSurvey_Results.pdf) (16.09.13).
18. Rekomendacii dlja kompanij po provedeniju samoocenki organizacii dejatel'nosti kompanii v sootvetstvii s principami social'noj otvetstvennosti na osnove polozhenij mezhdunarodnogo standarta ISO 26000:2010 «Rukovodstvo po social'noj otvetstvennosti». Rossijskij sojuz promyshlennikov i predprinimatelej. M., 2011.  
URL: <http://www.mirbis.ru/data/File/KSO/Presentations/Rekomendacii.pdf> (16.09.13).
19. Rizhko A.M. Osnovni principy social'noi vidpovidal'nosti v municipal'nomu upravlinni // *Efektivnist' derzhavnogo upravlinnja: zb. nauk. prac'*. Za zag. red. chl.-kor. NAN Ukraïni V.S. Zagors'kogo, doc. A.V. Lipenceva. Vip. 32. L'viv, 2012, pp. 167–172.
20. Savchenko S.M. *Problemy povysheniya otvetstvennosti organov vlasti v Rossii kak faktora stanovlenija social'nogo gosudarstva*: dis. ... kand. polit. nauk. Rostov-na-Donu, 2007.  
URL: <http://www.dissercat.com/content/problemy-povysheniya-otvetstvennosti-organov-vlasti-v-rossii-kak-faktora- stanovleniya-sotsia> (16.09.13).
21. Saprykina O.A. *Korporativnaja social'naja otvetstvennost': oценка rezul'tativnosti v hode audita*: avtoref. dis. ... kand. jekon. nauk. Novosibirsk, 2012.
22. Shihverdiev A.P., Serjakov A.V. Kachestvennyj indeks social'nyh investicij kak pokazatel' jeffektivnosti korporativnoj social'noj otvetstvennosti. *Chelovek i trud*, 2010, 1, pp. 44–48.
23. Brennan C., Douglas A Striving for Continuous Improvement: The Experience of U.K. Local Government Services // *Annual Quality Congress*, Anaheim, CA. Vol. 53, pp. 414–422. URL: <http://www.asq.org> (16.09.13).
24. BSI Group: Public Sector. URL: <http://www.bsigroup.com/en/Assessment-and-certification-services/management-systems/Industry-Sectors/Public-Sector> (16.09.13).
25. *Improving Policy Coherence and Integration for Sustainable Development: A Checklist*. OECD Policy Brief. October 2002. URL: [www.oecd.org](http://www.oecd.org) (16.09.13).
26. Smith G. *Implementation Mechanisms for Codes of Conduct: study prepared for the CSR Practice Foreign Investment Advisory Service Investment Climate Department* / G. Smith, D. Feldman; Corporate Social Responsibility Practice; Foley Hoag, LLP; The Word Bank; IFC. November 2004. URL: [www.ifc.org](http://www.ifc.org) (16.09.13).
27. *The Common Assessment Framework (CAF). Improving Public Organizations Through Self-Assessment: CAF 2013*. European CAF Resource Centre; European Institute of Public Administration; European Public Administration Network. European CAF Resource Centre, 2013. URL: [http://www.eipa.eu/files/File/CAF/CAF\\_2013.pdf](http://www.eipa.eu/files/File/CAF/CAF_2013.pdf) (16.09.13).

*Новаченко Т.В.*

**Тенденции развития феномена авторитета в эпоху  
постмодерна:  
контекст универсального социального цикла**

*Новаченко Татьяна Васильевна* — кандидат педагогических наук, доцент, докторант кафедры государственной политики и управления политическими процессами Национальной академии государственного управления при Президенте Украины.  
E-mail: [tatnov9@yahoo.com](mailto:tatnov9@yahoo.com)

**Аннотация**

В нынешних динамических общественно-трансформационных процессах наибольшие изменения претерпевает внутренняя, психосоциальная, природа человека и общества, которую правомерно рассматривать посредством анализа эпохальных циклов. В их пределах в целостном естественном смысле не только формируются и распадаются основные социальные процессы, но и совпадают различные векторы социального развития. Этот факт актуализировал необходимость исследовать тенденции развития феномена авторитета в эпоху постмодерна. В эпоху Постмодерна реализуется смысловая структура множественности. Авторитетную власть люди воспринимают не потому, что она может осуществляться как угодно, а потому, что они относятся с доверием к представителю власти, если он действует в соответствии с общественным видением справедливости. В теории и практике государственного управления актуализируется вопрос о соотношении авторитета и авторитарности, проблем этики, принуждения, вопросов веры и доверия.

**Ключевые слова**

Авторитет, социальный цикл, эволюционный период, постмодерн.

Украина, обретя в 1991 году независимость, столкнулась с целым рядом проблем, связанных с реформированием государственно-политического строя и становлением рыночной экономики, происходящим на фоне кардинальных изменений человеческого сознания. В значительной степени этому способствуют глобализационные тенденции, стимулирующие образование единого информационного пространства, инновационной активности людей и технологизацию их жизнедеятельности. Без сомнения, в нынешних динамических общественно-трансформационных процессах коренные преобразования испытывают внешние институциональные формы социальной реальности. Однако наибольшие изменения претерпевает внутренняя — психосоциальная — природа человека и общества, которую правомерно рассматривать посредством анализа эпохальных циклов. Поскольку именно в пределах циклов, как единиц социально-исторического анализа в целостном естественном смысле, не только формируются и распадаются основные социальные процессы, но и совпадают различные векторы социального развития.

Проблема цикличности актуальна с древних времен и до настоящего времени (Платон, Сенека, Полибий, Св. Августин, Н. Макиавелли, Т. Кампанелла, Дж. Вико, П. Сорокин, П. Янив, Г. Вишневский, С. Цимбурский, Д. Драгунский, А. Зубов,

Н.С. Розов и др.). По мнению украинских ученых — Э. Афонина, А. Бандурки, А. Мартынова, каждый цикл состоит из двух условно стабильных, эпохальных периодов: инволюционного и эволюционного<sup>1</sup>. Эпоха постмодерна (цикл модерн — постмодерн) относится к эволюционному периоду, для которого типичным является актуализация признаков собственного предыдущего развития или атрибутов, присущих обществам, которые в своем социально-историческом развитии находятся на высшей ступени. Таким образом, главной характеристикой эволюции является стабильность изменений и плюрализм норм социальной жизни. Условием инновационной активности в этот период является раскрепощение индивида и усиление предметно-когнитивного компонента в психологической структуре личности. Для эволюционного периода присуща деятельность множества талантов.

Следовательно, естественным является то, что изменения сегодня испытывает не только общество в целом, но и личность. Этот факт требует исследования тенденций развития феномена авторитета.

Современный цивилизационный поворот характеризуется понятием «постмодернизм», что, образно говоря, означает гиперреакцию на крайности предыдущей общественно-исторической эпохи модерна. Новая историческая эпоха — это время, которое имеет дело не с малоисследованными качествами человека, общества, цивилизации. Скорее всего, это комплементарная возможность решить общественные и личностные проблемы, возникшие из-за утверждения новых качеств в период модерна. Постмодернизм критикует не сам разум, прогресс, эмансипацию или последовательное развитие свободы, а отсутствие общественного диалога, игнорирование ценности человека, его индивидуальности, сложности совмещения индивидуальной свободы и общественного порядка и т. д.

Как известно, понятие «постмодерн» впервые было использовано в 1917 году немецким философом Р. Панвицем в работе «Кризис европейской культуры». Однако лишь в 1946 году А. Тойнби утверждает о том, что постмодерн — это качественно новый этап развития западноевропейской культуры. По мнению ученого, этот период начался в конце XIX века и ознаменовался переходом от политики, основанной на мышлении в категориях национальных государств, к политике, учитывающей глобальный характер международных отношений. После выхода своей работы «Состояние постмодернизма» (1979) Ж. Лиотар утверждается в статусе основоположника философской теории, которая фиксирует специфику современной

---

<sup>1</sup> Афонін Е.А. Розвиток України: макросоціальний підхід // Віче. 1996. № 1. С. 45–46.

эпохи в целом, воплощаясь в принцип возможности и необходимости разрыва с традицией, а также установление некоего абсолютного нового образа жизни или мышления. Этот разрыв, как считал Лиотар, предусматривает не преодоление пришлого или его забвение, а скорее, его повторение<sup>2</sup>.

Таким образом, цикличность, как регулярное повторение, позволяет рассматривать последовательность процессов и явлений социальной системы, а также свойств и состояний социальных субъектов, в частности, развитие феномена авторитета руководителей органами государственной власти.

Немецкий социолог, экономист и правовед М. Вебер характеризовал понятие «авторитет» (нем. *Autorität*, от лат. *auctoritas* — власть, влияние) как тип власти, при которой люди готовы подчиняться руководителю, поскольку считают его легитимным (от лат. *legitimus*, *legitima*, *legitimum* — законный, правомочный, обязательный, надлежащий, приличный, правильный, настоящий). В работе «Хозяйство и общество» (опубликована в 1922 году) ученый определил «идеальные типы» легитимной власти: легально-рациональный, традиционный и харизматический. Концепция М. Вебера о трех идеальных типах власти-авторитета получила дальнейшее развитие в трудах немецких социологов и философов.

В начале XX века основатели Франкфуртского института социальных исследований М. Хоркхаймер, Т. Адорно и Г. Маркузе активно обращались к проблеме авторитета, что было обусловлено негативными явлениями, которыми интересовались ученые. Так, М. Хоркхаймер в работе «Авторитаризм и семья» рассматривал авторитет как центральную историческую категорию и анализировал его интеоризацию в структуре характера, которая осуществлялась через посредничество семьи, церкви и социальных институтов. Он писал, что семья репродуцирует человеческий характер, как этого требует общественная жизнь, и имеет склонность к особо выразительным авторитарным отношениям. Ученый отмечал, что одним из источников формирования «авторитарного характера» является ослабление конкретных эмоциональных отношений. Авторитет М. Хоркхаймер понимал как правомерное признанное влияние или «согласованную зависимость» в различных отраслях и сферах общества, которое исходит от лица, группы или социального института. Критикуя систему господства позднего капитализма, он писал, что правители широко используют зависимость от авторитета<sup>3</sup>. Т. Адорно совместно с коллективом проводил социологическое и

---

<sup>2</sup> Лиотар Ж.Ф. Состояние постмодерна / пер. с фр. Н.А. Шматко. М.; СПб., 1988.

<sup>3</sup> Horkheimer M. *Autoritarianism and the Family*. New York, 1959.

психоаналитическое исследование различных типов личности с точки зрения склонности к избранию «демократического» или «авторитарного» руководства. После длительного изучения людей, которые имели авторитарный тип личности, ученые обнаружили, что они имеют общую черту — склонность к идеализированию своих родителей. Называя родителей «образцом добродетели», однако воспитываясь в очень суровых условиях, люди авторитарного типа проявляли признаки подавленной враждебности к своим родителям, которая переносилась на других людей.

Участники исследовательского проекта «Изучение предрассудков» (Калифорнийский университет) Т. Адорно, Э. Френкель-Брунвик, Д. Левинсон, Р. Сэнфорд и М. Хоркхаймер обнаружили элементы личности современного человека, побуждающие его к расовой и религиозной вражде, и описали их в научной работе «Авторитарная личность». По мнению авторов исследования, главными чертами авторитарного типа личности являются следующие: консерватизм — строгая приверженность к традиционным ценностям среднего класса; авторитарное подчинение (мазохистский элемент) — преувеличенная, всепоглощающая эмоциональная страсть к подчинению; потребность в сильном лидере, некритическое отношение к власти, податливость к внешнему манипулированию; авторитарная агрессия (садистский компонент) — склонность к пренебрежению, осуждению и наказанию людей, которые не придерживаются традиций, а также потребность во внешнем объекте для разрядки агрессивности. Этими же учеными исследовались различные типы личности с точки зрения склонности к одобрению «демократического» или «авторитарного» руководства. Результаты исследования показали опасность дрейфа человеческого миропонимания в сторону укрепления автоматизма, сформированных стереотипов, действующих по правилам, узаконенной привычки<sup>4</sup>.

Таким образом, через сочетание личностных черт, а именно: конвенциональности, покорности властям, деструктивизма и цинизма были выявлены симптомы формирования антидемократической структуры общества. В процессе исследования определилась устойчивая корреляция между расовыми и этническими предрассудками и определенными глубинными чертами личности, образующие, по выражению Г. Хоркхаймера, «новый антропологический тип» человека XX века — авторитарный.

Немецко-американский философ, политолог, историк Х. Арендт считала, что отличительной чертой авторитета власти является ее безусловное оправдание теми, от кого требуется повиновение, однако без применения прямого насилия. Признание

---

<sup>4</sup> Социальная психология. Словарь / под ред. М.Ю. Кондратьева. М., 2006.



«авторитетной власти» в таких условиях совершается во имя «коммунарной солидарности» общества, его идентичности, общественных целей и веры. Несмотря на признанный научный авторитет М. Вебера, не все современные ученые соглашались с его «идеальными типами» авторитета. Французский социолог Й. Обана полагал, что сама суть авторитета исключает рациональное мотивирование. Распоряжениям руководителя «подчиняются потому, что он имеет авторитет, а не вследствие рационального объяснения»<sup>5</sup>. Его коллега Л. Саллерон характеризовал авторитет как индивидуальный феномен, как власть одного человека, как власть духовного принуждения и способность приказывать<sup>6</sup>. Саллерон стремился обосновать персонификацию власти и культ личности вождя. Он выводил основу власти из авторитета, а не наоборот, и при этом выделял легальность, что совпадает с официальным законом, а законность ученый понимал как согласованность с неофициальным законом, с человеческим и божественным сознанием.

В социопсихологическом анализе двух способов существования современного человека в рамках принципов «иметь» и «быть», осуществленном Е. Фроммом, иллюстрируется их отличие в реализации власти. Власть по типу «быть» является непосредственной, продуктивной. Верные себе, уверенные люди не боятся потерять или победить, опираясь не только на необходимую компетентность, но и на требование высокого личностного развития. Такие люди излучают авторитетность и им не требуется всякий раз доказывать свою силу приказами, угрозами и подкупам. Не слова и поступки, а сам образ таких высокоразвитых индивидуумов — красноречивое свидетельство того, какого уровня развития может достичь человек. Следовательно, осуществляя власть по принципу «быть», руководитель достигает того, что подчиненные, которым нужен авторитет, реагируют на него с готовностью. Власть по типу «иметь» держится на желании обязательно что-то получить для себя: используются положение, знакомства, связи, внешность, нередко применяются манипуляции и давление. Перспективы у руководителя, который осуществляет власть методом «иметь», — псевдавторитет от своих подчиненных. Итак, очевидны две ключевые формы авторитета руководства — внешняя и внутренняя. Первая форма авторитета характеризуется проведением реформ без ключевых рисков, вторая — это осуществление социально-экономических реформ с пониманием возможных рисков и ориентацией на конечный результат. Другими словами, намечаются два типа

---

<sup>5</sup> *Obana J.* Pouvoir politique et pouvoir spirituel. Paris, 1955. P. 38.

<sup>6</sup> *Salleron L.* Le fondement du pouvoir dans l'entreprise. Paris, 1965. P. 23–24.

авторитета — разума и ценности. Именно в таком разделении авторитета заключается главная психологическая тенденция к реализации потребностей человека с точки зрения «рационального» (как стремление к стабильности) и «ценностного» (как стремление к счастливой жизни).

Категорию «авторитет» определяют также по происхождению; в частности, С. Московичи различает две значимые группы — авторитет должности и авторитет личности. При этом ученый отмечает, что относительная значимость этих категорий эволюционирует. Единственным авторитетом, который может влиять на массы, становится авторитет личности, однако авторитет должности предоставляет ему крайне необходимое законное основание. Авторитет основывается на особом даре, и над этим даром необходимо работать, направлять его, разрабатывать, пока он не станет настоящим талантом, социально полезным и пригодным для применения. Для этого необходима способность уловить и передать эмоцию, привлекательность манер, то есть нужен творческий дар, который создает эффект, вкус театральной инсценировки — все, что предназначается для разжигания воображения. Эти правила, если их применять разумно, порождают подражания, возбуждают увлечение, без которых управление невозможно<sup>7</sup>. Следовательно, авторитет должности, дополняясь авторитетом харизматической личности, естественно влияет на подчиненных и превращается в ценностную традицию.

Обращусь к интерпретации понятия «традиция» и определению ее особенностей в современную эпоху, поскольку именно эпоха постмодерна может стать временем нового ее проявления. Ш. Айзенштадт считает, что традиционное общество постоянно меняется, и эти изменения могут быть как на микроуровне, так и глобальными, что связывается с модификацией всего социального каркаса общества. В традиции присутствует креативная и консервативная составляющие. Первая составляющая проявляется и в структуре социальной жизни, и на ее символическом уровне. На структурном уровне происходит попытка изменения границы групп, организаций и социальных систем, в их взаимодействии, а также возможности развития новых ресурсов и новых уровней структурной дифференциации. На символическом уровне креативность традиции проявляется в комбинированной возможности расширения, рационализации и развития новых измерений человеческого существования, а также новых аспектов существующих измерений. Поэтому очевидной является тесная связь между традицией и стереотипом. Если ограничиться рассмотрением поведенческой грани, то

---

<sup>7</sup> *Московичи С.* Век толп. Исторический трактат по психологии масс / пер. с фр. Т.П. Емельяновой. М., 1998.

воспроизведение традиции предусматривает пример социального и индивидуального поведения, то есть доминирование стереотипа над индивидуальным волеизъявлением, личностными чертами и стремлениями.

Итак, социальный стереотип является механизмом реализации традиции, однако динамика социальной традиции — это постоянный процесс преодоления одних видов социально организованных стереотипов и образования новых, инновационных. В таком понимании нивелируется разница между традицией и инновацией. Традиция — это не «засушенное» наследие, которое передается от поколения к поколению по исторической «горизонтали». Это то, что начинается с «вертикали», то архетипичное, что познается интуитивно, независимо от наслоений времени, поскольку принадлежит не прошлому, а вечности. Такая традиция не требует консерватизма, хотя в определенные кризисные моменты истории, когда осознание вечной природы традиции находится в упадке, консерваторы прибегают к реставрации и возникают различные подделки под традицию. Традиция выступает духом радикального обновления, однако новизна в ней имеет онтологический характер и связывается не с постепенным усовершенствованием чего-то прошлого, а с утверждением абсолютного совершенства, где решающую роль в достижении успеха всегда играет «личностный фактор». Следовательно, авторитетный руководитель современности — человек с устойчивым «Я», презентабельный, с простотой суждений и быстротой в принятии адекватных решений, способностью уловить и передать эмоцию, которая порождает подражание, вызывают восхищение — без него нет управления. Как отмечалось выше, одной из тенденций, характеризующих эпоху постмодерна, является доминирование множественности как идеала неопределенности, самодостаточности, целостности личности, возможно, именно поэтому постмодерн может стать эпохой нового проявления традиции.

Ю.М. Бохеньский, польско-швейцарский философ, различал два вида авторитета: эпистемический — авторитет знаний и деонтический — целенаправленный авторитет. Первый вид авторитета тесно связан с наукой и рациональностью, второй — с проявлением свободы («свободного общества»)<sup>8</sup>. Таким образом, эпистемический авторитет можно назвать «авторитетом ума», а деонтический — «авторитетом ощущений». В таком разделении заключается главная психологическая тенденция к реализации потребностей человека с точки зрения «рационального» (как стремление к стабильности) и «эмоционального» (как стремление к счастливой жизни).

---

<sup>8</sup> *Bochenski J. Freiheit, Glaube. Sozialphilosophische Studien. München, 1988.*

Австрийский экономист Ф.А. фон Хайек считал, что авторитетная власть формируется в результате длительного исторического процесса — медленной адаптации сознания индивидов, что воплощается в законах, традициях, конвенциях, обычаях (исключение составляют те общества, где политический союз образовался в результате завоевания). Поэтому люди воспринимают авторитетную власть не потому, что она может осуществляться как угодно, а потому, что они относятся к ней доверительно, поскольку власть действует в соответствии с общественным видением справедливости<sup>9</sup>.

Современные ученые выделяют также некоторые отдельные грани авторитета. Американский ученый, профессор политических наук Р.Э. Флатман известен тем, что впервые в американской политической науке применил аналитическую философию. Осуществляя анализ теории и практики политической власти, в частности, источников авторитета и авторитарности, он сосредоточивался на роли человеческой индивидуальности<sup>10</sup>. Проблемы этики, принуждения и авторитета рассматривались в работе Т. Аираксинена<sup>11</sup>, вопрос веры и авторитета — у А. Гамильтона<sup>12</sup>. Английский политолог Д. Биттем полагает, что «если государственная власть предоставляется и осуществляется подвластными единогласно, согласно конституционным нормам, принципам и ценностям, мы имеем право назвать такую власть легитимной»<sup>13</sup>. М.П. Фуко, французский философ, теоретик культуры и историк, настаивал на мнении о том, что люди, которые имеют власть или авторитет, формируют общепринятое отношение к различным явлениям, которое можно опровергнуть только с помощью еще более авторитетных конкурентов. Г. Нозик, американский ученый, философ русско-еврейского происхождения, идеолог классического либерализма, профессор Гарвардского университета, считает, что авторитет государственной власти основывается на недопущении нарушения прав человека со стороны государства. Для любого государства необходимо, чтобы большинство граждан верило в авторитет государственной власти, потому что именно вера в ее авторитет является залогом легитимности власти. Следовательно, власть и авторитет — самостоятельные явления, однако авторитет — это безусловное признание власти.

Американский ученый П. Сорокин утверждал, что авторитет принадлежит к сфере идеологических смыслов и образцов поведения, которые присущи определенным

---

<sup>9</sup> Hayek E. The Political Order of a Free People. New York, 1979. P. 103.

<sup>10</sup> Flathman R.E. The Practice of Political Authority: Authority the Authoritative. Chicago; London, 1980.

<sup>11</sup> Airaksinen T. Ethics of Coercion and Authority: A philos. study of social life. Pittsburgh, 1988.

<sup>12</sup> Hamilton A. The Authority of Avowals and Concept of Belief // European Journal of Philosophy. Vol. 8. № 1. P. 20–39.

<sup>13</sup> Beetham D. The Legitimation of Power. London, 1991. P. 35.

типам социокультурных лиц и групп. В традиционных обществах доминирует «духовный авторитет». Его «героями» являются — Бог, ангелы, святые и душа.

Соответственно, личность, мотивируя истоки своего авторитета религиозными причинами (видение Бога, Богоматери, святых, внушение ими определенной цели и т. д.), добивалась признания благодаря отражению в своей деятельности какого-то важного задания в контексте патриотической культуры (Сергий Радонежский, Жанна д'Арк), социально-реформаторской или общегуманистической (св. Тереза Калькуттская). В массах всегда особым спросом пользовались цари и вожди харизматичного образца, которых наделяли божественными огромными силами, боялись и любили. Вождь олицетворял идеал божества, и масса идентифицировала себя с ним. Практики, обладающие передовыми знаниями и готовностью к прогрессивным преобразованиям, которые призывают к кропотливой творческой работе, в традиционном обществе востребованы не были. Однако в результате прихода новой суперсистемы, идеациональная культура уступила место культуре чувственной с авторитетами «грубой силы», чувственных наслаждений, радости, удовольствий, комфорта и благосостояния, которые проявляются в стремлении к власти и славы. Соответственно, возникли и распространились новые авторитеты, которые отражали соответствующий тип личности, это — счастливые политики, преуспевающие дельцы, представители богемы, которые позволяли себе тратить много времени и энергии на чувственные наслаждения; скачкообразно вырос авторитет рыночных структур. Сформированная деловая репутация и материальное процветание стали мерилем успешности индивида. Религиозные ценности не отрицаются, но признаются лишь формально. Выходя из-под контроля бывших общественных норм, индивиды попадают в плен своих биологических побуждений и страстей, что приводит к многочисленным конфликтам, кризисам и революциям.

Итак, XX век ознаменовался началом дезинтеграции чувственной культуры — ее моральных, правовых, идеологических и других ценностей и авторитетов, которые ранее контролировали поведение людей. Главный принцип общества, в котором господствует этот тип культуры, свидетельствует, что истинной реальной ценностью является «Неопределенное Многообразие», которое имеет сверхчувствительные, рациональные и чувственные формы, неотделимы друг от друга. Его герои — частично боги, частично героические человеческие существа. Это обстоятельство напрямую сказывается на количественных и качественных параметрах авторитетов: их количество стало быстро множиться в направлении неопределенного многообразия. При этом

возникли невиданные ранее парадоксальные сочетания авторитетов, казалось бы, совершенно несовместимые друг с другом.

Образно характеризовал авторитет французский философ и теоретик литературы, основатель деконструктивизма Ж. Даррида. В отличие от традиционного театра, где текст пьес является нетронутым, в современном театре «диктатура автора закончилась», его роль может играть любой желающий, став полным творцом своей судьбы. Тем самым ученый отрицает любые образцы и авторитеты, оставляя лишь саморефлексирующие структуры, которые могут поддаваться влиянию непредвиденных флуктуаций.

Анализ развития феномена авторитета в эволюционный период эпохи постмодерна позволил определить ее тенденции. В начале эпохи авторитет рассматривается как центральная общественно-историческая категория, анализируется с позиций ее интериоризации в структуре характера личности. В начале XX века возник «новый антропологический тип» человека — авторитарный. В то же время в эпоху постмодерна реализуется смысловая структура множественности. Во всех сферах осмысливается опыт предшествующего развития человечества, возвращаясь к истокам, что позволяет через прошлое и настоящее увидеть то, что должно сформироваться в будущем. Имея наследственную (врожденную) потребность в упорядоченном, системно структурированном обществе, свободном от загадок и неожиданностей, люди заинтересованы в том, чтобы самим быть целостными, чтобы их собственные возможности способствовали правильным ориентациям в социуме. Авторитетную власть люди воспринимают не потому, что она может осуществляться как угодно, а потому, что они относятся с доверием к представителю власти, если он действует в соответствии с общественным видением справедливости. Актуальным является вопрос о соотносительности в теории и практике авторитета и авторитарности, проблем этики, принуждения, вопросов веры и доверия. Очевидно, что для любого государства необходимо, чтобы большинство граждан верило в авторитет руководителей, поскольку именно доверие является залогом его легитимности, которая обеспечивается в основном неформальными основаниями: духовными наставлениями и нематериальными ценностями.

**Список литературы:**

1. *Афонін Е.А.* Розвиток України: макросоціальний підхід // Віче. 1996. № 1. С. 45–54.
  2. *Лиотар Ж.Ф.* Состояние постмодерна / Пер. с фр. Н.А. Шматко. М.; СПб., 1988.
  3. *Московичи С.* Век толп. Исторический трактат по психологии масс / Пер. с фр. Т.П. Емельяновой. М., 1998.
  4. Социальная психология. Словарь / Под ред. М.Ю. Кондратьева. М., 2006.
  5. *Airaksinen T.* Ethics of Coercion and Authority: A philos. study of social life. Pittsburgh, 1988.
  6. *Beetham D.* The Legitimation of Power. London, 1991.
  7. *Bochenski J.* Freiheit, Glaube. Sozialphilosophische Studien. München, 1988.
  8. *Flathman R.E.* The Practice of Political Authority: Authority the Authoritative. Chicago; London, 1980.
  9. *Hamilton A.* The Authority of Avowals and Concept of Belief // European Journal of Philosophy. Vol. 8. № 1. P. 20–39.
  10. *Hayek E.* The Political Order of a Free People. New York, 1979.
  11. *Horkheimer M.* Autoritarianism and the Family. New York, 1959.
  12. *Obana J.* Pouvoir politique et pouvoir spirituel. Paris, 1955.
  13. *Salleron L.* Le fondement du pouvoir dans l'entreprise. Paris, 1965.
- 

**Novachenko T.**

**Trends in the Development of the Phenomenon of Authority in the  
Postmodern Era: The Context of Universal Social Cycle**

*Novachenko, Tatyana* – PhD in Philosophy, Associate Professor. Post-doctorate scholar, Department of State Policy and Political Process Management, President of Ukraine National Academy of Public Administration. E-mail: [tatnov9@yahoo.com](mailto:tatnov9@yahoo.com)

**Annotation**

In the current dynamic social transformation processes the biggest changes is internal — psychosocial nature of man and the society in general, which are rightly regarded through the analysis of epochal cycles. Within them, in a holistic natural sense, not only are the main social processes formed and disintegrate, but also different vectors of social development coincide. This fact has actualized the need to explore the existing trends in the development of the phenomenon of authority in the Postmodern era. In the Postmodern era, semantic structure of plurality is implemented. Authoritative power is perceived by people, because they trusted the representative of the authorities, if one acts in accordance with the public vision of justice. In the theory and practice of state management the question of a correlation between authority and authoritarianism is an important issue, and so are the problems of ethics, coercion, faith and trust.

**Keywords**

Authority, social cycle, evolutionary period, Postmodern.

**References:**

1. *Afonin E.A.* Rozvitok Ukraïni: makrosocial'nij pidhid. *Viche*, 1996, 1, pp. 45–54.
2. *Liotar Zh.F.* *Sostoianie postmoderna*. Per. s fr. N.A. Shmatko. Moscow; St.Petersburg, 1988.



3. Moskovichi S. *Vek tolpa. Istoricheskij traktat po psihologii mass*. Per. s fr. T.P. Emel'janovoj. Moscow, 1998.
4. *Social'naja psihologija. Slovar'*. Pod red. M.Ju. Kondrat'eva. Moscow, 2006.
5. Airaksinen T. *Ethics of Coercion and Authority: A philos. study of social life*. Pittsburgh, 1988.
6. Beetham D. *The Legitimation of Power*. London, 1991.
7. Bochenski J. *Freiheit, Glaube. Sozialphilosophische Studien*. München, 1988.
8. Flathman R.E. *The Practice of Political Authority: Authority the Authoritative*. Chicago; London, 1980.
9. Hamilton A. The Authority of Avowals and Concept of Belief. *European Journal of Philosophy*, Vol. 8(1), pp. 20–39.
10. Hayek E. *The Political Order of a Free People*. New York, 1979.
11. Horkheimer M. *Autoritarianism and the Family*. New York, 1959.
12. Obana J. *Pouvoir politique et pouvoir spirituel*. Paris, 1955.
13. Salleron L. *Le fondement du pouvoir dans l'entreprise*. Paris, 1965.

*Нго Тхань Кан*

## **Реформа государственной службы во Вьетнаме: постепенное развитие как путь к успеху**

*Нго Тхань Кан* — доктор наук, зам. декана, факультет Управления Организациями и Персоналом, Национальная Академия Государственного Управления, Вьетнам.  
E-mail: [hoangstd10@yahoo.com](mailto:hoangstd10@yahoo.com)

### **Аннотация**

В статье обсуждаются вопросы возможности противостояния разрушительным кризисным ситуациям на основе дельного осмысления опыта взаимоотношений человека с недружественными проявлениями природы. Рассматриваются основные черты антикризисной управленческой культуры, формирование которой позволит более успешно противостоять природным катастрофам, снижать их негативные последствия на человеческое общество.

За последние несколько десятилетий глобализация изменила экономическую и социальную жизнь Вьетнама до неузнаваемости. Существующая система Государственной администрации и гражданская служба не вполне соответствуют изменившейся обстановке.

Реформа гражданской службы продолжается уже больше десяти лет. Её главные цели: 1) создать демократичную, эффективную, современную администрацию и 2) подготовить новое поколение государственных служащих — образованных, эффективных и высокоморальных.

Предполагалось, что административная реформа позволит постепенно преобразовать устаревшую систему администрации в новую, динамичную и эффективную. На практике реформа оказалась не столь эффективна. Успешному проведению реформы помешали существующие администрация и государственный аппарат. Анализ причин неудачного проведения реформы позволит в дальнейшем усовершенствовать процесс реформирования администрации. Главный вывод, сделанный автором — для достижения успеха реформа должна проводится постепенно, шаг за шагом.

Административная реформа во Вьетнам продолжается. Следующий её этап определен Программой Административной Реформы 2011–2020. Основные цели и необходимые меры, обозначенные этой программой также рассмотрены в статье.

### **Ключевые слова**

Вьетнам, государственная администрация, реформа, кадровые работники, гражданские служащие, гражданская служба.

## **1. The Civil Service in Vietnam**

During the last century, four Civil Service (CS) systems existed in Vietnam. The first was the CS of Vietnam feudal state, the second was the French colonial CS system, which was replaced by the CS system of the South of Vietnam during the Vietnam War and the fourth is the current CS system. This paper's goal is to examine the history and functioning of the currently existing CS system. The paper focuses mostly on three main aspects of this system — civil service, public administration (PA) machinery and public institutions.

### **1.1. Vietnam PA machinery**

According to the Vietnamese Constitution of 1992<sup>1</sup>, Vietnamese political system consists of three 3 parts: The Vietnam communist party, the State and socio-political associations.

The Communist party is the leading force for both the state and the society in general. Every public institution, every government agency, has a communist party unit. Its task is to lead the organization towards the goals set by the Party. The existing socio-political there are:

- Vietnamese Fatherland Front;
- Vietnamese trade unions;
- Vietnamese youth unions;
- Vietnamese women unions;
- Vietnamese farmer association;
- Vietnamese veterans association.

The Vietnamese State is divided into three branches: legislative, executive and judicial. Legislative bodies are organized in four levels:

- National Assembly;
- Provincial People's Council;
- District People's Council;
- Commune People's Council.

For the judicial bodies, there are three levels:

- Supreme People's Court;
- Provincial People's court;
- District People's court.

The executive bodies, as the legislative ones, are organized in four levels<sup>2</sup>: Central, Provincial, District and Commune.

On the central level, the executive power is the Vietnamese Council of Ministers, which consists of:

- Ministries (18 ministries);
- Ministerial equivalents (4 Agencies);
- Under Government Agencies (8 Agencies);

### **1.2. Vietnam PA institutions**

The Vietnamese CS is regulated by several laws, including:

---

<sup>1</sup> Constitution of the Socialist Republic of Vietnam (1992). URL: <http://www.na.gov.vn/htx/English/C1479/#2Mg8VTtE0TkT> (19.02.2014).

<sup>2</sup> Organization Machinery of Public Administration System / National Academy of Public administration. 2010.

- The Constitution;
- The law of Organization of People's Council and People's Committee;
- The Law of legal documents issue;
- The law of anti-corruption;
- The law of Cadres, Civil servants;
- The law of Public servants.

The main principles the state follows in running the CS to insure its efficiency, are:

- I. The leadership of the Party in CS management;
- II. Democracy, decentralization and individual responsibility;
- III. Civil servants should be hired, promoted and rewarded according to their competence, morality and political qualities;
- IV. Gender equality;
- V. Fairness and transparency.

### **1.3. Vietnamese civil servants**

#### ***Civil servants***

There are several distinct groups within the Vietnamese Civil Service. To understand how the CS system works it's important to define those groups (such as cadre, civil servant, public servant) clearly.

– The term «cadre» refers to a person elected to any position in the party, the government (central or local) or any of the socio-political associations. For example, the President, the Ministers, Chairperson of People's council, Chairperson of People's committee are all considered cadre workers.

– Civil servant is a person who is employed by a party organization, an executive or judicial body or by socio-political associations. Vice-Minister, Director of Department in a Ministry, a staff member working for District People's Committee are civil servants.

– Public servant is a person who works for a public school, a public university, a public hospital, a research institute. Teachers, lecturers, doctors, researchers are public servants.

#### ***CS classification***

Vietnamese CS is divided into 5 grades<sup>3</sup> as follows:

- i. Senior expert;
- ii. Principle expert;

---

<sup>3</sup> Law on Cadres and Civil Servants No 22/2008/QH12. November 13th 2008. URL: <http://luatsukinhte.com/en/law-dissemination/legal-documents/administrative-law/1295-law-on-cadres-and-civil-servants-no-222008qh12-dated-november-13th-2008.html> (19.02.2014).

- iii. Expert;
- iv. Clerk, Technical;
- v. Worker.

The main criteria used to determine the CS grade are:

- Education and training in political theory and / or state management;
- Working experience;
- Efficiency, productivity;
- Ability to speak a foreign language.

Nowadays, the number of state officials is 2,8 million, of which about 388 480 are cadres and civil servants. For the cadres and civil servants at the commune level, the number is about 257 670. The proportions of grades among cadres and civil servants are:

- Senior expert: 0,74%;
- Principle expert: 9,88%;
- Expert: 57,48%;
- Clerk, Technical: 22,63%;
- Worker: 9,27%.

To be promoted to a higher grade a civil servant must meet the grade's standards and pass the examination.

#### **1.4. The reasons for public administration reform in Vietnam**

From the late 1980s, Vietnamese government has carried out a number of reforms in political, economical and social areas. The Public Administration Reform (PAR) was developed during that period and implemented on a step-by-step basis. Three main reasons for the PAR are:

1) Public Administration (PA) system is an important part of the country's political system. PA it's a dynamic part of the state machinery which embodies both the positive and negative aspects of the existing government system in general. As a large part of the political system, which also probably the closest to the people — on all levels, from the central government, to district- and commune-level — it's improvement is perhaps the most important of all the government's measures to improve the quality of life for the people.

2) The existing PA system is extensive, but far from effective. The functions of its many subdivisions often overlap, the apparatus itself is far too large to be truly effective, the procedures are often too slow and complicated, and the average civil servant is barely

competent. Research shows that almost 30% of the civil servants do not meet the requirements of the positions they occupy<sup>4</sup>.

3) The existing PA systems often can't satisfy the people's needs. Its characteristic procedural mistakes make even the most pressing matters needlessly complicated and the most basic issues barely solvable. As a result, the people are not satisfied with the existing system and the public demand for an administrative reform is high.

In 2001, Vietnam implemented the PAR Master Programme for 2001–2010.

## **2. The PAR Master Programme for 2001–2010**

The PAR Master Programme for 2001–2010 was implemented by the Prime Minister<sup>5</sup>. The overall goal of the PAR Master Programme was «to build a strong, clean, professional, modern, effective and efficient public administration system based on the principles of the socialist ruled-by-law State under the leadership of the Party; to create the contingent of cadres and civil servants both competent and ethical, according to the requirements of the national building and development. Up to 2010, the public administration system will be fundamentally reformed to satisfy the requirements of managing a socialism-oriented market economy».

The PAR MP defines 4 main areas of implementation of PAR, 7 plans of action and 5 solutions. The areas of implementation are:

- Institutional reform;
- Organizational structure reform;
- Improvement of the civil service's efficiency and competence;
- Public finance reform.

The 7 plans are:

- National Plan of Action (NPA) No 1: The Action Plan to renovate the development and issuance of legal normative documents;
- NPA No 2: The Action Plan to study and define the roles, functions and organizational structure of agencies in the state administrative system;
- NPA No 3: The Action Plan on staff downsizing;
- NPA No 4: The Action Plan to improve the quality of the contingent of public officials and civil servants;
- NPA No5: The Action Plan on salary reform;

---

<sup>4</sup> Vietnamnet [Официальный сайт]. URL: [www.vietnamnet.vn](http://www.vietnamnet.vn) (18.07.2013).

<sup>5</sup> Decision of The Prime Minister No 136/2001/QĐ-TTg of September 17, 2001, approving the overall program on State administrative reform, the 2001–2010 period.  
URL: [http://www.moj.gov.vn/vbpq/en/Lists/Vn%20bn%20php%20lut/View\\_Detail.aspx?ItemID=9380](http://www.moj.gov.vn/vbpq/en/Lists/Vn%20bn%20php%20lut/View_Detail.aspx?ItemID=9380) (19.02.2014).

- NPA No 6: The Action Plan on renovation of financial management mechanism for administrative and public service agencies;
- NPA No 7: The Action Plan on modernization of the administrative system.

The 5 solutions are:

- To improve the leadership in the PA system;
- To implement the PAR in line with the renovation of the political system;
- To implement the PAR comprehensively from local to central level;
- To provide both financial and human resources necessary for the reform;
- To improve the communications within the PA system.

### **3. Some Results of the implementation of the PAR, 2001–2010**

At the end of 2010, Vietnamese Government published a report on the progress of the PAR, stating that the reform was partially successful, though some issues still remain unsolved<sup>6</sup>.

#### **3.1. Institutional reform**

By July 2010, the Government has submitted over 100 law drafts to the National Assembly. Every year, the Government issues on about 200 decrees. Among the laws issued are: the Law on Enterprises, the Law on cadre and civil service, the Law on Investment, the Competition Law, the Law on Bankruptcy, the Labor Code, the Law on Construction, Land administration Law, the Customs Law, the Commerce Law and Electricity Law etc. Local People's Council at all levels have also strengthened institutional reform, promulgated normative legal documents in conformity with their mandate to implement the laws issued by the central-level authorities in line with specific conditions of each locality.

The reform of administrative procedures and the implementation of «One Stop Shop» and Inter-agency OSS were carried out well. In 2007–2010, the Government had simplified the administrative procedures (AP). This reform was carried out in three phases, the first being the identification of administrative procedures, legal regulations and statistic forms. For the 2<sup>nd</sup> phase, ministries and local institutions had completed self-review and reached the target of simplifying at least 30% of AP. In the third phase of the reform, over 5 500 APs have been checked. As a result, 453 AP are to be abolished completely, 3 749 will be amended and improved to create more favorable conditions for people and enterprises, and 288 AP will be replaced by the newly developed ones.

The reform in general, however, was not altogether successful. The quality of the legal documents is still low. Legal documents have not been comprehensively issued due to

---

<sup>6</sup> Report on Implementation of The Master Programme for Public Administration Reform in Period 2001–2010 / Ministry of Home Affairs. Hanoi, 2011.

lack of strategic and scientific forecast. When laws are issued, their implementation is often delayed or slowed down, since the actual implementation of the new law depends on various circulars and decrees, which aren't usually ready at the time the law is issued. The institutional structure is still weak, since a large number of institutions have not been reviewed, and the implementation of the reform largely goes unchecked and unsupervised.

While the inter-agency OSS mechanism was created, there is still no unified procedure for settling administrative dossiers from central to local level, which hinders the system considerably and makes it far from convenient for organizations and citizens to deal with. Certain progress was made in terms of communication and cooperation between the levels and various branches of the PA, but the communication system in general is still weak, mostly due to the lack of sense of mutual responsibility in the PA.

### **3.2. Restructuring of the PA**

First and foremost, the PA reform has successfully accomplished an important task of clearly defining the functions of each PA agency to avoid the overlapping responsibilities. One of the important results of defining clearly the functions of the state administrative agencies is a clear distinction between state administrative agencies and non-business, public service agency.

The management decentralization and the delegation of powers from central level to local administrations have improved the efficiency between of the PA. The implementing decentralization has contributed to positive movement in terms of executing tasks, power of ministries, central branches towards decreasing at maximum specific operations by decentralizing to local governments, non-business agencies and enterprises.

The third is to set organizing structure of government, organize cross-sector and multi-disciplinary ministries and adjust organizing structure inside of ministries, ministerial-level agencies, government's attached agencies.

Like the institutional reform the restructuring of the PA was not completely successful. While the number of ministries was reduced, the number of departments within a ministry increased significantly. The management decentralization of non-business agencies went slowly. Procedures and mechanisms of task assigning, ordering and business registration are particularly slow, which means the renovation of management process as a whole is less effective and takes more time than expected.

### **3.3. Improving quality of cadres and civil servants**

Three main, broad measures were developed to improve the quality of civil service personnel: the civil service management renovation, the salary system reform and the new training and incentive policy.



The public service management has been decentralized, the responsibilities of central and local administrations (including the Prime Minister, the ministries and their branches and the local governments) have been clearly defined. The higher salary and better social insurance policy stabilized the lives of civil servants. The salary reform project has adjusted the «roadmap» of the salary reform, which was originally designed to reform change the salary regime for civil servants completely and fundamentally. The civil service training system was renovated, both the curriculum and the training regime. Task division among training institutions for civil servants has also been promulgated. Training results for 2001–2010 show that 4 884 506 civil servants have been trained in the past ten years<sup>7</sup>; of which:

883 718 have been trained in political theory;

1 230 536 in state management;

2 122 702 in specialized areas;

97 858 in foreign languages;

224 254 in informatics.

From 2006 to 2008, 42 800 state officials, 27 180 leading specialists, experts and source cadres have been sent for abroad training. The number of cadres, civil servants and public servants sent abroad for training increased 4,2 times against that in 2001–2003.

The quality of the contingent of civil servants still does not, however, meet the requirements set by the reform. Management and administrative skills of the civil servants are still low. The number of degrees and certificates received by the civil servants increased, but professional quality of cadres and civil servants, even this who received said degrees and certificates, improved insignificantly.

The training system itself is not professional, partly due to the planning, which is especially inefficient. Not only do training programmes often overlap due to the lack of planning, they are often too theoretical with no emphasis of practical aspects and applications of the programme's subject in civil service. The measures designed to further improve the civil service training have not been implemented yet.

Corruption in the civil service is still high, and the level of personal responsibility of an average civil servant is still low, which results in civil services often ignoring the needs and requests of the people, or being ineffective.

The Director of the PAR department said to a reporter of a newspaper: «According to some evaluation of leaders in PA agencies, only 30% civil servants are competent and perform

---

<sup>7</sup> Report on Implementation of The Master Program for Public Administration Reform in Period 2001–2010 / Ministry of Home Affairs. Hanoi, 2011.

satisfactory, another 30% achieve limited results, and the rest have no results at all». Recently, a member of the National Assembly said in a famous e-newspaper: «For the success of the new salary policy, it is necessary to cut off about 30–40% of the civil servants».

### **3.5. Public Administration modernization**

Reform of working style is carried out. Local Authorities have issues working regulations of ministries, people committees of different levels. These working regulations have clearly assigned power, responsibility of collective, working relationship aimed at fulfilling the tasks of ministries, people committees of all levels. Working principles and coordination in administrative machinery have been defined more clearly.

PA Modernization is dealing with Administrative discipline and rules, Computerization of administrative management and Modernization of public facilities, offices.

## **4. General evaluation of the PAR implementation**

### **4.1. Some results of the PAR implementation.**

In the past 10 years, PAR has changed the public administration and has been considered an important measure to realize the socio-economic strategy (2001–2010). The PAR implementation resulted in economical improvements, democratization of society, international economic integration, and political stability. Despite its shortcomings, the PAR has achieved some significant improvements, such as:

1) The institutions of the public administration have been basically reformed and perfected in accordance with the process of democratization, and the establishment of public, transparent policy and market economy. Administrative procedure reform has improved the relationships both between the State and the people and among state agencies. The PAR in general attracted the attention of the people to the possibilities of state employment and career options in the public administration.

2) Administrative apparatus was improved significantly over the last ten years. The number of responsibility overlaps and duplications was reduced, and the internal structure of state and public service agencies was clearly defined. The organizational structure of administrative agencies from central to local levels was gradually reworked on a more rational basis. The overall efficiency of the administrative system improved, it became more transparent, more democratic and more responsible.

3) Roles, functions and tasks of state administrative agencies were adjusted to provide better service to the society. Macro-management functions of the Government have been improved and have been more appropriate.

4) Administrative procedures, specifically procedures related to the interactions between state administrative agencies and the people and enterprises have been improved substantially. Administrative procedures have been simplified and made more transparent, creating favorable conditions for people and enterprises. A series of measures, such as a «one-stop-shop» mechanism and acceleration in civil service examination and inspection created a basis for future intensive changes in the whole civil service system.

5) The quality of civil service improved significantly. While it is still not entirely adequate, public service became more competent and efficient thanks to the new training system and the new set of standards for recruitment, promotion and grading of civil servants and cadre workers.

6) Public finance reform had a profound positive effect on the budgetary policy and financial management. The expenditure supervision by using internal expenditure regulations also had a positive impact on the PA system in general.

#### **4.2. Some weaknesses and shortcomings of the PAR implementation**

The PAR implementation process in the last ten years was steady, yet it was also consistently slow and rarely thorough. The overall effect of the PAR was not as significant as it was hoped to be, and the overall goal of «building a strong, clean, professional, democratic administration by 2010» still is not accomplished. The achievements of the past 10 years, while spectacular in their own right, are nevertheless limited and, more importantly, asymmetrical — while some parts of the administrative system are sufficiently developed, most of it is still lacking, which limits the effectiveness of the more developed parts of the system significantly. The stated goal of the whole PAR programme was slow, gradual but universal reform, which would allow to avoid such inconsistencies. Thus far, the reform is not complete and, as a result, the improvements which are achieved are large not sustainable.

Institutional system is still incomprehensive and lacks unity or uniformity. The number of laws needed to transfer to market economy has not been defined clearly. The quality of the laws themselves is also lacking.

The administrative apparatus is immense, but lacks stability, especially at the local level. The administrative structure of the country itself is also developing without any comprehensive planning — over the past ten years, the number of provinces increased from 53 to 63 due to separation, and the supervision after the decentralization has been and still is loose.

The criteria for building structure of cadres and civil servants is not developed enough, the training programmes are inefficient, and the appointed officials have almost no personal responsibility for the results of their work. Overall quality of the civil servants and cadre

workers after the implementation of the new training regime and grading system has not been evaluated. The salary reform has been deployed very slowly.

#### **4.3. Why the PAR is not as successful as it was designed to be**

There are several reasons for the fact that the PAR was not as effective as it was supposed to be.

1) Despite the fact that PAR is considered a top priority, however, its implementation was carried out inefficiently. At the central level, the establishment of Steering Committee turned out to hinder the reform, rather than promote it. The information provided to the agencies in charge of implementing the PAR was often ignored, or at least didn't receive the attention it deserved. As a result the political system in general — and, by extension, the public — remained largely ignorant of the purpose of the PAR in general or any of the specific measures it included.

2) While the PAR by its very nature is connected to the judiciary reform, the legislative reform and the political system as a whole, no attempt was made to integrate it to the development of that system in general or to consciously interconnect it with any of the reforms carried out simultaneously.

3) The PAR itself was planned on a massive scale, with little attention to the practical details. The standards and objectives stated by the programme are often difficult to evaluate objectively, the responsibilities of certain agencies are defined so broadly, that the practical application of such definitions is unclear. Many important issues have not been defined clearly, nor was any consensus reached in terms of their practical realization (this issues include, for example, the structure of the government's organizational apparatus in accordance with model of cross-sector and multi-area management ministries; decentralization and power assignments, etc.)

Certain aspects of the reform were only defined as broad, generalized goals, with no practical solutions suggested at all, without even any suggestions on what agencies might be responsible for these parts of the reform. In most area, the piloting model is widespread and abused — without any comprehensive evaluation mechanism the model is largely useless, and said mechanism is yet to be developed.

4) Resources provided for the programme, both financial and human, were inadequate. The existing problems, native to the current administrative system, such as authoritarianism, red-tape and corruption in civil service also made their inevitable impact on the PAR, the very reform designed to eradicate them. The existing system is neither open nor transparent, and the widespread corruption and incompetence caused indignation among the people.

5) The administrative skill of public officials and civil servants — including those charged with implementing the PAR measures — remains consistently low and most of the civil servants do not meet the requirements of the modernized administration the PAR was designed to create.

#### **4.4. Some results of the implementation of the PAR**

1) First and foremost, it is necessary to provide adequate information to the administrative staff and civil servants on all levels — from central to commune — on the PAR? It's goals and objectives and it's importance to the continuing successful development of the country in general. Informing the administration and the people in general on the PAR must be a top priority.

Further implementation of the PAR is a continuing task, in which all the government organizations and agencies must take part for it to be successful. Therefore, it must be synchronized with the gradual renovation of political system in general — the economic, judicial and legislative reforms.

2) The programme itself should define its objectives more clearly, include more comprehensive plans and suggest specific realistic practical measures. It should be more accessible both for the civil servants and the members of the public. The objectives set by the PAR programme should be more realistic. The implementation of national plan of action was not well-known to everyone, because it is not linked with the performance of main tasks of ministries, branches. There is confusion in the organization mechanism of national plan of action and in task division and coordination among relevant ministries, which is time-consuming and has affected the implementation progress.

3) It is very important to pilot the PAR initiatives. The transformation into a socialist-oriented market economy and into a service-oriented public administration will bring up many initiatives that cannot be implemented immediately. Evaluation pilot will help identify problems to be further addressed or replicate successful initiatives. Innovative mechanisms such as «One-stop-shop», block staffing and block grants, etc., have been established by piloting mode.

4) The key element which will ensure the success of the PAR must be the determination and individual responsibility of heads of government agencies. Government documents so far have clearly promulgated this spirit, but lacked specific measures to insure its practical application. So far, it is difficult to find any cases of ministers or other officials even being criticized, not to mention discharged, for failing to implement the PAR measures.

5) CS competence plays an important role in the implementation of the PAR. It is

particularly important for the civil servants working in the PAR units. CS training system needs further improvement.

6) One of the main obstacle on the way of both the PAR and the political renovation in general is the «old paradigm» thinking which characterizes many of civil servants, both the high-ranking officials and the rank-and-file functionaries. It's important to promote new attitudes among the CS and the people in general — a shift from «agency-centered» to «citizen-oriented», from «tradition-oriented status quo» to «change, innovation, adaptation», from «risk avoidance» to «risk-taking». This change is a process that needs time, effort and resources<sup>8</sup>.

### **5. The Civil Service Reform trends in other Countries**

Civil service reform is to change intentionally part or whole civil service system such as, state machinery, legal framework, civil servants or administrative procedures, in order to make State management effectiveness and efficiency<sup>9</sup>. At some point in their history most countries in the world carried out some sort of civil service reform. United State, for example, had «Government reorganization», Germany had «the development of new public management», Thailand had «Good Governance», Singapore had «Excellent Civil service for the XXI Century»<sup>10</sup>, and so on. The goal of most modern civil services is to shift from «ruling» to «serving» the people, so the Government apparatus tends to become «smaller», shifting from «traditional public Administrative system» to the «new public management» — people-centered, outsourcing, participatory, transparent, accountable<sup>11</sup>.

Most of CS reforms tend to follow this trend<sup>12</sup>:

- Result-Based control;
- Privatization;
- Adjusting relationship between the Central and Local;
- State machinery tends to be «flatter»;
- Reform civil servants regime;
- Public financial management reform;
- Modernization of public administrative system.

---

<sup>8</sup> Report on Implementation of The Master Program for Public Administration Reform in Period 2001–2010 / Ministry of Home Affairs. Hanoi, 2011.

<sup>9</sup> Public Administration System and Administrative Technology for the Principle Civil Servant Grade / National Academy of Public Administration of Vietnam. 2007.

<sup>10</sup> *Thang V.P., Nguyen M.P., Nguyen T.H.* Civil Service and the Trend of Civil Service Reform in Some Countries. Hanoi, 2004.

<sup>11</sup> Good Governance B.E. 2543. Office of the Civil service Commission. Bangkok, 1999.

<sup>12</sup> *Osborne D., Gaebler T.* Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. New York: Plume, 1993.

Researches show that administrative reforms in Western countries are based on following ideas<sup>13</sup>:

- 1) Government becomes smaller, thus reducing the financial burden of supporting it.
- 2) Government's executive functions are enhanced. Ministries become multi-sectors. Function-specific government management is reduced. Scope of administrative jobs in the Government becomes larger. Certain government functions are transferred from central to local level.
- 3) Administrative consultant system is developed. The government sets up and uses a system of consultants, highly professional in different areas.

Vietnamese CS reform is partly based on the past experience of other countries. Vietnam has carried out CS reform in a typical context<sup>14</sup>:

- transition from the centralized planned economy to the market economy with socialistic orientation;
- current public administration system has a lot of shortcomings: large government apparatus, overlapping responsibilities, insufficient legal framework, incompetent civil servants, planned public finance regulation etc.;
- globalization and international economic cooperation is important for the development of the country, since it creates new economic opportunities;
- administrative system should utilize the latest scientific and technological developments to be more productive;
- the society in general requires more advanced administrative system: more democratic, more participatory, more transparent.

## **6. PAR Master Programme for 2011–2020 in Vietnam**

The Government Resolution No 30c/ND-CP, dated 08 November 2011, of The Vietnam Government on PAR MP 2011–2020.

PAR objectives:

- Development of the socialism-oriented free-market economical system;
- Development of the free, transparent business environment;
- Development of the transparent, modern, effective, state administrative system;
- Ensuring the society remains democratic and human rights are maintained;

---

<sup>13</sup> Public Administration and Effective Governance / Management Training and Research Institute. Hanoi, 2005.

<sup>14</sup> Scope of Civil Services in European Countries: Trends and Developments. Seminar at the European Institute of Public Administration, Maastricht, 13–14 November 2000 / SIGMA — Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries. URL: <http://www.sigmaweb.org/1850438.pdf> (19.02.2014).

– Improving the quality of the civil service, making it competent and adequate for the modern social and political system.

In the next 10 years, PAR will focus on:

- Institutional reform;
- Quality of cadres, civil servants, public servants;
- Quality of public service and administrative service.

The tasks of PAR 2011–2020:

1. Institutional reform;
2. Reform of administrative procedures;
3. Reform of administrative machinery;
4. Development of quality of civil servants, public servants;
5. Public finance reform;
6. Modernization of the public administration system.

The solutions for PAR implementation are as follows:

- To strengthen the leadership of the PAR from the top to grassroots;
- To train cadres, civil servants, public servants effectively; to make civil service transparent and accountable;
- To improve the competency of civil servants who work for the PAR at all levels of public administration system;
- To carry out the evaluation of the PAR implementation rate;
- To develop IT — Communications in the line with the PAR;
- To ensure public budget for PAR programme;
- To reform the salary policy in order to motivate cadres, civil servants, public servants, thus making them more productive.

## **7. Conclusion**

Over ten years, from 2001 to 2010, Vietnam had implemented the PAR Master Programme. The government and each civil servant personally contributed somewhat to that effort. The reform was partly successful — public institution reform, government machinery reform, civil service quality reform and public financial reform all improved the current situation in some way. However, the PAR in general was flawed and left a lot to be desired, causing an intense discontent with the reform among the public.

For the next 10 years, with the new PAR Master Programme, based partly on the experience of implementing the previous programme, Vietnamese Government will make sure that the PAR implementation will be successful and Vietnamese Government and the People of



Vietnam will be happy with the reforms carried out as part of the programme, such as: institutional reform, administrative procedures reform, administrative machinery reform, quality of civil service reform, public finance reform and public administration system modernization.

When we carry out the PAR, we change the country we live in, the system within which we exist, and we will cope with difficulty and hostile elements. We hope we will achieve success in our effort, once it is reasonably corrected and adjusted. «It is not the strongest of the species that survive, nor the most intelligent, but the one most responsive to Change» — Charles Darwin.

### ***References:***

1. Constitution of the Socialist Republic of Vietnam (1992).  
URL: <http://www.na.gov.vn/htx/English/C1479/#2Mg8VTtE0TkT> (19.02.2014).
2. Decision of The Prime Minister No 136/2001/QĐ-TTg of September 17, 2001, approving the overall programme on State administrative reform, the 2001–2010 period.  
URL: [http://www.moj.gov.vn/vbpq/en/Lists/Vn%20bn%20php%20lut/View\\_Detail.aspx?ItemID=9380](http://www.moj.gov.vn/vbpq/en/Lists/Vn%20bn%20php%20lut/View_Detail.aspx?ItemID=9380) (19.02.2014).
3. EROPA Conference 2012 «Challenges to Administrative Reform: Learning from the Past and In Search of Excellence in the Future». Jakarta, 2012.
4. Good Governance B.E. 2543. Office of the Civil Service Commission. Bangkok, 1999.
5. International Review of Administrative Sciences. IIAS — International Institute of Administrative Sciences. 2011. Vol. 77. No 1.
6. Law on Cadres and Civil servants No 22/2008/QH12. November 13th 2008. URL: <http://luatsukinhte.com/en/law-dissemination/legal-documents/administrative-law/1295-law-on-cadres-and-civil-servants-no-222008qh12-dated-november-13th-2008.html> (19.02.2014).
7. *Ngô T.C.* Improving Quality of Training of Civil Servants in Public Sector // The Human Studies Review. 2011.
8. *Nguyen T.D.* Vietnam Civil Service. Hanoi, 2007.
9. Organization Machinery of Public Administration System. National Academy of Public administration. Hanoi, 2010.
10. *Osborne D., Gaebler T.* Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. New York: Plume, 1993.
11. PPA — Public Policy and Administration. 2011. Vol. 26. No 1.
12. Public Administration and Effective Governance. Management Training and Research Institute. Hanoi, 2005.

13. Public Administration Reform in Vietnam — Ideas of Scientists. National Academy of Public Administration. Hanoi, 2010.
  14. Public Administration System and Administrative Technology for the Principle Civil Servant Grade. National Academy of Public Administration of Vietnam. 2007.
  15. Report on Implementation of The Master Programme for Public Administration Reform in Period 2001–2010. Ministry of Home Affairs. Hanoi, 2011.
  16. Report on Review of Implementation of PAR in the Phase 2001–2010. Ministry of Home Affairs of the Socialist Republic of Vietnam. 2010.
  17. *Schiavo-Campo S., Sundaram P.* To Serve and to Preserve: Improving Public Administration in a Competitive World. Manila: Asian Development Bank, 1999.
  18. Scope of Civil Services in European Countries: Trends and Developments. Seminar at the European Institute of Public Administration, Maastricht, 13–14 November 2000. SIGMA — Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries. URL: <http://www.sigmaweb.org/1850438.pdf> (19.02.2014).
  19. Standards and Tools of Evaluation for State Performance // The Government Inspection. Hanoi, 2008.
  20. Summary Record of the National Conference on Civil Servants Management. Ministry of Home Affairs of the Socialist Republic of Vietnam. 2006.
  21. The Government Reform — Political Typhoon at the End of XX Century. Chief editor: Tinh T. Hanoi, 2002.
  22. The Government Resolution No 30c/ND-CP of 08 November 2011, of The Vietnam Government on PAR MP 2011–2020.
  23. *Thang V.P., Nguyen M.P., Nguyen T.H.* Civil Service and the Trend of Civil Service Reform in Some Countries. Hanoi, 2004.
  24. Vietnamnet [Official site]. URL: [www.vietnamnet.vn](http://www.vietnamnet.vn) (18.07.2013).
-

*Ngo Thanh Can*

### **Civil Service Reform in Vietnam: Gradual Change as a Way to Success**

*Ngo Thanh Can* — PhD, Vice-Dean, Faculty of Organization and Personnel Management,  
National Academy of Public Administration, Viet Nam. E-mail: [hoangstd10@yahoo.com](mailto:hoangstd10@yahoo.com)

#### **Annotation**

In recent decades, the process of globalization has changed Vietnam profoundly, both the economical and the social life. Public administration and civil service have to change to meet the challenges of this profoundly different society

The civil service reform was carried out for the past ten years. It's main goal are 1) building a democratic, strong, clean, professional, modern, effective public administration, and 2) creating the contingent of capable, productive and ethical cadre workers and civil servants.

The civil service reform was designed to gradually transform the traditional civil service – centralized, bureaucratic and ineffective – into a modern one – dynamic and effective.

The reform, however, was not entirely successful – neither it's development, nor it's practical implementation. The existing government machinery, civil institutions and civil service practices all hindered the reform to some extent. There are some lessons learned from the implementation of the civil service reform on leadership, planning, institutional reform and creating strong civil service personnel. The main one is this: big success is achieved in small steps. That means, in the Vietnamese context, that to success, civil service reform should be carried out on a step by step basis.

The reform will be continued in the future, it's guiding document being the newly-issued Public Administration Reform Master Program for 2011-2020. The stated objectives of that program are: "institutional reform; improving the civil service's quality of service by creating a more competent and productive service; reforming the salary policy to achieve higher motivation and higher productivity of the cadre workers, civil servants and public servants; improving the quality of public administration service and public service". PAR for 2011-2020 has 6 objectives, 7 solutions and 16 projects.

#### **Keywords**

Vietnam, public administration, reform, cadres, civil servants, civil services.

#### **References:**

1. Constitution of the Socialist Republic of Vietnam (1992).  
URL: <http://www.na.gov.vn/htx/English/C1479/#2Mg8VTtE0TkT> (19.02.2014).
2. Decision of The Prime Minister No 136/2001/QĐ-TTg of September 17, 2001, approving the overall programme on State administrative reform, the 2001–2010 period.  
URL: [http://www.moj.gov.vn/vbpq/en/Lists/Vn%20bn%20php%20lut/View\\_Detail.aspx?ItemID=9380](http://www.moj.gov.vn/vbpq/en/Lists/Vn%20bn%20php%20lut/View_Detail.aspx?ItemID=9380) (19.02.2014).
3. EROPA Conference 2012 «Challenges to Administrative Reform: Learning from the Past and In Search of Excellence in the Future». Jakarta, 2012.
4. Good Governance B.E. 2543. Office of the Civil Service Commission. Bangkok, 1999.
5. International Review of Administrative Sciences. IIAS — International Institute of Administrative Sciences. 2011. Vol. 77. No 1.
6. Law on Cadres and Civil servants No 22/2008/QH12. November 13th 2008.  
URL: <http://luatsukinhte.com/en/law-dissemination/legal-documents/administrative-law/1295-law-on-cadres-and-civil-servants-no-222008qh12-dated-november-13th-2008.html> (19.02.2014).
7. Ngo T.C. Improving Quality of Training of Civil Servants in Public Sector. *The Human Studies Review*. 2011.
8. Nguyen T.D. Vietnam Civil Service. Hanoi, 2007.

9. Organization Machinery of Public Administration System. National Academy of Public administration. Hanoi, 2010.
10. Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. New York: Plume, 1993.
11. PPA — Public Policy and Administration. 2011. Vol. 26. No 1.
12. Public Administration and Effective Governance. Management Training and Research Institute. Hanoi, 2005.
13. Public Administration Reform in Vietnam — Ideas of Scientists. National Academy of Public Administration. Hanoi, 2010.
14. Public Administration System and Administrative Technology for the Principle Civil Servant Grade. National Academy of Public Administration of Vietnam. 2007.
15. Report on Implementation of The Master Programme for Public Administration Reform in Period 2001–2010. Ministry of Home Affairs. Hanoi, 2011.
16. Report on Review of Implementation of PAR in the Phase 2001–2010. Ministry of Home Affairs of the Socialist Republic of Vietnam. 2010.
17. Schiavo-Campo S., Sundaram P. To Serve and to Preserve: Improving Public Administration in a Competitive World. Manila: Asian Development Bank, 1999.
18. Scope of Civil Services in European Countries: Trends and Developments. Seminar at the European Institute of Public Administration, Maastricht, 13–14 November 2000. SIGMA — Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries.  
URL: <http://www.sigmaweb.org/1850438.pdf> (19.02.2014).
19. Standards and Tools of Evaluation for State Performance. *The Government Inspection*. Hanoi, 2008.
20. Summary Record of the National Conference on Civil Servants Management. Ministry of Home Affairs of the Socialist Republic of Vietnam. 2006.
21. The Government Reform — Political Typhoon at the End of XX Century. Chief editor: Tinh T. Hanoi, 2002.
22. The Government Resolution No 30c/ND-CP of 08 November 2011, of The Vietnam Government on PAR MP 2011–2020.
23. Thang V.P., Nguyen M.P., Nguyen T.H. Civil Service and the Trend of Civil Service Reform in Some Countries. Hanoi, 2004.
24. Vietnamnet [Official site]. URL: [www.vietnamnet.vn](http://www.vietnamnet.vn) (18.07.2013).

## Экономические вопросы управления

*Бобылева А.З., Усачев А.А.*

### Совокупная акционерная доходность акционеров как инструмент оценки успешности бизнеса

*Бобылева Алла Зиновьевна* — доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой финансового менеджмента факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова.

Е-mail: [bobyleva@spa.msu.ru](mailto:bobyleva@spa.msu.ru)

*Усачев Алексей Анатольевич* — студент 5 курса факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова, кафедра финансового менеджмента.

Е-mail: [usachevalexy@yahoo.com](mailto:usachevalexy@yahoo.com)

#### Аннотация

В статье рассматривается совокупная доходность акционеров как инструмент оценки эффективности функционирования компании (группы компаний), предлагается корректировка формулы расчета этого показателя для увеличения прозрачности и точности оценки. Анализируются факторы, влияющие на этот показатель, а также изучается его взаимосвязь с ростом акционерной стоимости. Прослеживается динамика изменений этого показателя для компаний рынка США и особенности для российского рынка. Рассматривается целесообразность использования показателя совокупной акционерной доходности для оценки эффективности деятельности менеджмента.

#### Ключевые слова

Акционерная стоимость, совокупная акционерная доходность, рентабельность инвестированного капитала, доход от инвестиций.

Одним из важнейших показателей для акционера является совокупная акционерная доходность. Этот показатель традиционно определяется как сумма прироста стоимости акции за определенный период и дивиденда на акцию за этот же период в отношении к той стоимости акции, по которой она была куплена. Этот показатель в наибольшей степени согласуется с теорией одного из родоначальников агентской теории и теории стоимости — А. Раппапорта, в соответствии с которой результаты деятельности менеджеров должны оцениваться по своему влиянию на благосостояние акционеров. Многие компании финансового и нефинансового сектора, как *Barclays Bank*, *British American Tobacco*, *Deutsche Bank*, *McDonalds*, *Pearson*, осознавая важность подобного показателя для акционеров, ставят своей целью рост или поддержание на определенном уровне совокупной акционерной доходности.

Хотя финансовая наука и практика признали ценность показателя совокупной акционерной доходности, до сих пор продолжаются научные споры о выборе подходящего внутреннего показателя, измеряющего эффективность действий

менеджмента для обеспечения положительной динамики доходности акционеров<sup>1</sup>. Проблема заключается в том, может ли показатель совокупной акционерной доходности, отражающий желательный результат для акционеров, мотивировать менеджмент на достижение долгосрочного и устойчивого роста стоимости компании. Эта проблема является частным случаем так называемых агентских конфликтов. В общем виде агентский конфликт описывается как возникающий в случае, если одна сторона (принципал) делегирует определенные задачи другой стороне (агенту) для их выполнения. Его необходимыми условиями являются: а) конфликт между целями и интересами принципала и агента и б) сложность и затратность процесса проверки действий агента принципалом. Агентские конфликты могут иметь разные проявления, также если у принципала и агента разная толерантность к риску<sup>2</sup>. Соответственно, особое значение в управлении имеют способы мотивирования агента к достижению благоприятного для принципала результата.

Показатель совокупной акционерной доходности не зря пользуется популярностью: он легко рассчитывается, является доступным для понимания и сразу отражает то, к чему стремятся акционеры. В связи с этим проведенное исследование в первую очередь направлено на анализ показателя совокупной акционерной доходности как инструмента разрешения агентского конфликта. Главной задачей было показать, насколько индикатор, отражающий результат, будет подходить для того, чтобы направлять и измерять процесс достижения этого результата. Важным аспектом исследования также стало изучение взаимосвязи фундаментальных драйверов стоимости коммерческой компании и совокупной акционерной доходности акционеров на различных временных отрезках.

Более того, как будет показано в дальнейшем, общепринятая методика расчета показателя совокупной акционерной доходности игнорирует временной фактор дивидендной доходности, таким образом недооценивая действительную важность дивидендных выплат в структуре совокупного дохода акционеров.

---

<sup>1</sup> *Rapp M.S.* Information Asymmetries and the Value-relevance of Cash Flow and Accounting Figures — Empirical Analysis and Implications for Managerial Accounting // *Problems and Perspectives in Management*. 2010. Vol. 8. No 2. P. 64–75; *Bacidore J.M., Boquist J.A., Milbourn T.T., Thakor A.V.* The Search for the Best Financial Performance Measure // *Financial Analysts Journal*. 1997. Vol. 55. Issue 3. P. 11–20; *Burgman R., Van Clieaf M.* Total Shareholder Return (TSR) and Management Performance: A Performance Metric Appropriately Used, or Mostly Abused? // *Rotman International Journal of Pension Management*. 2012. Vol. 5. No 2. P. 26–33.

<sup>2</sup> *Eisenhardt K.M.* Agency Theory: An Assessment and Review // *Academy of Management Review*. 1989. Vol. 14. No 1. P. 57–74.

Для демонстрации результатов исследования определим совокупную акционерную доходность ( $TRS$ ) как функцию от (1) процентного изменения стоимости акций и (2) дивидендной доходности, или:

$$TRS = \left( \frac{P_t}{P_{t-1}} - 1 \right) + \frac{D_t}{P_{t-1}}, \quad (1)$$

где  $P_t$  — это стоимость акции (или собственного капитала в целом) в момент времени  $t$ ,  $P_{t-1}$  — это стоимость акции в предшествующий (базовый) период,  $D_t$  — это выплаченный дивиденд на обыкновенную акцию в момент времени  $t$ .

Формула (1) является общепринятым способом представления совокупной акционерной доходности<sup>3</sup>. Однако эту формулу нельзя назвать совершенной. Известно, что дивиденды выплачиваются компаниями в разное время и высоко ценятся рынком, поскольку являются прямой денежной формой дохода. Указанная выше формула не учитывает временную структуру дивидендных выплат, в связи с чем и предлагается ее корректировка.

Временной фактор необходимо принимать во внимание, так как раннее получение доходов позволяет не только снизить риски инвестиций, но и произвести капитализацию дивидендных выплат. В формулу (1), таким образом, стоит включить дополнительный фактор, который бы увеличивал дивиденд на среднерыночную ставку доходности, поскольку денежные средства, поступившие в результате выплаты дивидендов, являются наиболее ликвидными активами и могут быть инвестированы по этой ставке.

Таким образом, корректной формулой, выражающей совокупную акционерную доходность, будет являться:

$$TRS = \left( \frac{P_t}{P_{t-1}} - 1 \right) + \sum_{n=1}^t \frac{D_n \times (1+r)^{t-n}}{P_{t-1}}, \quad (2)$$

где  $r$  — это среднерыночная ставка доходности, а  $n$  — это момент выплаты дивиденда, принимающий значения  $t-1 \leq n \leq t$ .

Дополнительную ценность формулы (2) придает также то, что она корректно указывает на преимущества возвращения акционерам вложенных ими денег в виде дивидендов или выкупа акций: она фиксирует доходность на уровне среднерыночной, что особенно выгодно компаниям, теряющим стоимость.

Приведенную выше формулу (1) можно также представить следующим образом:

<sup>3</sup> См., например: Koller T., Goedhart M., Wessels D. Valuation. Measuring and Managing the Value of Companies. Hoboken, NJ, 2010.

$$TRS = \left( \frac{P_t}{P_{t-1}} - 1 \right) + \frac{D_t}{P_{t-1}} = \frac{P_t - P_{t-1} + D_t}{P_{t-1}}, \quad (3)$$

то есть фактически показатель совокупной акционерной доходности можно эквивалентно назвать рентабельностью инвестиций акционеров (*Total Shareholder Return, Total Return to Shareholders, TRS*)<sup>4</sup>, поскольку формула будет показывать выход с первоначальных инвестиций, отношение дохода к вложению.

Для дальнейших преобразований, чтобы показать связь совокупной акционерной доходности со среднерыночной ставкой доходности, воспользуемся моделью дисконтирования дивидендных выплат (классической формулой Гордона)<sup>5</sup>.

Выделим следующие допущения для дальнейшего анализа:

- отсутствие неопределенности на рынке: все акторы располагают точной и достоверной информацией о состоянии рынка и каждой компании;
- дивиденд на одну акцию  $D(t)$  растет по постоянной ставке  $g$ ;

При введении указанных ограничений, на отрезке времени от  $t-1$  до  $t$  среднерыночная ставка доходности ( $r$ ) будет связывать поток дивидендов (по ставке  $g$ ) с рыночной стоимостью акции  $P(t-1)$ . То есть рыночная стоимость акции будет равна дисконтированному денежному потоку от этой акции, определяемому дивидендной доходностью:

$$P_{t-1} = \frac{D_t}{1+r} + \frac{1+g}{1+r} + \frac{(1+g)^2}{(1+r)^2} + \dots = \frac{D_t}{r-g} \quad (4)$$

Формула (4) в силу своих допущений определяется на основе модели дисконтированных дивидендных выплат, поэтому она принимает в расчет только ставку дивидендной доходности. Очевидно, что акционеры могут получить доход от своих инвестиций не только через прямые денежные выплаты, но и через изменение стоимости акции. Таким образом, формула совокупной акционерной доходности (1) эквивалентна:

$$TRS = \left( \frac{P_t}{P_{t-1}} - 1 \right) + \frac{D_t}{P_{t-1}} = \left( \frac{P_t}{P_{t-1}} - 1 \right) + (r - g) \quad (5)$$

Учитывая приведенные выше допущения об отсутствии неопределенности на рынке, постоянном росте дивиденда на акцию, а также постоянстве среднерыночной ставки доходности, можно заключить, что на совокупную акционерную доходность в реальных рыночных условиях будут влиять:

- 1) неожиданные изменения в денежных потоках (то есть такие изменения чистой прибыли и денежных потоков, влияющие или могущие влиять на текущие или

<sup>4</sup> Deelder M., Goedhart M.H., Agrawal A. A Better Way to Understand TRS // Perspectives on Corporate Finance and Strategy. 2008. Vol. 28. P. 26–30.

<sup>5</sup> Gordon M.J. The Investment, Financing, and Valuation of the Corporation. Homewood, IL, 1962.



- будущие дивидендные выплаты, которые не ожидалось рынком и не были заложены в оценку стоимости компании);
- 2) ожидаемые изменения в ставке дисконтирования, по которой оцениваются будущие денежные потоки;
  - 3) неожиданные изменения ставки дисконтирования<sup>6</sup>.

Представим совокупную акционерную доходность следующим образом:

$$\begin{aligned}
 TRS &= \left(\frac{P_t}{P_{t-1}} - 1\right) + (r - g) = \left(\frac{P_t}{P_{t-1}} - 1\right) + (r - g) + \Delta \frac{P}{E} - \Delta \frac{P}{E} + \Delta E - \Delta E = \\
 &= \left(\frac{P_t}{P_{t-1}} - 1\right) + (r - g) + \frac{P_t}{E_t} \frac{P_{t-1}}{E_{t-1}} - \frac{P_{t-1}}{E_{t-1}} + \frac{E_t}{E_{t-1}} - \frac{E_{t-1}}{E_{t-1}} + 1 - 1 = \left(\frac{P_t E_t E_{t-1}}{P_{t-1} E_t E_{t-1}} - 1\right) + (r - \\
 &g) + \frac{P_t E_{t-1}}{E_t P_{t-1}} - \frac{P_{t-1} E_{t-1}}{E_t P_{t-1}} + \frac{E_t}{E_{t-1}} - \frac{E_{t-1}}{E_{t-1}} + 1 - 1 = \\
 &= \left(\frac{E_t}{E_{t-1}} - 1\right) + \left(\frac{P_t}{E_t} \frac{P_{t-1}}{E_{t-1}} - 1\right) + \left(\frac{E_t}{E_{t-1}} - 1\right) \times \left(\frac{P_t}{E_t} \frac{P_{t-1}}{E_{t-1}} - 1\right) + r - g,
 \end{aligned} \tag{6}$$

то есть

$$TRS = \Delta E + \Delta \frac{P}{E} + (\Delta E \times \Delta \frac{P}{E}) + DY, \tag{7}$$

где  $E$  — это чистая прибыль,  $DY$  — дивидендная доходность, а произведение прироста прибыли и прироста  $P/E$  (выражающего изменение ожиданий акционеров) показывает влияние приращенной прибыли на изменение  $P/E$ .

Поскольку в формуле (7) дивидендные выплаты, учитываемые в компоненте  $DY$ , не распределены равномерно, они несут разную ценность для акционеров. Для того чтобы корректно отражать влияние дивидендной политики компании на совокупную акционерную доходность, в данной работе предлагается рассчитывать также капитализируемый доход, приходящийся на каждый полученный дивиденд по среднерыночной ставке доходности. Таким образом, формулу (7) можно представить следующим образом:

$$TRS = \Delta E + \Delta \frac{P}{E} + (\Delta E \times \Delta \frac{P}{E}) + \sum_{n=1}^T \frac{P_n \times (1+r)^{t-n}}{P_{t-1}} \tag{8}$$

Стоит отметить важность фактора  $(\Delta E \times \Delta \frac{P}{E})$ , который часто игнорируется в силу своего, как правило, стремящегося к нулю значения<sup>7</sup>. Часто указываемое в литературе предложение игнорировать этот показатель как чрезвычайно маленький, приводит к существенной погрешности в расчетах, что подтверждает проведенное исследование.

<sup>6</sup> Fama E.F. Stock Returns, Expected Returns, and Real Activity // The Journal of Finance. 1990. Vol. XLV. No 4. P. 1089–1108.

<sup>7</sup> Koller T., Goedhart M., Wessels D. Op. cit.

Незначительность показателя может следовать из двух предпосылок: (1) относительная стабильность показателей прибыли; (2) прибыль является неотрицательной. Ни одна из них не подтвердилась даже для списка компаний *S&P 500*, о чем подробнее будет сказано ниже.

Исходя из того, что денежные потоки от разных видов активности несут разную ценность в силу неодинаковой рентабельности различных проектов и риска, а также из того, что  $g$ , рост дивидендной доходности, не учитывает влияние роста дивидендных выплат на возможности инвестирования, предлагается декомпозировать совокупную акционерную доходность на доход, обеспеченный следующими факторами:

- 1) ростом выручки, за вычетом необходимых инвестиций<sup>8</sup>;
- 2) «старыми» инвестициями (то есть инвестициями, не требующими дополнительных вложений) (*organic value*);
- 3) изменениями в ожиданиях акционеров;
- 4) влиянием финансового левереджа<sup>9</sup>.

В случае использования компанией заемных средств необходимо из всех показателей убрать эффект долга путем использования в расчетах стоимости корпорации с учетом чистого долга (*Enterprise value*), а эффект левереджа рассчитать путем выделения из каждого фактора эффекта заемных средств и суммирования этих эффектов. Поскольку этот процесс, представленный в виде формулы, будет чересчур громоздким, рассмотрим упрощенную ситуацию: предположим, что компания не имеет заемных средств. Таким образом,

$$TRS = \Delta E + \frac{\Delta E}{E} + (\Delta E \times \frac{\Delta E}{E}) + DY = \left( \Delta E - \left[ \frac{g}{ROIC_t} \right] \times \frac{E_{t-1}}{P_{t-1}} \right) + \frac{E_{t-1}}{P_{t-1}} + \frac{\Delta E}{E} \quad (9)$$

Данная модель позволяет идентифицировать источники совокупной акционерной доходности и выявить факторы, влияющие на них.

С целью выявления и представления в количественном виде взаимосвязи, а также силы влияния каждого из факторов на совокупную акционерную доходность нами проведено эмпирическое исследование факторов, влияющих на совокупную акционерную доходность:

- 1) проводился анализ 75 случайно отобранных компаний (единственным требованием было наличие истории о торгах акциями на бирже более 10 лет) из списка

<sup>8</sup> Здесь и далее инвестиционный капитал рассчитывается за вычетом гудвилл, как средний на начало и конец отчетного периода, чистый долг рассчитывается как задолженность за вычетом финансовых активов.

<sup>9</sup> Deelder M., Goedhart M.H., Agrawal A. Op. cit.

*S&P 500* по формуле (7) на основании данных *Bloomberg*, *finance.yahoo.com*, *wikininvest.com*, *ycharts.com*;

2) проводился аналогичный по процедуре анализ 40 российских компаний, торгующихся на Московской бирже, на основании данных *moex.ru*, *investcafe.ru*.

Первый и самый главный вопрос, который целесообразно рассмотреть при изучении возможностей управления совокупной акционерной доходностью, является степень ограниченности менеджеров организации в их возможностях оказывать влияние на различные факторы, определяющие размер совокупной акционерной доходности.

Изменения в ожиданиях, как предполагается, будут оказывать наиболее существенное влияние на совокупную акционерную доходность в краткосрочном периоде. Этому предлагается простое объяснение: инвестиции, как известно, осуществляются, исходя из возможностей проекта (или компании) обеспечивать плату с учетом риска за используемые финансовые ресурсы (требуемая ставка доходности). Так как стоимость компании можно определять через сумму всех денежных потоков, которые бизнес принесет в будущем, инвесторы, оценивая степень важности тех или иных новостей, изменяют свои прогнозы ожидаемой доходности и степени риска этого дохода, таким образом капитализируя новые тренды в стоимости компании. Именно в результате этого процесса у быстрорастущих и высокомаржинальных компаний прослеживается тренд более высокого соотношения стоимости ( $P$ ) компании к ее доходам ( $E$ ) по сравнению со среднерыночным. Соответственно, в стоимость акции уже заложена ожидаемая доходность. Рост стоимости акции за счет ожиданий (то есть за счет увеличения показателя  $P/E$ ) может быть только при условии такого дохода, который ранее не был заложен рынком в расчеты стоимости компании, что позволяет инвесторам капитализировать будущие денежные потоки (которые ранее не ожидались) в текущей стоимости акции. В этом смысле ожидания предшествуют материальной прибыли или убытку.

Возможности влияния менеджмента на ожидания (измеряемые соотношением стоимости акции и дохода на одну акцию,  $P/E$ ) акционеров в краткосрочной перспективе представляются нам ограниченными, поскольку ожидания во многом зависят не только от внутренних для компании факторов, но и от внешних факторов: роста процентных ставок, состояния отрасли и рынка, различных видов рисков.

Краткосрочные изменения стоимости акций (волатильность) появляется вследствие как постоянного анализа компании и рынка инвесторами, так и вследствие изменения общерыночных факторов, которые ведут к переоценке рисков, изменению

ликвидности рынка, возможностей привлечения капитала для инвестирования и т. д. Соответственно, изменения стоимости акции часто корректируются на коротких временных промежутках, особенно когда спекулятивные инвесторы фиксируют свою прибыль, поэтому, хотя управление ожиданиями и отношениями с инвесторами и является важной частью деятельности менеджмента организации, это не ведет к устойчивому повышению стоимости организации. Более того, оказание влияние на ожидания акционеров неосуществимо в средне- и долгосрочной перспективе, а попытки делать это систематично снижают возможности финансового маневра и потенциально могут оказать вред бизнесу в долгосрочной перспективе.

Помимо этого, можно прогнозировать низкую зависимость совокупной акционерной доходности от всех предложенных выше факторов, связанную с высокой волатильностью ценных бумаг от спекулятивных, а не фундаментальных факторов.

Предполагается, что фактором, отражающим операционную эффективность компании, на который менеджмент может оказывать прямое влияние, является изменение чистой прибыли.

Результаты исследования можно представить в обобщенном виде в следующих таблицах<sup>10</sup>:

**Таблица 1. Корреляция факторов и совокупной акционерной доходности на рынках США<sup>11</sup>**

Фактор	Временной промежуток анализа					
	квартал	1 год	3 года	5 лет	Изменение за 5 лет	Изменение за 10 лет
Изменение прибыли	3,89%	23,03%	24,25%	70,29%**	29,88%	46,43%*
Изменение P/E	10,76%	20,02%	40,67%	12,82%	48,93%*	16,01%
Дивидендная доходность	3,01%	4,05%	18,19%	2,45%	14,97%	38,00%
TRS (медиана)	3,31%	9,74%	9,53%	7,06%	25,60%	46,24%*

<sup>10</sup> Изменения в структуре презентации данных по рынкам России и США связаны со сложностью выбора сопоставимых данных; изменение за 10 лет на рынках России не исследовано, поскольку невозможно было сделать репрезентативную выборку.

Данные в строках: изменение прибыли, изменение P/E, дивидендная доходность означают корреляцию (в процентах) значений соответствующих факторов с результирующим показателем (совокупной акционерной доходностью), данные в строке TRS (медиана) отражают медианные значения совокупной акционерной доходности в соответствующие временные промежутки.

Данные в столбцах: 2, 3 года, 5 лет показывают данные «период к периоду», получающиеся из сопоставления значений показателей одного отрезка времени и следующего за ним. Столбцы «изменение за 3, 5, 10 лет» сравнивают данные за один год и значения соответствующих показателей по истечении указанного периода.

<sup>11</sup> Источник: рассчитано А.А. Усачевым. Методика взята из: Петрунин Ю.Ю. Информационные технологии анализа данных. Data Analysis. М., 2008. С. 122–138.

\* корреляция значима на уровне  $p < 0,05$

\*\* корреляция значима на уровне  $p < 0,001$

Предварительный анализ полученных данных позволяет установить увеличивающееся влияние фактора изменения чистой прибыли на совокупную акционерную доходность при расширении временного горизонта анализа. Факторы же дивидендной доходности и изменения ожиданий акционеров имеют ограниченное влияние в пределах трехлетнего периода при анализе средних значений. При сопоставлении значений в начале и конце пятилетнего и десятилетнего периодов можно наблюдать аналогичный тренд: уменьшается влияние фактора изменений ожиданий и возрастает влияние факторов дивидендной доходности и изменения чистой прибыли.

**Таблица 2. Корреляция факторов и совокупной акционерной доходности на рынках России<sup>12</sup>**

Фактор	Временной промежуток анализа				
	1 год	2 года	3 года	Изменение за 3 года	Изменение за 5 лет
Изменение прибыли	17,05%	37,71%	38,13%	36,07%	41,98%*
Изменение $P/E$	66,66%**	35,16%	38,03%	39,11%	24,88%
Дивидендная доходность	34,20%	64,12%**	62,73%**	61,22%**	61,58%**
$TRS$ (медиана)	-8,34%	-7,74%	13,92%	-3,16%	-37,88%

\* корреляция значима на уровне  $p < 0,05$

\*\* корреляция значима на уровне  $p < 0,001$

Предварительный анализ полученных данных позволяет сказать, что выводы, сделанные по российскому рынку, в целом аналогичны выводам по рынкам США: влияние фактора изменения чистой прибыли растет при расширении временного горизонта анализа, а влияние фактора изменения ожиданий инвесторов падает. Тренды заметны в меньшей степени, поскольку временной горизонт анализа меньше, чем для рынков США в силу ограниченности информации в России. Особенностью является более высокое значение дивидендов для совокупной акционерной доходности.

Исследование позволяет сделать следующие выводы.

<sup>12</sup> Источник: рассчитано А.А. Усачевым. Методика взята из: Петрунин Ю.Ю. Указ. соч. С. 122–138.

– Нельзя игнорировать взаимосвязь факторов изменения чистой прибыли и показателя  $P/E$ . Анализ показал, что абсолютное влияние данного фактора на конечный результат составляло около 20–25%. Как известно, для того, чтобы принимать правильные управленческие решения, нужно проводить корректный и наиболее полный анализ — погрешность почти в 25% является очень высокой.

– Использование совокупной акционерной доходности как меры эффективной работы менеджмента не представляется целесообразным: компания не может контролировать все факторы, влияющие на ожидания. Оказание влияния на ожидания акционеров неосуществимо в средне- и долгосрочной перспективе, а попытки делать это систематично снижают возможности финансового маневра и потенциально могут оказать вред бизнесу в долгосрочной перспективе. Как показали результаты исследования, только на пятилетнем периоде устанавливается устойчивая взаимосвязь между операционной деятельностью (измеряемой изменением чистой прибыли) и совокупной акционерной доходностью; соответственно, более узкие временные границы дают неправильную мотивацию менеджменту и вынуждают применять техники, несовместимые с долгосрочным ростом стоимости организации.

– Таким образом, ставить перед менеджментом задачу увеличения показателя  $TRS$  для целей постоянной оценки успешности их действий на своем посту чревато преобладанием краткосрочного видения со стороны менеджмента, нацеленного на немедленный эффект, который мог бы оказать влияние именно на ожидания инвесторов — наиболее важный фактор в краткосрочном периоде, который не скажется (или может сказаться негативно) на стоимости компании в долгосрочной перспективе.

– В краткосрочном периоде совокупная акционерная доходность может не отражать фундаментальную стоимость компании, в долгосрочном периоде ситуация обратная (например, зависимость изменений ожидаемых доходов от дивидендной доходности увеличивается с 5 (квартал) до 25% (3–4 года)<sup>13</sup>);

Исследование подтвердило данные Фамы и Френча 1988 года. Действительно, корреляция между совокупной акционерной доходностью и дивидендной доходностью составляет за период в 1 квартал примерно 3%, а на 3-летнем промежутке примерно 18,2%<sup>14</sup>. Исследование российского фондового рынка показало значительно большую корреляцию дивидендной доходности и совокупной акционерной доходности, что

---

<sup>13</sup> Fama E.F., French K.R. Dividend Yields and Expected Stock Returns // Journal of Financial Economics. 1988. No 22. P. 3–25.

<sup>14</sup> Данные предоставлены по рынку США.

объясняется гораздо большей ее долей в структуре совокупной акционерной доходности в сравнении с ростом стоимости компании. Более того, на пятилетнем временном отрезке российские компании не принесли своим акционерам доход. Поскольку причиной этого являлось падение стоимости акций, дивидендные выплаты стали самой надежной формой дохода.

Это позволяет утверждать, что в краткосрочном периоде (квартал) совокупная акционерная доходность является во многом случайной величиной, зависимой от волатильности рынка и акций компаний, колебаний чистой прибыли, не находящей отражение в ожиданиях инвесторов.

Значение коэффициентов корреляции для совокупной акционерной доходности на квартал позволяет сделать и еще один важный вывод. Известно, что компании часто ставят менеджменту целевые индикаторы чистой прибыли. Но у менеджмента есть множество инструментов для манипуляций над прибылью, в том числе по применению техник ее сглаживания. Однако, как показывает исследование, все эти действия абсолютно нерелевантны для рынка. То есть в краткосрочном периоде невозможно управлять совокупной акционерной доходностью, если только изменения в показателях прибыли не будут восприниматься постоянными и влияющими на будущие денежные потоки.

Период в 1 год аналогичным образом непоказателен для статистического определения влияния фундаментальных факторов на совокупную акционерную доходность. Однако уже при сравнении пятилетних периодов видно, что наибольшее влияние (корреляция более чем в 70%) на совокупную акционерную доходность оказывает изменение чистой прибыли (то есть результат деятельности компании) — на что менеджмент уже может влиять.

Выбор периода для анализа влияния факторов на совокупную акционерную доходность не является релевантным: вне зависимости от того, берем ли мы средние значения за период времени или сравниваем изменения в факторах, влияющих на совокупную акционерную доходность в начале и конце анализируемого периода, тенденции, указанные ранее, будут сохраняться. Влияние операционной деятельности на акционерную доходность будет расти в зависимости от длительности анализа, а влияние ожиданий будет уменьшаться.

– Сравнительный анализ показывает аналогичное поведение совокупной акционерной доходности на рынках США и России.

Аналогичным образом наибольшее влияние на совокупную акционерную доходность на краткосрочном временном промежутке влияют изменения в ожиданиях,

однако увеличение временного горизонта анализа приводит к увеличивающемуся значению операционной эффективности компаний (измеряемой через изменение чистой прибыли).

Более того, на российском рынке акций драйверы совокупной акционерной доходности показывают даже большую корреляцию с результирующим показателем по сравнению с компаниями США. Особенно приведенное положение заметно на примере связи дивидендной доходности с совокупной акционерной доходностью.

Предполагается, что это связано в первую очередь с большим весом дивидендных выплат в структуре акционерной доходности по сравнению с ростом стоимости акции.

Учитывая предложенные для формулы (2) объяснения, можно отметить важность временного фактора выплаты дивидендов в условиях высоких рисков российского рынка, что и является причиной их высокой корреляции с совокупной акционерной доходностью. В условиях повышенной неопределенности институциональной среды, ограниченной ликвидности рынка и его зависимости от мировых фондовых рынков и цен на нефть, инвесторы будут отдавать предпочтение прямым денежным выплатам (в виде дивидендов или в форме обратного выкупа акций). Это и будет являться объяснением большей зависимости совокупной акционерной доходности на российском рынке по сравнению с рынком США.

– Компании, оцененные рынком высоко, имеют тенденцию показывать вполне скромную совокупную акционерную доходность (что объясняется как уже капитализированными ожиданиями, так и меньшим уровнем риска).

– совокупную акционерную доходность можно анализировать с позиций фундаментальных драйверов ценности организации: роста выручки и *ROIC* (*Return on Invested Capital*, коэффициент рентабельности инвестированного капитала), понимаемого как рентабельность портфеля проектов — организации в целом<sup>15</sup>.

Подобный выбор ключевых драйверов ценности организации обусловлен моделью дисконтированного денежного потока.

Проведенное исследование позволяет сделать также более фундаментальные выводы в отношении совокупной акционерной доходности для расширенного анализа по формуле (9), которая позволяет выделить ключевые драйверы совокупной акционерной доходности. В ходе исследования нами рассмотрены девять компаний

---

<sup>15</sup> Показатель *ROIC* рассчитывался на основе финансовой отчетности компаний путем деления операционной прибыли за вычетом налога на прибыль (*NOPLAT*) на операционный инвестированный капитал.



потребительского сектора: *Coca-Cola*, *General Mills*, *Johnson&Johnson*, *Kellogg's*, *KraftFoods* — *Mondelez International*, *Nestle*, *PepsiCo*, *Procter&Gamble*, *Unilever*.

Если в краткосрочном периоде (1 год) совокупная акционерная доходность коррелирует с *ROIC* всего на 6,2%, а с ростом выручки на 28,5%, то уже в среднесрочном периоде (3 года) эти значения меняются на 26,5% и 13,5% соответственно. Таким образом, показатель *ROIC* оказывается более устойчивым с точки зрения его влияния на доходность акционеров. И если компания хочет достичь устойчивого роста, а также принести максимальный доход прямым инвесторам (в противоположность спекулятивным), в конечном счете определяющий ее стоимость, то ей стоит в первую очередь сосредоточиться на улучшении *ROIC*, рентабельности инвестированного капитала, а рост выручки является более эффективным в краткосрочном периоде, но в том числе и более волатильным показателем.

Стоит помнить о том, что быстрый рост выручки может приводить к эрозии *ROIC* и отрицательно скажется на стоимости компании. Постановка в виде цели перед менеджментом достижение максимальной совокупной акционерной доходности может привести к тому, что менеджмент будет искусственно стремиться увеличить выручку компании, разрушая ее рентабельность, активно привлекая заемные средства и вкладываясь в заведомо нерентабельные инвестиционные проекты, которые дадут негативные эффекты в среднесрочном или долгосрочном периодах. Вместо этого стоит сосредоточиться на гармоничном совершенствовании ключевых драйверов ценности и долгосрочном росте стоимости компании.

#### **Список литературы:**

1. *Петрунин Ю.Ю.* Информационные технологии анализа данных. *Data Analysis*. М., 2008.
2. *Bacidore J.M., Boquist J.A., Milbourn T.T., Thakor A.V.* The Search for the Best Financial Performance Measure // *Financial Analysts Journal*. 1997. Vol. 55. Issue 3. P. 11–20.
3. *Burgman R., Van Clieaf M.* Total Shareholder Return (TSR) and Management Performance: A Performance Metric Appropriately Used, or Mostly Abused? // *Rotman International Journal of Pension Management*. 2012. Vol. 5. No 2. P. 26–33.
4. *Deelder M., Goedhart M.H., Agrawal A.* A Better Way to Understand TRS // *Perspectives on Corporate Finance and Strategy*. 2008. Vol. 28. P. 26–30.
5. *Eisenhardt K.M.* Agency Theory: An assessment and review // *Academy of Management Review*. 1989. Vol. 14. No 1. P. 57–74.

6. Fama E.F., French K.R. Dividend Yields and Expected Stock Returns // Journal of Financial Economics. 1988. No 22. P. 3–25.
  7. Fama E.F. Stock Returns, Expected Returns, and Real Activity // The Journal of Finance. 1990. Vol. XLV. No 4. P. 1089–1108.
  8. Gordon M.J. The Investment, Financing, and Valuation of the Corporation. Homewood, IL, 1962.
  9. Koller T., Goedhart M., Wessels D. Valuation. Measuring and Managing the Value of Companies. Hoboken, NJ, 2010.
  10. Rapp M.S. Information Asymmetries and the Value-relevance of Cash Flow and Accounting Figures — Empirical Analysis and Implications for Managerial Accounting // Problems and Perspectives in Management. 2010. Vol. 8. No 2. P. 64–75.
- 

*Bobyleva A., Usachev A.*

### **Total Shareholder Return as an Instrument of Valuing an Organization's Performance**

*Bobyleva, Alla* – PhD, Professor, Head of Department of Financial Management, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University. E-mail: [bobyleva@spa.msu.ru](mailto:bobyleva@spa.msu.ru)

*Usachev, Alexey* – student, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University. E-mail: [usachevalexey@yahoo.com](mailto:usachevalexey@yahoo.com)

#### **Annotation**

The article covers Total Shareholder Return (TSR) as an instrument of efficiency evaluation for an organization (groups of organizations). The factors influencing the TSR are analyzed. The article proposes certain improvements to the formula currently used to estimate the TSR, which will increase the transparency and the accuracy of such estimations. The connections between the TSR and the value for the investors are studied. The dynamics of the TSR for the companies in the US and Russian markets is analyzed and the practicality of using the TSR for the corporation management efficiency evaluation is considered.

#### **Keywords**

Shareholder value, Total Shareholder Return, investment income.

#### **References:**

1. Petrunin Ju.Ju. *Informacionnye tehnologii analiza dannyh. Data Analysis*. Moscow, 2008.
2. Bacidore J.M., Boquist J.A., Milbourn T.T., Thakor A.V. The Search for the Best Financial Performance Measure. *Financial Analysts Journal*, 1997, Vol. 55, Issue 3, pp. 11–20.
3. Burgman R., Van Clieaf M. Total Shareholder Return (TSR) and Management Performance: A Performance Metric Appropriately Used, or Mostly Abused? *Rotman International Journal of Pension Management*, 2012, Vol. 5, No 2, pp. 26–33.
4. Deelder M., Goedhart M.H., Agrawal A. A Better Way to Understand TRS. *Perspectives on Corporate Finance and Strategy*, 2008, 28, pp. 26–30.
5. Eisenhardt K.M. Agency Theory: An assessment and review. *Academy of Management Review*, 1989, Vol. 14, No 1, pp. 57–74.

6. Fama E.F., French K.R. Dividend Yields and Expected Stock Returns. *Journal of Financial Economics*, 1988, 22, pp. 3–25.
7. Fama E.F. Stock Returns, Expected Returns, and Real Activity. *The Journal of Finance*, 1990, Vol. XLV, No 4, pp. 1089–1108.
8. Gordon M.J. *The Investment, Financing, and Valuation of the Corporation*. Homewood, IL, 1962.
9. Koller T., Goedhart M., Wessels D. Valuation. *Measuring and Managing the Value of Companies*. Hoboken, NJ, 2010.
10. Rapp M.S. Information Asymmetries and the Value-relevance of Cash Flow and Accounting Figures — Empirical Analysis and Implications for Managerial Accounting. *Problems and Perspectives in Management*, 2010, Vol. 8, No 2, pp. 64–75.

**Корзун А.В., Жуков А.П.**

## **Подходы к измерению капитала бренда**

*Корзун Алексей Владимирович* — к.э.н., доцент кафедры маркетинга «МАТИ» — РГТУ имени К.Э. Циолковского. Имеет более чем 18-тилетний опыт работы директором по маркетингу, директором по стратегическому маркетингу, коммерческим директором в крупных российских и международных компаниях, консультантом ряда ведущих российских и зарубежных компаний. E-mail: [alekskorzun@yandex.ru](mailto:alekskorzun@yandex.ru)

*Жуков Артем Павлович* — доцент кафедры маркетинга «МАТИ» — РГТУ имени К.Э. Циолковского. Специалист по стратегическому бренд-менеджменту и маркетинговым исследованиям. Имеет практический опыт создания и вывода на рынок брендов. E-mail: [azhukov.com@gmail.com](mailto:azhukov.com@gmail.com)

### **Аннотация**

Впервые концепция капитала бренда появилась в 1980-х годах. С тех пор в научных журналах было опубликовано значительное количество исследований по этой теме. В современном маркетинге капитал бренда представляет комплексную характеристику здоровья и перспектив развития как бренда, так и компании в целом. В данной статье рассматриваются существующие подходы к измерению капитала бренда, предлагается классификация этих подходов на основании различных метрик капитала бренда. Кроме того, в данной работе приводится сравнительная оценка различных подходов к измерению капитала бренда и рекомендации по их использованию.

### **Ключевые слова**

Капитал бренда, косвенный подход, прямой подход, экономическая эффективность, восприятие потребителя, метрики капитала бренда.

В условиях глобального рынка, когда потребитель стоит перед выбором большого количества функционально схожих товаров, бренд стал важным инструментом дифференциации. Сегодня на фоне жесткой конкуренции создание сильных брендов стало приоритетом для большинства российских компаний. Все понимают, что сильный бренд является одним из наиболее ценных активов фирмы. Сильный бренд позволяет снизить расходы на маркетинг, положительно воздействует на партнеров во время переговоров, позволяет получать более высокую ценовую премию за продукт, защищает компанию как от ценовой конкуренции, так и от действий новых участников рынка<sup>1</sup>.

Концепция измерения стоимости бренда появилась в начале 1980-х годов, когда американские специалисты по маркетингу и рекламе впервые ввели термин «капитал бренда»<sup>2</sup>. Несмотря на то, что существует целый ряд различных определений термина «капитал бренда», по сути все они сводятся к сравнению товаров, которые однозначно связаны в представлении потребителей с определенным брендом, с аналогичными

---

<sup>1</sup> Kotler Ph. Marketing Management: Millennium Edition. Upper Saddle River, NJ, 2000.

<sup>2</sup> Barwise P. Brand Equity: Snark or Boojum? // International Journal of Research in Marketing. 1993. Vol. 10 (1). P. 93–104.

небрендируемыми товарами<sup>3</sup>. Проще говоря, капитал бренда является добавленной стоимостью, которой бренд наделяет товар в результате маркетинговых усилий.

Проблема заключается в том, что данная добавленная стоимость понимается и измеряется по-разному. В данной статье мы хотели бы рассмотреть различные подходы к измерению капитала бренда, представленные в научной литературе, классифицировать метрики капитала бренда, а также провести их сравнительную оценку.

### **Зачем необходимо измерять капитал бренда?**

Существуют две основные причины, почему тема измерения капитала бренда привлекает такое повышенное внимание. Первая причина связана с проблемой оценки финансовой стоимости бренда, которая необходима для отражения в бухгалтерском учете, а также при проведении сделок по слиянию / поглощению. Это особенно важно, так как стоимость бренда компании может составить значительную часть ее рыночной стоимости.

Ранее, если какая-либо компания приобретала, например, производство макаронных изделий, шоколада или бытовой техники, то в первую очередь оценке подвергались материальные активы объекта покупки. Теперь компании покупают бренды, что абсолютно понятно. Коммерческая привлекательность такой компании, как например, *Heineken*, заключается не только в знании секретов пивоварения, но и в том, что люди по всему миру хотят пить пиво *Heineken*. То же самое можно сказать об *Apple*, *IBM*, *McDonald's*, *Citibank* или *Dior*<sup>4</sup>.

Сегодня в российской и мировой экономике мы можем наблюдать множество примеров того, что компании готовы платить высокую цену, чтобы приобрести сильный бренд. Так, в 2011 году *Pepsi* приобрела 66% акций «Вимм-Билль-Данн Продукты Питания» (бренды «Домик в деревне», «Веселый молочник», «Имунеле», «33 коровы», «Чудо», J7, «Любимый сад», «100% Gold», «Ессентуки», «Агуша») за \$ 3,8 млрд<sup>5</sup>. В 2005 году компания *P&G* приобрела за \$ 57 млрд компанию *Gillette*, которая имеет целый портфель известных брендов: бритвы и лезвия *Gillette*, батарейки *Duracell*, зубные щетки *Oral-B* и бритвы *Braun*<sup>6</sup>. Компания *Nestle* купила *Rowntree* за сумму, почти в три раза превышающую ее биржевую рыночную стоимость и в 20 раз

---

<sup>3</sup> Келлер К. Стратегический брэнд-менеджмент: создание, оценка и управление марочным капиталом. М., 2005.

<sup>4</sup> Канферпер Ж.-Н. Бренд навсегда: создание, развитие, поддержка ценности бренда. М., 2007.

<sup>5</sup> PepsiCo займет около половины российского рынка соков. URL: [www.sostav.ru/news/2011/02/02/cod7/](http://www.sostav.ru/news/2011/02/02/cod7/) (10.01.2014).

<sup>6</sup> Kartono B., Rao V.R. Brand Equity Measurement: A Comparative Review and a Normative Guide. Johnson School Research Paper Series. 2008. Vol. 24 (9). P. 1–45.

превосходившую ее годовые доходы. Группа *Buitoni* была продана за сумму, превышавшую ее прибыль за год в 35 раз!

**Табл. 1. Стоимость некоторых брендов по оценке разных компаний  
(данные на 2012 год)**

Компании, оценивающие стоимость бренда	Стоимость бренда, \$ млрд		
	<i>Coca-Cola</i>	<i>Apple</i>	<i>IBM</i>
<i>Interbrand</i>	77,8	76,6	75,5
<i>Brand Finance</i>	31,1	70,6	39,1
<i>MillwardBroun</i>	74,3	182,9	116

Однако, несмотря на это, до сих пор не существует единого способа расчета стоимости бренда, что приводит к значительным расхождениям при ее оценке разными компаниями. Например, по данным *Interbrand*, наиболее дорогими брендами в мире в 2012 году были *Coca-Cola* — \$ 77,8 млрд, *Apple* — \$ 76,6 млрд и *IBM* — \$ 75,5 млрд<sup>7</sup>. *Brand Finance* оценила те же бренды в \$ 31,1 млрд для *Coca-Cola*, \$ 70,6 млрд для *Apple* и \$ 39,1 млрд для *IBM*<sup>8</sup>. Другая крупная бренд-консалтинговая компания, *MillwardBroun*, оценила бренд *Coca-Cola* в \$ 74,3 млрд, *Apple* в \$ 182,9 млрд и *IBM* в \$ 116,0 млрд (Табл. 1)<sup>9</sup>.

Вторая причина, по которой важно измерять капитал бренда, вытекает из стремления компаний оценивать и контролировать эффективность проводимых маркетинговых программ. В данном контексте бренд рассматривается как инструмент маркетингового продвижения продукта за счет лучшего взаимодействия с потребителем. Хорошо узнаваемый бренд с отличной репутацией может увеличить вероятность покупки товара, а также повысить уровень лояльности клиентов к компании. В конечном итоге рассмотрение капитала бренда с данного ракурса сводится к способности бренда создавать ценность для потребителей или клиентов<sup>10</sup>.

Существуют и другие причины измерения капитала бренда, в той или иной степени затрагивающие обе рассмотренные выше базовые причины:

- пересмотр маркетинговой стратегии компании,
- определение целесообразности расширения бренда,
- оценка эффективности маркетинга,
- отслеживание здоровья бренда в сравнении с брендами конкурентов и т. д.

<sup>7</sup> Interbrand — Best Global Brands 2012. URL: [www.interbrand.com/en/best-global-brands/2012/Best-Global-Brands-2012.aspx](http://www.interbrand.com/en/best-global-brands/2012/Best-Global-Brands-2012.aspx) (10.01.2014).

<sup>8</sup> Brand Finance. Reports. URL: [www.brandfinance.com/knowledge\\_centre/reports](http://www.brandfinance.com/knowledge_centre/reports) (10.01.2014).

<sup>9</sup> MillwardBroun. URL: [www.millwardbrown.com/brandz/Top\\_100\\_Global\\_Brands.aspx](http://www.millwardbrown.com/brandz/Top_100_Global_Brands.aspx) (10.01.2014).

<sup>10</sup> Аакер Д.А. Создание сильных брендов. М., 2003.

Для эффективного решения некоторых задач были разработаны различные методики измерения капитала бренда.

### **Различные подходы к измерению капитала бренда**

Первая специальная конференция, посвященная капиталу бренда, была организована *Marketing Science Institute* в 1988 году. Вскоре после этого были изданы книги ведущих мировых консультантов в области бренд-менеджмента, посвященные исследованию капитала бренда (П. Барвайз<sup>11</sup>, Д. Аакер<sup>12</sup>, Ж.-Н. Капферер<sup>13</sup>, К. Келлер<sup>14</sup>). Ранние работы в данной области были сосредоточены главным образом на разработке концепции капитала бренда и обсуждении его значения при анализе поведения потребителей и управлении маркетингом. Более поздние работы касаются разработки методов измерения капитала бренда.

Р. Сривастава и А. Шокер в своей работе высказали предположение, что капитал бренда состоит из двух основных компонентов:

- сила бренда, влияющая на восприятие и поведение потребителей и дистрибьюторов;
- ценность бренда, которая зависит от способности компании использовать силу бренда для увеличения прибыли и снижения коммерческих рисков<sup>15</sup>.

Другими словами, сила бренда является основой, источником для формирования ценности бренда. Следовательно, метрики капитала бренда можно разделить на используемые при изучении источников (отдельных параметров и характеристик субъектов рынка, на которые влияет бренд) и измеряющие результаты (рыночные возможности, которые получает компания — владелец бренда благодаря силе данного бренда).

К. Келлер разделяет методы измерения капитала бренда на косвенные и прямые<sup>16</sup>. В рамках косвенного подхода измеряются источники капитала бренда в сознании потребителей. По сути, с помощью этих источников бренд управляет поведением потребителей. Косвенный подход предполагает измерение таких показателей, как осведомленность потребителей, ассоциации с брендом, восприятие и

---

<sup>11</sup> Barwise P. Brand Equity: Snark or Boojum?

<sup>12</sup> Aaker D. Managing Brand Equity: Capitalizing on the Value of a Brand Name. New York, 1991.

<sup>13</sup> Kapferer J.-N. Strategic Brand Management. London, 1992.

<sup>14</sup> Keller K.L. Conceptualizing, Measuring, and Managing Customer-Based Brand Equity // Journal of Marketing. 1993. Vol. 57 (1). P. 1–22.

<sup>15</sup> Srivastava R.K., Shocker A.D. Brand Equity: A Perspective on its Meaning and Measurement // Marketing Science Institute Report. 1991. No 91–124.

<sup>16</sup> Келлер К. Указ. соч.

оценка бренда и т. д. В большей части научных исследований бренда, в которых объектом исследования выступают потребители, используется этот подход.

Если говорить о прямом подходе, то он позволяет изучить реакцию потребителей на маркетинговые действия в отношении брендированного продукта, а также сравнить, как влияет на их поведение маркетинговая активность брендированного и небрендированного продукта. Такое измерение можно провести путем наблюдения за поведением потребителей, опросов во время естественного или смоделированного эксперимента. При данном подходе могут оцениваться такие метрики, как полезность продукта, готовность к приобретению продукта, готовность платить более высокую цену и др. Кроме того, этот подход позволяет составить рейтинги брендов.

Так, проведя серию экспериментов по дегустации пива, Р. Эллисон и К. Уль обнаружили, что во время слепого теста, когда потребители не знают где какой бренд пива, ассоциация одного из образцов пива с сильным брендом способствует улучшению его потребительских оценок<sup>17</sup>. А. Рангасвами и его коллеги при исследовании влияния капитала бренда на расширение бренда показали, как ассоциация брендов с физическими атрибутами продукта может повлиять на решение потребителя о покупке<sup>18</sup>.

В большинстве методик измерения капитала бренда рассматриваются как его источники, так и результаты<sup>19</sup>. Такое измерение капитала бренда позволяет лучше понять мотивы поведения потребителей и их реакцию на маркетинг бренда. Отслеживая каждый отдельный параметр оценки, руководители могут определить конкретные проблемные зоны и принять решение о соответствующих действиях.

При изучении капитала бренда сформировалось два основных направления оценки: с точки зрения экономической эффективности компании и с точки зрения восприятия потребителя.

В исследованиях первого направления основное внимание уделяется методам расчета финансовой стоимости бренда. В исследованиях капитала бренда с точки зрения восприятия потребителя акцент делается на оценке бренда потребителями

---

<sup>17</sup> Allison R., Uhl K.P. Influences of Beer Brand Identification on Taste Perception // Journal of Marketing Research. 1964. Vol. 2. P. 36–39.

<sup>18</sup> Rangaswamy A., Burke R., Oliva T.A. Brand Equity and the Extendibility of Brand Names // International Journal of Research in Marketing. 1993. Vol. 10. P. 61–75.

<sup>19</sup> Swait J., Erdem T., Louviere J., Dubelaar C. The Equalization Price: A Measure of Consumer-Perceived Brand Equity // International Journal of Research in Marketing. 1993. Vol. 10. P. 23–45; Cobb-Walgren C.J., Ruble C.A., Donthu N. Brand Equity, Brand Preference, and Purchase Intent // Journal of Advertising Research. 1995. Vol. 34 (3). P. 25–40; Dillon W.R., Madden T.J., Kirmani A., Mukherjee S. Understanding What's in a Brand Rating: A Model for Assessing Brand and Attribute Effects and their Relationship to Brand Equity // Journal of Marketing Research. 2001. Vol. 38 (4). P. 415–429.



(ассоциации, эмоции, восприятие и прочие параметры оценки бренда), измерении дополнительной ценности с позиции полезности для потребителя и оценке реакции потребителя на рекламные материалы, продвигающие бренд.

В современных исследованиях появились новые методы оценки, которые предполагают использование одновременно двух подходов. Например, были созданы модели потребительского выбора, с помощью которых можно изучить, каким образом капитал бренда (для потребителя это полезность бренда), влияет на его потенциальную финансовую стоимость<sup>20</sup>. Другие исследователи рассматривают капитал бренда с точек зрения потребителей и компании на основе связи между оценкой бренда потребителями и оценкой эффективности бренда руководством компании<sup>21</sup> и т. д. Таким образом, методы, в которых рассматривается связь между измерениями капитала бренда и в основе которых лежит восприятие потребителей и финансовая эффективность компании, привлекают к себе все большее внимание и в будущем позволят фирмам лучше осознавать эту связь и научиться управлять ею.

Обобщая труды по различным направлениям, Б. Картоно и В.Р. Рао разработали схему классификации исследований в области измерения капитала бренда (Табл. 2). Следует отметить, что возможны как узкоспециализированные методы измерения, так и комбинации различных подходов в одном исследовании.

**Табл. 2. Схема классификации подходов к измерению капитала бренда**

Ориентация на участника рынка	Теоретическая база	Подход к измерению		
		Базовые метрики	Методология измерения	Метод сбора данных
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Покупатель</li> <li>■ Компания</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Финансы</li> <li>■ Психология</li> <li>■ Экономика</li> <li>■ Другие дисциплины</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Узнаваемость бренда или осведомленность о нем</li> <li>■ Ассоциации, связанные с брендом</li> <li>■ Полезность бренда</li> <li>■ Денежная оценка</li> <li>■ Другие метрики</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Тесты на запоминание</li> <li>■ Статистические тесты</li> <li>■ Регрессия</li> <li>■ Факторный анализ</li> <li>■ Моделирование</li> <li>■ Другие виды методологии</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Опрос</li> <li>■ Эксперимент</li> <li>■ Мониторинг</li> <li>■ Кабинетный анализ</li> <li>■ Другие методы</li> </ul>

Естественно, чтобы можно было сравнивать один бренд с другим в каждой типовой ситуации, необходимо наличие единого стандартизированного подхода к

<sup>20</sup> Goldfarb A., Lu Q., Moorthy S. Measuring Brand Value in an Equilibrium Framework // Marketing Science. 2009. Vol. 28. P. 69–86; Kartono B., Rao V.R. Brand Equity Measurement: A Comparative Review and a Normative Guide; Srinivasan V., Park C.S., Chang D.R. An Approach to the Measurement, Analysis, and Prediction of Brand Equity and its Sources // Management Science. 2005. Vol. 51 (9). P. 1433–1448.

<sup>21</sup> Chaudhuri A., Holbrook M.B. The Chain of Effects from Brand Trust and Brand Affect to Brand Performance: the Role of Brand Loyalty // Journal of Marketing. 2001. Vol. 65. P. 81–93.

измерению капитала бренда, принятого всеми компаниями. Однако в настоящее время подобной процедуры не существует, компании опираются на свои собственные методики измерения капитала бренда и на методики, предоставляемые бренд-консалтинговыми компаниями. Это влечет за собой дополнительные материальные и временные затраты, а также проблемы в плане объективности полученной оценки бренда.

Между тем использование соответствующей процедуры (в рамках единого подхода) к измерению капитала бренда во многом зависит от конкретной цели, которую ставит перед собой исследователь (например, финансовая оценка или понимание поведения покупателей). Поэтому некоторые специалисты для решения данной практической проблемы использовали теоретическую базу из трех сфер: финансов, психологии и экономики.

### **Три основных направления в измерении капитала бренда**

Метрики капитала бренда, базирующиеся на финансовых результатах деятельности компании, оценивают стоимость бренда как финансового актива компании. Капитал бренда чаще всего определяют в качестве нематериального актива, стоимость которого может быть выделена из рыночной стоимости компании. Данный метод оценки является одним из наиболее разработанных с точки зрения практического подхода, поэтому существует много различных методов расчета указанного показателя, например:

- расчет капитала бренда как остаточной стоимости после учета тех специфических факторов компании, которые не связаны с ее брендом, но позволяют ей пользоваться ценовыми преимуществами, а также отраслевых факторов, которые приводят к несовершенной конкуренции<sup>22</sup>;
- расчет капитала бренда путем фиксации его изменения в результате важнейших маркетинговых решений или других значительных событий в отрасли;
- расчет капитала бренда через ожидаемые будущие доходы от бренда<sup>23</sup>;
- расчет с помощью метода разделения прибыли: капитал бренда при предоставлении франшизы определяется путем деления общей прибыли компании на то, что заработано благодаря выгодам бренда, и то, что заработано благодаря системе бизнеса<sup>24</sup>;

---

<sup>22</sup> *Goldscheider R.* The Negotiation of Royalties and Other Sources of Income from Licensing // *IDEA: The Journal of Law and Technology*. 1995. Vol. 36 (1). P. 1–17.

<sup>23</sup> *Allison R., Uhl K.P.* Op. cit.; *Holbrook M.B.* Product Quality, Attributes, and Brand Names as Determinants of Price: The Case of Consumer Electronics // *Marketing Letters*. 1992. Vol. 3 (1). P. 71–83.

<sup>24</sup> *Hutchinson J.W., Raman K., Mantrala M.K.* Finding Choice Alternatives in Memory: Probability Models of Brand Name Recall // *Journal of Marketing Research*. 1994. Vol. 31. P. 441–461.

– расчет капитала бренда через те затраты, которые повлечет за собой его замена (используются данные о предыдущих расходах на создание и развитие существующего бренда)<sup>25</sup>;

– расчет с помощью метода сопоставлений, когда продажа или выплата роялти за бренд оцениваются путем расчета эквивалентного показателя для сопоставимых брендов.

В метриках, базирующихся на использовании психологии в качестве базовой науки, при оценке капитала бренда обычно применяют подход когнитивной психологии для понимания того, как потребители воспринимают и обрабатывают информацию о бренде<sup>26</sup>. Одни исследователи используют при этом метрики, основанные на ассоциативной памяти<sup>27</sup>. Другие обращаются к логическому мышлению потребителей или опираются на концепции из сферы социальной психологии и социального познания (возникновение эмоций, процессы атрибуции<sup>28</sup>, вопросы распознавания и изучение ожиданий), чтобы разработать модели принятия потребителями решений относительно брендов.

Например, С. Оссилаер и Дж. Альба провели серию экспериментов, иллюстрирующих процесс увеличения капитала бренда за счет атрибутов, влияющих на воспринимаемое качество<sup>29</sup>. Позже те же исследователи в рамках изучения оценки потребителями расширений бренда практическим путем доказали, что смещение фокуса при продвижении бренда с выгод бренда на характеристики товара (не относящиеся к бренду) может нанести вред капиталу бренда и снизить привлекательность для потребителя нового товара, выпущенного под тем же брендом.

Р. Тис и Т. Грапентин определили роль бренда в процессе принятия потребителем решения о покупке<sup>30</sup>. В их исследовании показано, как бренды могут упростить задачу принятия решения потребителем, снизить воспринимаемые риски, а также служить источником существенной добавленной ценности для потребителя.

---

<sup>25</sup> Kamakura W.A., Russell G.J. Measuring Brand Value with Scanner Data // International Journal of Research in Marketing. 1993. Vol. 10. P. 9–22.

<sup>26</sup> Keller K.L. Conceptualizing, Measuring, and Managing Customer-Based Brand Equity.

<sup>27</sup> Kartono B., Rao V.R. Linking Consumer-based Brand Equity to Market Performance: An Integrated Approach to Brand Equity Management. Working paper, Nanyang Technological University, 2007. P. 1–38; Kartono B., Rao V.R. Brand Equity Measurement: A Comparative Review and a Normative guide.

<sup>28</sup> Атрибуция (англ. attribution) — в социальной психологии — «реальный» когнитивный процесс понимания и объяснения поведения других людей и своего собственного. В данном случае под атрибуцией понимается попытка интерпретировать бренд как социальный объект и понять его поведение в условиях дефицита информации путем домывливания потребителями. — Прим. авт.

<sup>29</sup> Van Osselaer S.M.J., Alba J. Consumer Learning and Brand Equity // Journal of Consumer Research. 2000. Vol. 27 (1). P. 1–16.

<sup>30</sup> Teas R.K., Grapentine T.H. Demystifying Brand Equity // Marketing Research. 1996. Vol. 8 (2). P. 25–29.

Среди множества психологически ориентированных концепций капитала бренда есть несколько, которые заслуживают отдельного внимания. Они не только собирают воедино все возможные параметры измерения психологического восприятия брендов потребителями, сводя их к нескольким логичным и легким для понимания метрикам, но также отображают вклад, который каждая метрика вносит в понимание концепции капитала бренда. В работе 1991 года Д. Аакер представил структуру капитала бренда, включающую четыре метрики, отражающие образ мышления потребителя: приверженность бренду, осведомленность о бренде, воспринимаемое качество и ассоциации с брендом, а также метрики измерения иных активов бренда, которые дают бренду конкурентное преимущество<sup>31</sup>. В 1996 году Аакер, расширил данную структуру, добавив метрики и оценки, основанные на знаниях о рынке: занимаемая брендом доля рынка, цена и представленность бренда в дистрибутивной сети<sup>32</sup>. Модель, которую разработал Аакер, получила широкое признание и используется многими исследователями.

К. Келлер, который впервые ввел понятие капитала бренда, основанного на психологии потребителя, определяет его как «дифференцированный эффект в сознании покупателя от знания бренда и реакции на комплекс маркетинга производителя»<sup>33</sup>. Он использует термин «знание о бренде» чтобы охватить все возможные значения бренда для потребителя: в частности, в понятие «знание о бренде» он включает осведомленность о бренде и образ бренда, формируемый в сознании потребителей (набор ассоциаций с брендом, отражающих восприятие потребителем атрибутов и выгод бренда и отношение к бренду). Далее Келлер определяет пять основных аспектов капитала бренда:

- осведомленность о бренде,
- ассоциации с брендом,
- отношение к бренду,
- привязанность к бренду (мера лояльности потребителей к бренду),
- активность бренда (степень используемости бренда, то, насколько часто потребители говорят о бренде и стараются найти его)<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> Aaker D. Op. cit.

<sup>32</sup> Аакер Д.А. Указ. соч.

<sup>33</sup> Laurent G., Kapferer J.-N., Roussel F. The Underlying Structure of Brand Awareness Scores // *Marketing Science*. 1995. Vol. 14 (3). P. 170–179.

<sup>34</sup> Keller K.L. Conceptualizing, Measuring, and Managing Customer-Based Brand Equity; Keller K.L. Branding and brand equity // Marketing Science Institute Relevant Knowledge Series Report. 2002. No 02-601.

Эти метрики представляют собой естественную иерархию, описывающую капитал бренда для потребителя: осведомленность — ассоциации — отношение к бренду — лояльность — активность.

В экономико-ориентированном подходе к оценке капитала бренда применяется теория предельной полезности и теория спроса и предложения с целью определения ценности бренда с точки зрения экономической эффективности компании. Способы определения экономического вклада бренда могут отличаться в зависимости от используемой методологии. Помимо подходов, которые сосредоточены на относительном вкладе бренда в полезность товара для потребителя<sup>35</sup>, в научной среде рассматривались и другие подходы, где применяется модель полезности в различных контекстах, например, при использовании зонтичной архитектуры портфеля брендов<sup>36</sup> или при анализе процесса выбора потребителями товара в магазине<sup>37</sup>.

Основанные на экономической теории подходы к измерению капитала бренда позволяют определить ту дополнительную ценность (в денежном выражении), которую создает бренд. Так, например, в своих работах Дж. Дубин использует теорию олигополии для определения рыночного спроса и дополнительной прибыли, которую приносит брендированный товар в противовес небрендированному<sup>38</sup>. Другие авторы используют теорию гедонистического ценообразования<sup>39</sup> для измерения капитала бренда как ценовой надбавки<sup>40</sup>.

Помимо финансовых, экономических и психологических подходов к определению капитала бренда, исследователи заимствуют подходы из области

---

<sup>35</sup> Mahajan V., Rao V., Srivastava R. An Approach to Assess the Importance of Brand Equity in Acquisition Decisions // Journal of Product Innovation Management. 1994. Vol. 11. P. 221–235; McCracken G. The Value of the Brand: An Anthropological Perspective // Brand Equity and Advertising: Advertising's Role in Building Strong Brands / eds.: D. Aaker, A. Biel. Hillsdale, NJ, 1993. P. 125–139.

<sup>36</sup> Muniz A.M. Jr., O'Guinn T.C. Brand Community // Journal of Consumer Research. 2001. Vol. 27 (4). P. 412–432; Park C.S., Srinivasan V. A Survey-Based Method for Understanding and Measuring Brand Equity and its Extendibility // Journal of Marketing Research. 1994. Vol. 31. P. 271–288; Prasad K., Dev C.S. Managing Hotel Brand Equity: A Customer-centric Framework for Assessing Performance // Cornell Hotel and Restaurant Administration Quarterly. 2000. Vol. 41 (3). P. 22–31; Randall T., Ulrich K., Reibstein D. Brand Equity and Vertical Product Line Extent // Marketing Science. 1998. Vol. 17 (4). P. 356–379.

<sup>37</sup> Rangaswamy A., Burke R., Oliva T.A. Op. cit.; Simon C.J., Sullivan M.W. The Measurement and Determinants of Brand Equity: A Financial Approach // Marketing Science. 1993. Vol. 12. P. 28–52; Smothers N. Can Products and Brands Have Charisma? // Brand Equity and Advertising: Advertising's Role in Building Strong Brands / Eds.: D. Aaker, A. Biel. Hillsdale, NJ, 1993. P. 97–111.

<sup>38</sup> Dubin J.A. The Demand for Branded and Unbranded Products: An Econometric Method for Valuing Intangible Assets // Studies in Consumer Demand: Econometric Methods Applied to Market Data. Norwell, MA, 1998. P. 77–127.

<sup>39</sup> Теория гедонистического ценообразования состоит в том, что готовность людей платить отражает их оценку набора гедонистических характеристик, а не какого-либо одномерного стандартного блага. — Прим. авт.

<sup>40</sup> Srinivasan V., Park C.S., Chang D.R. Op. cit.; Srivastava R.K., Shocker A.D. Op. cit.; Sullivan M.W. Measuring Image Spillovers in Umbrella-branded Products // The Journal of Business. 1990. Vol. 63 (3). P. 309–329.

антропологии, социологии и биологии. Так, одни авторы, основываясь на социологической литературе, поднимают вопрос о том, могут ли бренды, подобно людям, обладать личностью и харизмой<sup>41</sup>, а Г. МакКракен, используя антропологический подход, рассматривает вопрос о культурном значении бренда<sup>42</sup>. С. Фурнье предлагает структуру понимания и оценки отношений, возникающих между потребителем и брендом<sup>43</sup>, в то время как А. Муниц и Т. О'Гуинн вводят понятие «сообщества бренда» — не ограниченного географией сообщества потребителей, основанного на определенном структурированном наборе социальных отношений среди поклонников бренда<sup>44</sup>. В работе К. Келлера представлен обзор некоторых из этих альтернативных подходов к пониманию и оценке капитала бренда<sup>45</sup>.

Теоретическая основа, используемая при разработке методик измерения капитала бренда и выбора конкретных параметров измерения, зависит прежде всего от того, для какой цели она разрабатывается. Методики, созданные с ориентацией на финансы, имеют своей целью расчет денежной стоимости бренда как финансового актива. Методики, разработанные с ориентацией на психологию, описывают, каким образом потребители обрабатывают информацию о бренде, позволяют выявить, как развивается восприятие бренда и то, как это определяет их последующее поведение по отношению к бренду. И, наконец, методики, созданные с ориентацией на экономику, позволяют определить ценность бренда для фирмы и для потребителей в денежных единицах и единицах полезности соответственно.

Каждый подход представляет собой различное толкование ценности бренда; по нашему мнению, ни один из подходов не лучше любого другого. Единицы измерения, разработанные на основе того или иного теоретического направления, полезны для различных типов управленческих решений и, следовательно, должны рассматриваться как дополняющие друг друга.

### **Рекомендации по использованию методов расчета капитала бренда**

Классифицировав типовые ситуации в области бренд-менеджмента и сопоставив их с известными нам подходами к измерению капитала бренда, мы

---

<sup>41</sup> *Swait J., Erdem T., Louviere J., Dubelaar C.* The Equalization Price: A Measure of Consumer-Perceived Brand Equity // *International Journal of Research in Marketing*. 1993. Vol. 10. P. 23–45.

<sup>42</sup> *McCracken G.* Op. cit.

<sup>43</sup> *Fournier S.* Consumers and their Brands: Developing Relationship Theory in Consumer Research // *Journal of Consumer Research*. 1998. Vol. 24 (4). P. 343–373.

<sup>44</sup> *Muniz A.M. Jr., O'Guinn T.C.* Op. cit.

<sup>45</sup> *Keller K.L.* Conceptualizing, Measuring, and Managing Customer-Based Brand Equity.

составили рекомендации по использованию данных методов измерения в различных ситуациях при работе с брендами (Табл. 3).

**Табл. 3. Рекомендации по использованию методов расчета капитала бренда**

Управленческое решение в области бренд-менеджмента	Рекомендуемые методы измерения капитала бренда
Приобретение и слияние брендов	Измерение нематериальных составляющих рыночной стоимости фирмы <sup>46</sup>
Франшизы и лицензии на использование брендов	Разбиение прибыли <sup>47</sup>
Расширение бренда (как по линии, так и по категории)	Измерение полезности бренда <sup>48</sup> ; оценка бренда <sup>49</sup>
Выведение на рынок нового бренда	Изучение ассоциаций с брендом, выявленных с помощью глубинного интервью; измерение полезности, воспринимаемого риска и качества торговой марки <sup>50</sup>
Позиционирование бренда и репозиционирование	Оценка бренда <sup>51</sup>
Совместный брендинг	Изучение ассоциаций с брендом, выявленных с помощью глубинного интервью <sup>52</sup> , а также другими способами <sup>53</sup> ; индивидуальности бренда <sup>54</sup>
Реклама и продвижение	Изучение запоминаемости бренда <sup>55</sup> ; осведомленности о бренде <sup>56</sup> ; ассоциаций с брендом, выявленных с помощью глубинного интервью; оценка бренда <sup>57</sup>
Ценообразование	Изучение надбавки к цене и оптимальной цены <sup>58</sup>
Экспансия или изъятие бренда (на уровне стратегической бизнес-единицы)	Изучение надбавки к доходам, дополнительной прибыли по сравнению с небрендовыми товарами <sup>59</sup> ; дополнительного вклада бренда <sup>60</sup> остаточной полезности после вычета всех атрибутов товара, не связанных с брендом <sup>61</sup> ; оценка бренда <sup>62</sup>

<sup>46</sup> Goldscheider R. Op. cit.

<sup>47</sup> Hutchinson J.W., Raman K., Mantrala M.K. Op. cit.

<sup>48</sup> McCracken G. Op. cit.; Smothers N. Op. cit.

<sup>49</sup> Keller K.L. Branding and Brand Equity.

<sup>50</sup> Zaltman G., Higie R.A. Seeing the Voice of the Consumer: Metaphor-Based Advertising Research // *Journal of Advertising Research*. 1995. Vol. 35 (4). P. 35–51.

<sup>51</sup> Chaudhuri A., Holbrook M.B. Op. cit.; Cobb-Walgren C.J., Ruble C.A., Donthu N. Op. cit.; Dillon W.R., Madden T.J., Kirmani A., Mukherjee S. Op. cit.

<sup>52</sup> Zaltman G., Higie R.A. Op. cit.

<sup>53</sup> Kartono B., Rao V.R. Linking Consumer-based Brand Equity to Market Performance: An Integrated Approach to Brand Equity Management.

<sup>54</sup> Bello D.C., Holbrook M.B. Does an Absence of Brand Equity Generalize Across Product Classes? // *Journal of Business Research*. 1995. Vol. 34. P. 125–131.

<sup>55</sup> Hutchinson J.W., Raman K., Mantrala M.K. Op. cit.; Duke C.R. Exploratory Comparisons of Alternative Memory Measures for Brand Name // *Psychology and Marketing*. 1995. Vol. 12 (1). P. 19–36.

<sup>56</sup> Laurent G., Kapferer J.-N., Roussel F. Op. cit.

<sup>57</sup> Kim H.-B., Kim W.G., An J.A. The Effect of Consumer-Based Brand Equity on Firms' Financial Performance // *Journal of Consumer Marketing*. 2003. Vol. 20 (4). P. 335–351; Chaudhuri A., Holbrook M.B. Op. cit.; Dillon W.R., Madden T.J., Kirmani A., Mukherjee S. Op. cit.

<sup>58</sup> Srinivasan V., Park C.S., Chang D.R. Op. cit.; Sullivan M.W. Op. cit.; Goldfarb A., Lu Q., Moorthy S. Op. cit.; Kartono B., Rao V.R. Brand Equity Measurement: A Comparative Review and a Normative Guide.

<sup>59</sup> Goldfarb A., Lu Q., Moorthy S. Op. cit.

<sup>60</sup> Srinivasan V., Park C.S., Chang D.R. Op. cit.

<sup>61</sup> Rangaswamy A., Burke R., Oliva T.A. Op. cit.; Kartono B., Rao V.R. Brand Equity Measurement: A Comparative Review and a Normative Guide.

Каждая ситуация оценки капитала бренда имеет свою специфику и соответствующий набор метрик для анализа. Использование всех возможных метрик в одном исследовании представляется нецелесообразным. Так, ситуация вывода на рынок нового бренда подразумевает глубокое исследование понимания представителями целевой аудитории бренда, его выгод, отличительных характеристик, а также определение того, насколько просто он воспринимается. В ситуации приобретения новых торговых марок большее внимание уделяется оценке бренда как нематериального актива; при совместном брендинге во главу угла ставится взаимовлияние образов брендов друг на друга и восприятие данных изменений потребителями. Идеальным представляется наличие набора единых методов оценки капитала бренда в зависимости от целей, которые ставит компания.

\*\*\*

Рынки окончательно покорились новой модели строительства бизнеса, в которой фирмы строят бизнес-процессы вокруг брендов, а не используют бренд только в качестве «лица компании перед потребителями». В современном маркетинге капитал бренда представляет комплексную характеристику здоровья и перспектив развития как бренда, так и компании в целом. Все большее внимание уделяется капиталу бренда как стратегическому активу, с одной стороны, и финансовому показателю — с другой.

Большое количество разносторонних подходов к капиталу бренда говорит о достаточной теоретической базе в данной области. В будущих исследованиях в первую очередь интерес представляет разработка отдельных методик оценки капитала бренда для различных управленческих ситуаций.

#### **Список литературы:**

1. Аакер Д.А. Создание сильных брендов. М., 2003.
2. Канферер Ж.-Н. Бренд навсегда: создание, развитие, поддержка ценности бренда. М., 2007.
3. Келлер К. Стратегический брэнд-менеджмент: создание, оценка и управление марочным капиталом. М., 2005.
4. Надо Р. Живые бренды: Новый подход к созданию и продвижению брендов. М., 2009.

---

<sup>62</sup> Kim H.-B., Kim W.G., An J.A. Op. cit.; Chaudhuri A., Holbrook M.B. Op. cit.; Dillon W.R., Madden T.J., Kirmani A., Mukherjee S. Op. cit.



5. *Aaker D.* Managing Brand Equity: Capitalizing on the Value of a Brand Name. New York, 1991.
6. *Allison R., Uhl K.P.* Influences of Beer Brand Identification on Taste Perception // Journal of Marketing Research. 1964. Vol. 2. P. 36–39.
7. *Barwise P.* Brand Equity: Snark or Boojum? // International Journal of Research in Marketing. 1993. Vol. 10 (1). P. 93–104.
8. *Barwise P., Higson Ch., Likierman A., Marsh P.* Accounting for Brands. London, 1989.
9. *Bello D.C., Holbrook M.B.* Does an Absence of Brand Equity Generalize Across Product Classes? // Journal of Business Research. 1995. Vol. 34. P. 125–131.
10. *Chaudhuri A., Holbrook M.B.* The Chain of Effects from Brand Trust and Brand Affect to Brand Performance: The Role of Brand Loyalty // Journal of Marketing. 2001. Vol. 65. P. 81–93.
11. *Cobb-Walgren C.J., Ruble C.A., Donthu N.* Brand Equity, Brand Preference, and Purchase Intent // Journal of Advertising Research. 1995. Vol. 34 (3). P. 25–40.
12. *Dillon W.R., Madden T.J., Kirmani A., Mukherjee S.* Understanding What's in a Brand Rating: A Model for Assessing Brand and Attribute Effects and their Relationship to Brand Equity // Journal of Marketing Research. 2001. Vol. 38 (4). P. 415–429.
13. *Dubin J.A.* The Demand for Branded and Unbranded Products: An Econometric Method for Valuing Intangible Assets // Studies in Consumer Demand: Econometric Methods Applied to Market Data. Norwell, MA, 1998. P. 77–127.
14. *Duke C.R.* Exploratory Comparisons of Alternative Memory Measures for Brand Name // Psychology and Marketing. 1995. Vol. 12 (1). P. 19–36.
15. *Erdem T.* An Empirical Analysis of Umbrella Branding // Journal of Marketing Research. 1998. Vol. 34. P. 339–351.
16. *Erdem T., Swait J.* Brand Equity as a Signaling Phenomenon // Journal of Consumer Psychology. 1998. Vol. 7 (2). P. 131–157.
17. *Fournier S.* Consumers and their Brands: Developing Relationship Theory in Consumer Research // Journal of Consumer Research. 1998. Vol. 24 (4). P. 343–373.
18. *Goldfarb A., Lu Q., Moorthy S.* Measuring Brand Value in an Equilibrium Framework // Marketing Science. 2009. Vol. 28. P. 69–86.
19. *Goldscheider R.* The Negotiation of Royalties and Other Sources of Income from Licensing // *IDEA: The Journal of Law and Technology*. 1995. Vol. 36 (1). P. 1–17.

20. *Henderson G.R., Iacobucci D., Calder B.J.* Brand Diagnostics: Mapping Branding Effects using Consumer Associative Networks // *European Journal of Operational Research*. 1998. Vol. 111. P. 306–327.
21. *Holbrook M.B.* Product Quality, Attributes, and Brand Names as Determinants of Price: The Case of Consumer Electronics // *Marketing Letters*. 1992. Vol. 3 (1). P. 71–83.
22. *Hutchinson J.W., Raman K., Mantrala M.K.* Finding Choice Alternatives in Memory: Probability Models of Brand Name Recall // *Journal of Marketing Research*. 1994. Vol. 31. P. 441–461.
23. *Kamakura W.A., Russell G.J.* Measuring Brand Value with Scanner Data // *International Journal of Research in Marketing*. 1993. Vol. 10. P. 9–22.
24. *Kapferer J.-N.* Strategic Brand Management. London, 1992.
25. *Kartono B., Rao V.R.* Linking Consumer-based Brand Equity to Market Performance: An Integrated Approach to Brand Equity Management. Working paper, Nanyang Technological University, 2007. P. 1–38.
26. *Kartono B., Rao V.R.* Brand Equity Measurement: A Comparative Review and a Normative Guide. Johnson School Research Paper Series. 2008. Vol. 24 (9). P. 1–45.
27. *Keller K.L.* Conceptualizing, Measuring, and Managing Customer-Based Brand Equity // *Journal of Marketing*. 1993. Vol. 57 (1). P. 1–22.
28. *Keller K.L.* Branding and Brand Equity // Marketing Science Institute Relevant Knowledge Series Report. 2002. No 02-601.
29. *Keller K.L., Lehmann D.R.* How do Brands Create Value? // *Marketing Management*. 2003. Vol. 12. P. 26–31.
30. *Kim H.-B., Kim W.G., An J.A.* The Effect of Consumer-Based Brand Equity on Firms' Financial Performance // *Journal of Consumer Marketing*. 2003. Vol. 20 (4). P. 335–351.
31. *Kotler Ph.* Marketing Management: Millennium Edition. Upper Saddle River, NJ, 2000.
32. *Krishnan Sh.H.* Characteristics of Memory Associations: A Consumer-Based Brand Equity Perspective // *International Journal of Research in Marketing*. 1996. Vol. 13 (4). P. 389–405.
33. *Laurent G., Kapferer J.-N., Roussel F.* The Underlying Structure of Brand Awareness Scores // *Marketing Science*. 1995. Vol. 14 (3). P. 170–179.
34. *Louviere J.J., Johnson R.* Measuring Brand Image with Conjoint Analysis and Choice Models // *Defining, Measuring and Managing Brand Equity: A Conference Summary*. Marketing Science Institute Report. No 88–104 / Ed.: L. Leuthesser. Cambridge, MA, 1988.

35. *Mahajan V., Rao V., Srivastava R.* An Approach to Assess the Importance of Brand Equity in Acquisition Decisions // *Journal of Product Innovation Management*. 1994. Vol. 11. P. 221–235.
36. *McCracken G.* The Value of the Brand: An Anthropological Perspective // *Brand Equity and Advertising: Advertising's Role in Building Strong Brands* / Eds.: D. Aaker, A. Biel. Hillsdale, NJ, 1993. P. 125–139.
37. *Muniz A.M. Jr., O'Guinn T.C.* Brand Community // *Journal of Consumer Research*. 2001. Vol. 27 (4). P. 412–432.
38. *Park C.S., Srinivasan V.* A Survey-Based Method for Understanding and Measuring Brand Equity and its Extendibility // *Journal of Marketing Research*. 1994. Vol. 31. P. 271–288.
39. *Prasad K., Dev C.S.* Managing Hotel Brand Equity: A Customer-centric Framework for Assessing Performance // *Cornell Hotel and Restaurant Administration Quarterly*. 2000. Vol. 41 (3). P. 22–31.
40. *Randall T., Ulrich K., Reibstein D.* Brand Equity and Vertical Product Line Extent // *Marketing Science*. 1998. Vol. 17 (4). P. 356–379.
41. *Rangaswamy A., Burke R., Oliva T.A.* Brand Equity and the Extendibility of Brand Names // *International Journal of Research in Marketing*. 1993. Vol. 10. P. 61–75.
42. *Simon C.J., Sullivan M.W.* The Measurement and Determinants of Brand Equity: A Financial Approach // *Marketing Science*. 1993. Vol. 12. P. 28–52.
43. *Smothers N.* Can Products and Brands have Charisma? // *Brand Equity and Advertising: Advertising's Role in Building Strong Brands* / Eds.: D. Aaker, A. Biel. Hillsdale, NJ, 1993. P. 97–111.
44. *Srinivasan V.* Network Models for Estimating Brand-Specific Effects in Multi-Attribute Marketing Models // *Management Science*. 1979. Vol. 25 (1). P. 11–21.
45. *Srinivasan V., Park C.S., Chang D.R.* An Approach to the Measurement, Analysis, and Prediction of Brand Equity and its Sources // *Management Science*. 2005. Vol. 51 (9). P. 1433–1448.
46. *Srivastava R.K., Shocker A.D.* Brand Equity: A Perspective on its Meaning and Measurement // *Marketing Science Institute Report*. 1991. No 91–124.
47. *Sullivan M.W.* Measuring Image Spillovers in Umbrella-branded Products // *The Journal of Business*. 1990. Vol. 63 (3). P. 309–329.
48. *Swait J., Erdem T., Louviere J., Dubelaar C.* The Equalization Price: A Measure of Consumer-Perceived Brand Equity // *International Journal of Research in Marketing*. 1993. Vol. 10. P. 23–45.

49. *Teas R.K., Grapentine T.H.* Demystifying Brand Equity // *Marketing Research*. 1996. Vol. 8 (2). P. 25–29.
  50. *Van Osselaer S.M.J., Alba J.* Consumer Learning and Brand Equity // *Journal of Consumer Research*. 2000. Vol. 27 (1). P. 1–16.
  51. *Van Osselaer S.M.J., Alba J.* Locus of Equity and Brand Extension // *Journal of Consumer Research*. 2003. Vol. 29 (4). P. 539–550.
  52. *Wentz L., Martin G.* How Experts Value Brands // *Advertising Age*. January 16, 1989. P. 24.
  53. *Wernerfelt B.* Umbrella Branding as a Signal of New Product Quality: An Example of Signaling by Posting a Bond // *Rand Journal of Economics*. 1988. Vol. 19 (3). P. 458–466.
  54. *Yoo B., Donthu N., Lee S.* An Examination of Selected Marketing Mix Elements and Brand Equity // *Journal of the Academy of Marketing Science*. 2000. Vol. 28 (2). P. 195–211.
  55. *Zaltman G., Higie R.A.* Seeing the Voice of the Consumer: Metaphor-Based Advertising Research // *Journal of Advertising Research*. 1995. Vol. 35 (4). P. 35–51.
  56. PepsiCo займет около половины российского рынка соков. URL: [www.sostav.ru/news/2011/02/02/cod7/](http://www.sostav.ru/news/2011/02/02/cod7/) (10.01.2014).
  57. Interbrand — Best Global Brands 2012. URL: [www.interbrand.com/en/best-global-brands/2012/Best-Global-Brands-2012.aspx](http://www.interbrand.com/en/best-global-brands/2012/Best-Global-Brands-2012.aspx) (10.01.2014).
  58. Brand Finance. Reports. URL: [www.brandfinance.com/knowledge\\_centre/reports](http://www.brandfinance.com/knowledge_centre/reports) (10.01.2014).
  59. MillwardBroun. URL: [www.millwardbrown.com/brandz/Top\\_100\\_Global\\_Brands.aspx](http://www.millwardbrown.com/brandz/Top_100_Global_Brands.aspx) (10.01.2014).
- 

*Korzun A., Zhukov A.*

### **Approach to brand equity measuring**

*Korzun, Alexey* — PhD, Associate Professor, Marketing Department, K.E. Tsiolkovsky Russian State Technological University (MATI).

E-mail: [alekskorzun@yandex.ru](mailto:alekskorzun@yandex.ru)

*Zhukov, Artem* — Associate Professor, Associate Professor, Marketing Department, K.E. Tsiolkovsky Russian State Technological University (MATI).

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

#### **Annotation**

The concept of brand equity has appeared for the first time in the 1980s. Since then, scientific journals have published a considerable amount of research on this topic. In today's marketing, brand equity is a comprehensive description of the health and the development prospects of both the brand and the company as a whole. In this article, we review existing approaches to measuring brand equity and offer a classification of these approaches based on various metrics of brand equity. In addition, we present a comparative evaluation of different approaches to measuring brand equity and recommendations on their use.

#### **Keywords**

Brand equity, the indirect approach, the direct approach, economic efficiency, consumer perception, brand equity metrics.

**References:**

1. Aaker D.A. *Sozdanie sil'nyh brendov*. Moscow, 2003.
2. Kapferer Zh.-N. *Brend navsegda: sozdanie, razvitie, podderzhka cennosti brenda*. Moscow, 2007.
3. Keller K. *Strategicheskij brjend-menedzhment: sozdanie, ocenka i upravlenie marochnym kapitalom*. Moscow, 2005.
4. Nado R. *Zhivye brendy: Novyj podhod k sozdaniju i prodvizheniju brendov*. Moscow, 2009.
5. Aaker D. *Managing Brand Equity: Capitalizing on the Value of a Brand Name*. New York, 1991.
6. Allison R., Uhl K.P. Influences of Beer Brand Identification on Taste Perception. *Journal of Marketing Research*, 1964, 2, pp. 36–39.
7. Barwise P. Brand Equity: Snark or Boojum? *International Journal of Research in Marketing*, 1993, 10(1), pp. 93–104.
8. Barwise P., Higson Ch., Likierman A., Marsh P. *Accounting for Brands*. London, 1989.
9. Bello D.C., Holbrook M.B. Does an Absence of Brand Equity Generalize Across Product Classes? *Journal of Business Research*, 1995, 34, pp. 125–131.
10. Chaudhuri A., Holbrook M.B. The Chain of Effects from Brand Trust and Brand Affect to Brand Performance: The Role of Brand Loyalty. *Journal of Marketing*, 2001, 65, pp. 81–93.
11. Cobb-Walgren C.J., Ruble C.A., Donthu N. Brand Equity, Brand Preference, and Purchase Intent. *Journal of Advertising Research*, 1995, 34(3), pp. 25–40.
12. Dillon W.R., Madden T.J., Kirmani A., Mukherjee S. Understanding What's in a Brand Rating: A Model for Assessing Brand and Attribute Effects and their Relationship to Brand Equity. *Journal of Marketing Research*, 2001, 38(4), pp. 415–429.
13. Dubin J.A. The Demand for Branded and Unbranded Products: An Econometric Method for Valuing Intangible Assets. *Studies in Consumer Demand: Econometric Methods Applied to Market Data*. Norwell, MA, 1998, pp. 77–127.
14. Duke C.R. Exploratory Comparisons of Alternative Memory Measures for Brand Name. *Psychology and Marketing*, 1995, 12(1), P. 19–36.
15. Erdem T. An Empirical Analysis of Umbrella Branding. *Journal of Marketing Research*, 1998, 34, P. 339–351.
16. Erdem T., Swait J. Brand Equity as a Signaling Phenomenon. *Journal of Consumer Psychology*, 1998, 7(2), pp. 131–157.
17. Fournier S. Consumers and their Brands: Developing Relationship Theory in Consumer Research. *Journal of Consumer Research*, 1998, 24(4), pp. 343–373.
18. Goldfarb A., Lu Q., Moorthy S. Measuring Brand Value in an Equilibrium Framework. *Marketing Science*, 2009, 28, pp. 69–86.
19. Goldscheider R. The Negotiation of Royalties and Other Sources of Income from Licensing. *IDEA: The Journal of Law and Technology*, 1995, 36(1), pp. 1–17.
20. Henderson G.R., Iacobucci D., Calder B.J. Brand Diagnostics: Mapping Branding Effects using Consumer Associative Networks. *European Journal of Operational Research*, 1998, 111, pp. 306–327.
21. Holbrook M.B. Product Quality, Attributes, and Brand Names as Determinants of Price: The Case of Consumer Electronics. *Marketing Letters*, 1992, 3(1), pp. 71–83.

22. Hutchinson J.W., Raman K., Mantrala M.K. Finding Choice Alternatives in Memory: Probability Models of Brand Name Recall. *Journal of Marketing Research*, 1994, 31, pp. 441–461.
23. Kamakura W.A., Russell G.J. Measuring Brand Value with Scanner Data. *International Journal of Research in Marketing*, 1993, 10, pp. 9–22.
24. Kapferer J.-N. *Strategic Brand Management*. London, 1992.
25. Kartono B., Rao V.R. *Linking Consumer-based Brand Equity to Market Performance: An Integrated Approach to Brand Equity Management*. Working paper, Nanyang Technological University, 2007, pp. 1–38.
26. Kartono B., Rao V.R. *Brand Equity Measurement: A Comparative Review and a Normative Guide*. Johnson School Research Paper Series, 2008, 24(9), pp. 1–45.
27. Keller K.L. Conceptualizing, Measuring, and Managing Customer-Based Brand Equity. *Journal of Marketing*, 1993, 57(1), pp. 1–22.
28. Keller K.L. Branding and Brand Equity. *Marketing Science Institute Relevant Knowledge Series Report*, 2002, 02-601.
29. Keller K.L., Lehmann D.R. How do Brands Create Value? *Marketing Management*, 2003, 12, pp. 26–31.
30. Kim H.-B., Kim W.G., An J.A. The Effect of Consumer-Based Brand Equity on Firms' Financial Performance. *Journal of Consumer Marketing*, 2003, 20(4), pp. 335–351.
31. Kotler Ph. *Marketing Management: Millennium Edition*. Upper Saddle River, NJ, 2000.
32. Krishnan Sh.H. Characteristics of Memory Associations: A Consumer-Based Brand Equity Perspective. *International Journal of Research in Marketing*, 1996, 13(4), pp. 389–405.
33. Laurent G., Kapferer J.-N., Roussel F. The Underlying Structure of Brand Awareness Scores. *Marketing Science*, 1995, 14(3), pp. 170–179.
34. Louviere J.J., Johnson R. Measuring Brand Image with Conjoint Analysis and Choice Models. *Defining, Measuring and Managing Brand Equity: A Conference Summary*. Marketing Science Institute Report, 88–104. Ed.: L. Leuthesser. Cambridge, MA, 1988.
35. Mahajan V., Rao V., Srivastava R. An Approach to Assess the Importance of Brand Equity in Acquisition Decisions. *Journal of Product Innovation Management*, 1994, 11, pp. 221–235.
36. McCracken G. The Value of the Brand: An Anthropological Perspective. *Brand Equity and Advertising: Advertising's Role in Building Strong Brands*. Eds.: D. Aaker, A. Biel. Hillsdale, NJ, 1993, pp. 125–139.
37. Muniz A.M. Jr., O'Guinn T.C. Brand Community. *Journal of Consumer Research*, 2001, 27(4), pp. 412–432.
38. Park C.S., Srinivasan V. A Survey-Based Method for Understanding and Measuring Brand Equity and its Extendibility. *Journal of Marketing Research*, 1994, 31, pp. 271–288.
39. Prasad K., Dev C.S. Managing Hotel Brand Equity: A Customer-centric Framework for Assessing Performance. *Cornell Hotel and Restaurant Administration Quarterly*, 2000, 41(3), pp. 22–31.
40. Randall T., Ulrich K., Reibstein D. Brand Equity and Vertical Product Line Extent. *Marketing Science*, 1998, 17(4), pp. 356–379.
41. Rangaswamy A., Burke R., Oliva T.A. Brand Equity and the Extendibility of Brand Names. *International Journal of Research in Marketing*, 1993, 10, pp. 61–75.
42. Simon C.J., Sullivan M.W. The Measurement and Determinants of Brand Equity: A Financial Approach. *Marketing Science*, 1993, 12, pp. 28–52.
43. Smothers N. Can Products and Brands have Charisma? *Brand Equity and Advertising: Advertising's Role in Building Strong Brands*. Eds.: D. Aaker, A. Biel. Hillsdale, NJ, 1993, pp. 97–111.

44. Srinivasan V. Network Models for Estimating Brand-Specific Effects in Multi-Attribute Marketing Models. *Management Science*, 1979, 25(1), pp. 11–21.
45. Srinivasan V., Park C.S., Chang D.R. An Approach to the Measurement, Analysis, and Prediction of Brand Equity and its Sources. *Management Science*, 2005, 51(9), pp. 1433–1448.
46. Srivastava R.K., Shocker A.D. Brand Equity: A Perspective on its Meaning and Measurement. *Marketing Science Institute Report*, 1991, 91–124.
47. Sullivan M.W. Measuring Image Spillovers in Umbrella-branded Products. *The Journal of Business*, 1990, 63(3), pp. 309–329.
48. Swait J., Erdem T., Louviere J., Dubelaar C. The Equalization Price: A Measure of Consumer-Perceived Brand Equity. *International Journal of Research in Marketing*, 1993, 10, pp. 23–45.
49. Teas R.K., Grapentine T.H. Demystifying Brand Equity. *Marketing Research*, 1996, 8(2), pp. 25–29.
50. Van Osselaer S.M.J., Alba J. Consumer Learning and Brand Equity. *Journal of Consumer Research*, 2000, 27(1), pp. 1–16.
51. Van Osselaer S.M.J., Alba J. Locus of Equity and Brand Extension. *Journal of Consumer Research*, 2003, 29(4), pp. 539–550.
52. Wentz L., Martin G. How Experts Value Brands. *Advertising Age*. January 16, 1989, pp. 24.
53. Wernerfelt B. Umbrella Branding as a Signal of New Product Quality: An Example of Signaling by Posting a Bond. *Rand Journal of Economics*, 1988, 19(3), pp. 458–466.
54. Yoo B., Donthu N., Lee S. An Examination of Selected Marketing Mix Elements and Brand Equity. *Journal of the Academy of Marketing Science*, 2000, 28(2), pp. 195–211.
55. Zaltman G., Higie R.A. Seeing the Voice of the Consumer: Metaphor-Based Advertising Research. *Journal of Advertising Research*, 1995, 35(4), pp. 35–51.
56. PepsiCo zajmet okolo poloviny rossijskogo rynka sokov. URL: [www.sostav.ru/news/2011/02/02/cod7/](http://www.sostav.ru/news/2011/02/02/cod7/) (10.01.2014).
57. Interbrand — Best Global Brands 2012. URL: [www.interbrand.com/en/best-global-brands/2012/Best-Global-Brands-2012.aspx](http://www.interbrand.com/en/best-global-brands/2012/Best-Global-Brands-2012.aspx) (10.01.2014).
58. Brand Finance. Reports. URL: [www.brandfinance.com/knowledge\\_centre/reports](http://www.brandfinance.com/knowledge_centre/reports) (10.01.2014).
59. MillwardBroun. URL: [www.millwardbrown.com/brandz/Top\\_100\\_Global\\_Brands.aspx](http://www.millwardbrown.com/brandz/Top_100_Global_Brands.aspx) (10.01.2014).

Михайленко Д.А.

## Приватизация государственной собственности в контексте стратегического планирования экономики России

Михайленко Диана Александровна — аспирантка кафедры стратегического планирования и экономической политики факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова. E-mail: [mikhailenkoda@gmail.com](mailto:mikhailenkoda@gmail.com)

### Аннотация

Новый план приватизации предусматривает тотальную распродажу государственного имущества. Такой подход может усугубить проблему эффективного управления государственной собственностью и подорвать основы стратегического планирования экономики России. Государственная собственность является эффективным инструментом экономического развития, и ее полная передача в частные руки представляется неоправданной. Для предотвращения негативных последствий при реализации новой программы приватизации необходимо дифференцировать подход к различным видам собственности. Приватизация может успешно осуществляться в контексте стратегического планирования при условии сохранения под контролем государства стратегически важных объектов государственного имущества. Конечной целью проводимых правительством мер по преобразованию собственности должно быть не просто пополнение доходов бюджета, а улучшение институциональной среды российской экономики и увеличение благосостояния граждан.

### Ключевые слова

Приватизация, государственная собственность, стратегическое планирование экономики.

Тема приватизации государственной собственности в РФ всегда была предметом острых дискуссий в научных и общественно-политических кругах, а в последнее время в связи с принятием новой программы приватизации федерального имущества она стала еще более актуальной. Новый план приватизации предусматривает тотальную распродажу государственного имущества — такой подход может усугубить проблему эффективного управления государственной собственностью и подорвать основы стратегического планирования экономики России. В настоящей статье мы попытаемся ответить на вопрос: может ли приватизация быть эффективным инструментом экономического развития и при этом не противоречить целям и задачам стратегического планирования экономики?

Отношения приватизации в России регулируются Федеральным законом № 178-ФЗ от 21 декабря 2001 года «О приватизации государственного и муниципального имущества». Согласно этому закону, приватизация государственного и муниципального имущества — это возмездное отчуждение имущества, находящегося в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации,



муниципальных образований, в собственность физических и (или) юридических лиц<sup>1</sup>. Однако в целях рассмотрения приватизации как инструмента экономического развития страны нам важно принимать во внимание скорее не юридическое, а экономическое толкование этого понятия. Экономическая сущность приватизации состоит в перемещении ресурсов из государственного сектора в частный для освобождения государства от бремени управления теми предприятиями, которые способны самостоятельно и эффективно функционировать в рыночной экономике, и сосредоточения на деятельности стратегически значимых объектов государственной собственности, которые нуждаются в государственном финансировании для выполнения общественно важных функций.

Ключевым вопросом для экономического подхода является вопрос о том, насколько эффективно объекты собственности использовались прежде и чем вызвана необходимость смены собственников. Подход к экономическим преобразованиям с позиций критериев экономической эффективности характерен для современных направлений экономической теории. Лауреат Нобелевской премии по экономике (2001) Джозеф Стиглиц сформулировал теорему, которая звучит следующим образом: государство принимает решение о приватизации предприятия только в том случае, если государственное предприятие перестает быть эффективным, и наоборот<sup>2</sup>.

Однако на практике решения о преобразовании собственности могут диктоваться и иными обстоятельствами: давлением политических группировок, избранным политическим курсом, интересами теневого и криминального бизнеса. Все это, безусловно, не согласуется со стратегией развития экономики, направленной на повышение благосостояния граждан страны. Поэтому именно экономические критерии должны быть поставлены во главу угла при определении конкретных путей и форм преобразования государственной собственности. В свою очередь, наиболее эффективное управление государственной собственностью может быть достигнуто только в рамках стратегического планирования экономики как механизма, позволяющего координировать связи производителей для эффективного выполнения заказов конечных потребителей — домашних хозяйств, государства, экспортеров<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» // Российская газета. № 2884. 26.01.2002. URL: <http://www.rg.ru/2002/01/26/private-dok.html> (04.02.2014).

<sup>2</sup> См.: Кононкова Н.П. Теория и практика государственной собственности. М., 2010.

<sup>3</sup> Ведута Е.Н. Карт-бланш. Вспомнить рецепты прошлого века. URL: [http://www.ng.ru/politics/2013-04-03/3\\_kartblansh.html](http://www.ng.ru/politics/2013-04-03/3_kartblansh.html) (03.04.2013).

За последние несколько лет российские власти не раз заявляли о необходимости провести масштабную приватизацию государственных активов, главным образом для пополнения доходов бюджета после мирового финансового кризиса и для улучшения инвестиционного климата в стране. В 2011 году Дмитрий Медведев, на тот момент занимавший пост президента России, внес предложение существенно расширить программу приватизации, что отразилось в прогнозном плане (программе) приватизации федерального имущества на 2011–2013 годы<sup>4</sup>.

Одной из главных целей новой программы провозглашалось эффективное отчуждение государственного имущества, востребованного в коммерческом обороте. По словам руководителя Федерального агентства по управлению государственным имуществом Ольги Дергуновой, для достижения этой цели необходимо сформулировать такие принципы и правила, которые бы позволяли надлежащим образом управлять государственным имуществом или продавать его, когда есть более эффективный рыночный собственник<sup>5</sup>. Таким образом, активы, находящиеся в собственности государства, должны эффективно управляться, принося доход государству и обществу, или находить добросовестного собственника, который улучшит состояние данного актива (что в точности соответствует вышеупомянутой теореме Джозефа Стиглица).

В «Концепции управления федеральным имуществом до 2018 года» обозначены шесть основных принципов проводимой приватизации:

1. Принцип определенности: применительно к каждому объекту управления (группе объектов) государством должны быть сформированы и нормативно определены цель, для достижения которой служит объект, и способ ее достижения. «Объясняй или продавай»: то есть если орган власти не сформулировал стратегию развития и не заявил актив как необходимую часть для исполнения этой стратегии, объект должен перейти из собственности государства к новому собственнику. Для достижения целевых функций стратегического развития приватизируемых объектов должны разрабатываться так называемые «дорожные карты» — пошаговые сценарии

---

<sup>4</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации об утверждении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2011–2013 гг. от 27.10.2010 № 2102-р // Российская газета. 11.01.2011. URL: <http://www.rg.ru/2011/01/11/privatizacia-dok.html> (04.02.2014); 18.01.2011. URL: <http://www.rg.ru/2011/01/18/plan-dok.html> (04.02.2014); 25.01.2011. URL: <http://www.rg.ru/2011/01/25/privatizacia-dok.html> (04.02.2014).

<sup>5</sup> Дергунова О. Принципы приватизации. // Газета.Ru. Бизнес. 09.10.2012. URL: [www.gazeta.ru/financial/2012/10/09/4805485.shtml](http://www.gazeta.ru/financial/2012/10/09/4805485.shtml) (09.10.2013).

развития, в которых отображены все мероприятия по приватизации компании, проводимые на корпоративном и законодательном уровнях.

2. Принцип прозрачности: обеспечение открытости и доступности информации о субъектах и объектах управления, непрерывности процессов управления и контроля, выявление и учет данных об объектах управления. Работа по подготовке приватизационных сделок не всегда понятна общественности, и создается впечатление закрытости и привлечения узкого круга заинтересованных лиц. Новая программа приватизации должна предложить механизм расширения информационной открытости приватизационных процессов на стадии подготовки решений.

3. Принцип обеспечения баланса интересов: национальной безопасности, обороноспособности страны, социальной ответственности и экономических интересов. Принятие обоснованных решений о преобразовании собственности с точки зрения экономической эффективности и социальной ответственности, учета кратко- и долгосрочных целей и задач должно осуществляться в контексте стратегического планирования. При проведении приватизации государство должно учитывать стратегическое значение объектов собственности, функционирующих в различных отраслях национальной экономики, и распределять финансовые ресурсы между ними в зависимости от их стратегической значимости.

4. Принцип непрерывности осуществления контроля: непрерывный контроль за достижением установленных целей и задач, показателей их достижения, а также соблюдением принципов и механизмов управления. Купив государственное предприятие, новый собственник должен добиваться заявленных при покупке целей, а федеральные органы исполнительной власти и Росимущество в частности должны выстраивать мониторинг того, что происходит дальше с приватизированными активами.

5. Принцип проектного подхода: определение планов достижения определенных целей и задач управления, исходя из планируемого результата, набора инструментов, сопоставления ресурсов, мотивации и ответственности.

6. Принцип ответственности: обеспечение профессионализма, мотивации и ответственности всех участников процесса управления за результат и достижение установленных показателей деятельности<sup>6</sup>.

Принципы новой программы приватизации действительно соответствуют ее главной цели и отражают экономический подход к приватизации с позиций

---

<sup>6</sup> Проект постановления Правительства Российской Федерации «О концепции управления федеральным имуществом на период до 2018 г.» // Официальный сайт Министерства экономического развития РФ. URL: [www.economy.gov.ru/minec/about/structure/depreal/doc20121030\\_02](http://www.economy.gov.ru/minec/about/structure/depreal/doc20121030_02) (30.02.2013).

эффективности отчуждения имущества. Все же успешность проведения новой программы зависит от конкретных действий государства, от того, как эти принципы будут реализованы на практике. Рассмотрим, какие меры предлагает правительство для осуществления намеченных планов по приватизации.

Стратегия социально-экономического развития России до 2020 года предусматривает два этапа приватизации:

- первый этап (с 2012 по 2015 год) предполагает реализацию текущих планов, минимум радикальных решений и подготовку к существенному сокращению участия государства в экономике, запланированному на втором этапе;
- второй этап (с 2016 по 2020 гг.) предусматривает радикальное сокращение прямого участия государства в экономике<sup>7</sup>.

К основным мерам Правительства РФ на первом этапе приватизации относят следующие:

- ✓ введение моратория на создание новых государственных корпораций и государственных компаний, а также унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения;
- ✓ сокращение численности субъектов государственной собственности путем ликвидации широкой совокупности федеральных государственных унитарных предприятий машиностроения, агропромышленного комплекса, дорожного хозяйства, строительного комплекса и др.;
- ✓ преобразование унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, в зависимости от характера и масштабов основной деятельности: в открытое акционерное общество (ОАО), в некоммерческие организации, в государственные учреждения, иные организационно-правовые формы;
- ✓ реализация комплекса мер по расширению потенциальной базы для приватизации на втором этапе; что, в частности, предполагает оптимизацию количества стратегических предприятий и акционерных обществ в соответствии с решениями Президента Российской Федерации;
- ✓ расширение круга крупных компаний со смешанной собственностью (приватизация до уровня 75% плюс 1 акция);
- ✓ приватизация «неликвидов» (мелких пакетов акций с низкой стоимостью);

---

<sup>7</sup> Итоговый доклад экспертной группы по направлению «Управление государственной собственностью и приватизация» // Официальный сайт «Стратегия 2020».  
URL: <http://2020strategy.ru/g15/news/32656265.html> (22.01.2013).

- ✓ активизация продажи непрофильных активов крупнейшими компаниями на конкурсных условиях в соответствии с едиными процедурами;
- ✓ формирование единого информационного пространства продаж федерального, регионального и муниципального имущества.

Радикальное сокращение прямого участия государства в экономике на втором этапе предполагает полную приватизацию крупнейших компаний либо снижение в них доли государственного участия до уровня блокирующего пакета акций; сокращение государственного участия в государственных институтах развития и специализированных банках за счет дополнительной эмиссии; преобразование государственных корпораций (прекращение деятельности либо преобразование в ОАО и приватизация части пакета акций).

Таким образом, на втором этапе проводимых правительством мер имеет место презумпция полезности приватизации, согласно которой планируется приватизировать абсолютно все государственное имущество, за исключением активов, необходимых для исполнения отраслевых стратегий (принцип «объясняй или продавай»). По мнению министра экономического развития РФ Андрея Белоусова, приватизация — это мощный драйвер для развития экономики, а государственная собственность в нашей стране — пережиток советской власти<sup>8</sup>.

Однако не все согласны с подобной точкой зрения. Группа ученых Российской академии наук предложила президенту России Владимиру Путину радикально изменить экономическую политику: усиливать государственный сектор и ввести мораторий на приватизацию. Сейчас, полагают ученые, усиление роли государства объективно необходимо, а приватизацию можно продолжить после того, как произойдет выход на новый технологический уклад. Пока же предполагается, что технический переворот сможет осуществить только государство, так как частная инициатива слишком слаба<sup>9</sup>. На наш взгляд, эта правильная позиция, так как в контексте стратегического планирования государственная собственность является эффективным инструментом экономического развития и ее полная передача в частные руки представляется неоправданной.

С момента начала реализации «Прогнозного плана приватизации государственного имущества» прошло уже более двух лет — достаточный срок для

---

<sup>8</sup> Приватизация: цели государства, ожидания инвесторов. Материалы круглого стола. // Ведомости. Конференции. 10.10.2012. URL: [www.vedomosti.ru/events/priv/](http://www.vedomosti.ru/events/priv/) (10.10.2013).

<sup>9</sup> Ученые призвали Путина прекратить распродажу госимущества. // Lenta.Ru. Экономика. 28.02.2013. URL: <http://lenta.ru/news/2013/02/28/glaziev/> (28.06.2013).

того, чтобы судить о том, согласуются ли меры, предлагаемые правительством на нынешнем этапе приватизации, с декларируемыми в «Концепции управления федеральным имуществом до 2018 года» принципами.

Совершенно не соответствует принципу обеспечения баланса интересов политика «расширения потенциальной базы для приватизации», что в действительности предполагает тотальное исключение из перечня стратегических предприятий России крупных объектов государственной собственности, задействованных в реальном секторе экономики, а также научно-исследовательских центров, которые уже сейчас отдаются в руки частных владельцев.

Каким бы эффективным ни был новый собственник (хотя критерии выбора эффективного собственника также весьма размыты), главной целью функционирования частного бизнеса всегда было и будет получение прибыли. Когда речь идет об объектах собственности, имеющих стратегическое значение для всей страны, конечной целью является благосостояние граждан, но никак не финансовая выгода собственника. Поэтому такие объекты должны оставаться в собственности государства, которое сможет, исходя из национальных интересов и приоритетов развития, распределить материальные, трудовые и финансовые ресурсы между отраслями экономики для эффективного выполнения заказов конечных потребителей. В таком согласовании материальных, трудовых и финансовых балансов и заключается суть стратегического планирования.

В качестве контроля над бывшими государственными компаниями после их приватизации Росимущество видит: сохранение права «золотой акции» после продажи компании; специальные условия для участников конкурсов по продаже компаний; запрет на дальнейшее отчуждение или переуступку прав собственности на приватизируемые предприятия на определенный срок<sup>10</sup>. Однако эти меры не закреплены законодательно, также не определены критерии выбора эффективного собственника. Поэтому придется признать, что механизм контроля все еще не разработан.

Что касается увеличения информационной открытости процессов приватизации, то в настоящее время внедряется практика проведения общественных слушаний, на которых обсуждаются проблемные вопросы и подходы к приватизации компаний, значимых для отраслей региона. На такие слушания приглашаются представители Государственной Думы, Счетной палаты и администрации субъектов Российской Федерации, а также эксперты. Кроме того, на обновленном сайте

---

<sup>10</sup> Чиновники назвали три способа контроля над приватизированными компаниями. // Lenta.Ru. Экономика. 27.02.2013. URL: <http://lenta.ru/news/2013/02/27/control/> (27.03.2013).

Росимущества доступна вся информация о проведенных сделках по приватизации и сделках, находящихся в процессе реализации. Поэтому можно сказать, что принцип открытости активно реализуется.

Также по состоянию на 1 апреля 2013 года подготовлены и находятся на согласовании профильных федеральных органов исполнительной власти проекты «дорожных карт» по 80% крупнейших организаций.

Если говорить более конкретно о предпринимаемых государством действиях по приватизации государственной собственности, то, согласно «Прогнозному плану (программе) приватизации федерального имущества на 2011–2013 годы», предполагалось осуществить приватизацию находящихся в федеральной собственности акций (части акций) таких крупнейших открытых акционерных обществ, как «Роснефть» (25% минус 1 акция), «РусГидро» (7,97% минус 1 акция), «Федеральная сетевая компания ЕЭС» (4,11% минус 1 акция), «Совкомфлот» (50% минус 1 акция), «Сбербанк» (7,58% минус 1 акция), «Банк ВТБ» (35,5% минус 1 акция), «Росагролизинг» (50% минус 1 акция), «РЖД» (25% минус 1 акция — частное и публичное размещение акций компании в 2014–2016 годах с сохранением за государством квалифицированного контроля), «АЛРОСА» (публичное размещение 7% находящихся в федеральной собственности и 7% находящихся в собственности Республики Саха (Якутия) акций с листингом на Московской бирже); «Роснано» (10% акций), «Ванинский морской торговый порт» (55% акций), «Мурманский морской торговый порт» 25,5%, «Авиакомпания «Сибирь» (25,5% акций)<sup>11</sup>.

На настоящий момент из реализованных сделок по приватизации можно перечислить Мурманский и Ванинский морские порты, ОАО «АЛРОСА», ОАО «Авиакомпания «Сибирь», ОАО «Банк ВТБ», ОАО НК «Роснефть», ОАО «Сбербанк России»; в процессе реализации находится среди прочих сделка с компанией ОАО «Аэропорт Внуково»<sup>12</sup>.

Поступления в федеральный бюджет доходов от приватизации федерального имущества без учета стоимости акций крупнейших компаний, занимающих лидирующее положение в соответствующих отраслях, планировались в 2011 году в размере 6 млрд руб., в 2012 и 2013 годах — в размере 5 млрд руб. ежегодно. Включая

---

<sup>11</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации об утверждении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2011–2013 гг. от 27.10.2010 № 2102-р.

<sup>12</sup> Официальный сайт Федерального агентства по управлению государственным имуществом (Росимущество). URL: [www.rosim.ru/](http://www.rosim.ru/) (14.12.2013).



акции крупнейших компаний, имеющих высокую инвестиционную привлекательность, доходы от продажи федерального имущества в 2011–2013 годах составляют около 1 трлн руб., до 2016 года могут составить с учетом рыночной конъюнктуры — 3,128 трлн руб.<sup>13</sup> В настоящее время мы можем утверждать, что в 2011 и 2012 годах суммы от реализованных сделок превысили планы; в частности, львиную долю дохода принесла сделка по приватизации «Сбербанка». Однако необходимо помнить, что пополнение доходов бюджета не может быть главной целью приватизации, если речь идет о стратегическом планировании экономики.

Особое внимание хотелось бы обратить на случай приватизации Ванинского морского торгового порта. Госпакет акций в Ванинском порту в размере 55% уставного капитала (73,33% акций) [был продан](#) структурам горнодобывающего холдинга «Мечел» за 15,5 млрд руб. В январе 2013 года в «Мечеле» сообщили, что 71,04% акций порта перепродано неизвестным инвесторам, а позднее [выяснилось](#), что собственниками ценных бумаг стали три кипрские офшорные компании: «Оперн Трейд Лимитед», «Седмино Инвестментс Лимитед» и «Травине Трейдинг Лимитед». Однако итоги приватизации Ванинского порта пересматриваться не будут, так как никаких нарушений не удалось обнаружить.

Вышеописанный случай доказал необходимость обязательного мониторинга деятельности приватизированной компании на предмет ее соответствия заявленной отраслевой стратегии и интересам национальной экономики. Для этого механизм мониторинга и ответственности руководства компаний должен быть законодательно закреплён. Кроме того, нам представляется весьма сомнительной в плане реализации национальных интересов продажа крупных стратегических объектов иностранным инвесторам, большинство из которых — американские корпорации. Здесь уже проблема состоит не только в подмене общенационального интереса частным, но в возможности перераспределения экономической власти.

Новая программа приватизации по своим масштабам и возможным разрушительным последствиям сопоставима, по мнению исследователей, с приватизацией 90-х годов. Тогда спонтанный характер приватизации привел к тому, что государственный сектор в России сформировался по остаточному принципу; казна недополучила доходов от приватизированного имущества; возник широкий слой неэффективных квазисобственников; сформировалась система теневой экономики.

---

<sup>13</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации об утверждении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2011–2013 гг. от 27.10.2010 № 2102-р.



Сегодня существуют иные риски, связанные в том числе с тем, что приватизация затрагивает государственные компании в реальном секторе экономики, имеющие стратегическое значение для всей страны.

Для предотвращения негативных последствий при реализации новой программы приватизации, на наш взгляд, важно понимать следующее:

- во-первых, необходимо учитывать множественность объектов госсектора и дифференцировать подход к различным видам государственной собственности;
- во-вторых, приватизационные процессы не должны затрагивать сферы жизнедеятельности, являющиеся стратегически важными, так как возможна подмена общественных интересов узкоспециальными — ведомственными и частными;
- в-третьих, приватизация не должна быть самоцелью, она является только инструментом в рамках общей стратегии социально-экономического развития страны. Приватизация не ведет автоматически к появлению устойчивых жизнеспособных предприятий, так как экономическая эффективность гораздо больше зависит от институциональных условий.

Вернемся к вопросу, с которого мы начали статью: может ли приватизация быть эффективным инструментом экономического развития и при этом не противоречить целям и задачам стратегического планирования экономики России? В результате анализа процесса приватизации был получен следующий ответ. Если «стратегическое ядро» российской экономики остается в собственности и под контролем государства, приватизация может быть поддержкой стратегического планирования. Привлечение дополнительных бюджетных средств не должно быть приоритетной целью приватизации, это, скорее, краткосрочная цель, а стратегическое планирование ориентирует нас на долгосрочные цели, совершенствование институциональной среды в целом и в конечном счете — на увеличение благосостояния граждан.

#### ***Список литературы:***

1. Ведута Е.Н. Карт-бланш. Вспомнить рецепты прошлого века. // Независимая газета. URL: [http://www.ng.ru/politics/2013-04-03/3\\_kartblansh.html](http://www.ng.ru/politics/2013-04-03/3_kartblansh.html) (03.04.2013).
2. Дергунова О. Принципы приватизации. // Газета.Ru. Бизнес. 09.10.2012. URL: [www.gazeta.ru/financial/2012/10/09/4805485.shtml](http://www.gazeta.ru/financial/2012/10/09/4805485.shtml) (09.10.2013).
3. Итоговый доклад экспертной группы по направлению «Управление государственной собственностью и приватизация» // Официальный сайт «Стратегия 2020». URL: <http://2020strategy.ru/g15/news/32656265.html> (22.01.2013).

4. *Кононкова Н.П.* Теория и практика государственной собственности. М., 2010.
  5. МЭР поручено разработать «дорожные карты» по приватизации ряда госактивов. // Ведомости. Власть. 27.10.2012. URL: [http://www.vedomosti.ru/politics/news/5475311/mer\\_porucheno\\_razrabotat\\_dorozhnye\\_karty\\_po\\_privatizacii](http://www.vedomosti.ru/politics/news/5475311/mer_porucheno_razrabotat_dorozhnye_karty_po_privatizacii) (15.09.2013).
  6. Официальный сайт Федерального агентства по управлению государственным имуществом (Росимущество). URL: [www.rosim.ru/](http://www.rosim.ru/) (14.12.2013).
  7. Приватизация: цели государства, ожидания инвесторов. Материалы круглого стола. 10.10.2012 // Ведомости. Конференции. URL: [www.vedomosti.ru/events/priv/](http://www.vedomosti.ru/events/priv/) (10.10.2013).
  8. Проект постановления Правительства Российской Федерации «О концепции управления федеральным имуществом на период до 2018 г.» // Официальный сайт Министерства экономического развития РФ. URL: [www.economy.gov.ru/minec/about/structure/depreal/doc20121030\\_02](http://www.economy.gov.ru/minec/about/structure/depreal/doc20121030_02) (30.02.2013).
  9. Распоряжение Правительства Российской Федерации об утверждении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2011–2013 гг. от 27 ноября 2010 г. № 2102-р // Российская газета. 11.01.2011. URL: <http://www.rg.ru/2011/01/11/privatizacia-dok.html> (04.02.2014); 18.01.2011. URL: <http://www.rg.ru/2011/01/18/plan-dok.html> (04.02.2014); 25.01.2011. URL: <http://www.rg.ru/2011/01/25/privatizacia-dok.html> (04.02.2014).
  10. *Рябова И.* Имитация бурной приватизации: Как госкомпании и чиновники тормозят продажу госактивов в России // Lenta.Ru. Экономика. 05.03.2013. URL: <http://wap.lenta.ru/articles/2013/03/05/privatization/> (04.02.2014).
  11. Ученые призвали Путина прекратить распродажу госимущества // Lenta.Ru. Экономика. 28.02.2013. URL: <http://lenta.ru/news/2013/02/28/glaziev/> (28.06.2013).
  12. Федеральный закон от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» // Российская газета. URL: <http://www.rg.ru/2002/01/26/private-dok.html> (04.02.2014).
  13. Чиновники назвали три способа контроля над приватизированными компаниями // Lenta.Ru. Экономика. 27.02.2013. URL: <http://lenta.ru/news/2013/02/27/control/> (27.03.2013).
-

Mikhailenko D.

### Privatization of State Property in the Context of Strategic Planning of Russian Economy

Mikhailenko, Diana — Postgraduate student, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University.

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

#### Annotation

The new privatization plan implies total sale of state property. This approach may lead to ineffective management of state property and undermine the principles of strategic planning of Russian economy. State property is a powerful tool of economic development, and its total privatization seems to be unreasonable. To prevent the negative consequences of the new privatization program one should differentiate the approaches to various types of property. Privatization can be successfully implemented in the context of strategic planning only when strategically important objects remain under the state control. The ultimate goal of the measures undertaken by the Government to transform the state property should not be only the replenishment of budget revenues, but also improvement of the institutional environment of Russian economy and an increase in citizens' welfare.

#### Keywords

Privatization of state property, strategic planning of economy.

#### References:

1. Veduta E.N. Kart-blansh. Vspomnit' recepty proshlogo veka. *Nezavisimaja gazeta*. URL: [http://www.ng.ru/politics/2013-04-03/3\\_kartblansh.html](http://www.ng.ru/politics/2013-04-03/3_kartblansh.html) (03.04.2013).
2. Dergunova O. Principy privatizacii. *Gazeta.Ru. Biznes*. 09.10.2012. URL: [www.gazeta.ru/financial/2012/10/09/4805485.shtml](http://www.gazeta.ru/financial/2012/10/09/4805485.shtml) (09.10.2013).
3. Itgovyj doklad jekspertnoj gruppy po napravleniju «Upravlenie gosudarstvennoj sobstvennost'ju i privatizacija». *Oficial'nyj sajt «Strategija 2020»*. URL: <http://2020strategy.ru/g15/news/32656265.html> (22.01.2013).
4. Kononkova N.P. *Teorija i praktika gosudarstvennoj sobstvennosti*. Moscow, 2010.
5. MJeR porucheno razrabotat' «dorozhnye karty» po privatizacii rjada gosaktivov. *Vedomosti. Vlast'*. 27.10.2012. URL: [http://www.vedomosti.ru/politics/news/5475311/mer\\_porucheno\\_razrabotat\\_dorozhnye\\_karty\\_po\\_privatizacii](http://www.vedomosti.ru/politics/news/5475311/mer_porucheno_razrabotat_dorozhnye_karty_po_privatizacii) (15.09.2013).
6. *Oficial'nyj sajt Federal'nogo agentstva po upravleniju gosudarstvennym imushhestvom (Rosimushhestvo)*. URL: [www.rosim.ru/](http://www.rosim.ru/) (14.12.2013).
7. Privatizacija: celi gosudarstva, ozhidaniya investorov. Materialy kruglogo stola. 10.10.2012. *Vedomosti. Konferencii*. URL: [www.vedomosti.ru/events/priv/](http://www.vedomosti.ru/events/priv/) (10.10.2013).
8. Proekt postanovlenija Pravitel'stva Rossijskoj Federacii «O koncepcii upravlenija federal'nym imushhestvom na period do 2018 g.». *Oficial'nyj sajt Ministerstva jekonomicheskogo razvitija RF*. URL: [www.economy.gov.ru/minec/about/structure/depreal/doc20121030\\_02](http://www.economy.gov.ru/minec/about/structure/depreal/doc20121030_02) (30.02.2013).
9. Rasporjazhenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ob utverzhdenii prognoznogo plana (programmy) privatizacii federal'nogo imushhestva i osnovnyh napravlenij privatizacii federal'nogo imushhestva na 2011–2013 gg. ot 27 nojabrja 2010 g. № 2102-r. *Rossijskaja gazeta*. 11.01.2011. URL: <http://www.rg.ru/2011/01/11/privatizacia-dok.html> (04.02.2014); 18.01.2011.

URL: <http://www.rg.ru/2011/01/18/plan-dok.html> (04.02.2014); 25.01.2011. URL:

<http://www.rg.ru/2011/01/25/privatizacia-dok.html> (04.02.2014).

10. Rjabova I. Imitacija burnoj privatizacii: Kak goskompanii i chinovniki tormozjat prodazhu gosaktivov v Rossii. *Lenta.Ru. Jekonomika*. 05.03.2013. URL: <http://wap.lenta.ru/articles/2013/03/05/privatization/> (04.02.2014).

11. Uchenye prizvali Putina prekratit' rasprodazhu gosimushhestva. *Lenta.Ru. Jekonomika*. 28.02.2013. URL: <http://lenta.ru/news/2013/02/28/glaziev/> (28.06.2013).

12. Federal'nyj zakon ot 21.12.2001 № 178-FZ «O privatizacii gosudarstvennogo i municipal'nogo imushhestva». *Rossijskaja gazeta*. URL: <http://www.rg.ru/2002/01/26/private-dok.html> (04.02.2014).

13. Chinovniki nazvali tri sposoba kontrolja nad privatizirovannymi kompanijami. *Lenta.Ru. Jekonomika*. 27.02.2013. URL: <http://lenta.ru/news/2013/02/27/control/> (27.03.2013).

*Ряховский Д.И.*

## **Совершенствование механизма управления фондом оплаты труда на предприятиях малого и среднего бизнеса**

*Ряховский Дмитрий Иванович* — д.э.н., доцент, первый проректор Института экономики и антикризисного управления, профессор кафедры «Налоговое консультирование» Финансового университета при Правительстве РФ.

E-mail: [umc331@mail.ru](mailto:umc331@mail.ru)

### **Аннотация**

Расходы на оплату труда существенным образом влияют на себестоимость товаров (работ, услуг). От правильного документального оформления данного вида расходов зависит финансовый результат деятельности организации, что определяет актуальность темы исследования. Оплата труда в соответствии с Трудовым кодексом РФ не всегда соответствует критериальным значениям Налогового кодекса, и главной целью данной статьи является приведение в соответствие требованиям трудового и налогового законодательства расходов на оплату труда, что позволит не только снизить реальную себестоимость товаров (работ, услуг) в организациях, нивелировать налоговые риски, но и повысить уровень материальной и нематериальной мотивации персонала организаций. Рассмотрены особенности документационного обеспечения расходов на оплату труда, особенности начисления премий, компенсационных выплат, специализированных надбавок и иных структурных элементов фонда оплаты труда на предприятиях малого и среднего бизнеса на основе действующего законодательства, разъяснений профильных ведомств и арбитражной практики. Проанализированы спорные вопросы, связанные с депремированием, материальной помощью, организацией питания работников, корпоративных мероприятий и т. д., что позволит существенным образом снизить налоговые риски.

### **Ключевые слова**

Заработная плата, оклад, персональные надбавки, налог на прибыль, налог на доходы физических лиц, фонд оплаты труда, коллективный договор, положение об оплате труда, материальное стимулирование.

В соответствии с действующим законодательством, главной целью предпринимательской деятельности является извлечение прибыли и действие в общественных интересах, достижение которой возможно различными способами, в том числе минимизацией издержек обращения, оптимизацией налоговых отчислений в рамках действующего законодательства<sup>1</sup>. Существенную долю в расходах субъектов рыночной экономики, формирующих себестоимость товаров (работ, услуг), составляют затраты, связанные с расходами на оплату труда, величина которых возросла в значительной степени с увеличением ставки страховых взносов при одновременном замедлении темпов роста заработной платы, а также увеличении выплат, осуществляемых физическим лицам без исполнения налоговых обязательств. В значительной степени указанные тенденции проявились в сфере малого и среднего бизнеса, что вызывает опасение, что учащаются случаи применения так называемых серых схем выплаты заработной платы. Во избежание возможных нарушений

---

<sup>1</sup> Гражданский кодекс РФ. Ст. 2. Первоначальный текст документа опубликован в издании: Российская газета. № 4255. 22.12.2006. URL: <http://www.rg.ru/2006/12/22/grazhdansky-kodeks.html> (04.02.2014).

президент России В.В. Путин разработал законопроект, позволяющий органам внутренних дел проводить самостоятельные проверки по исполнению налоговых обязательств в части статей 198 и 199 Уголовного кодекса РФ; кроме того, имеются еще не принятые поправки в УК предполагающие отнесение выявленных фактов неуплаты страховых взносов к уголовно наказуемым деяниям. Принимается и ряд других мер, что, однако, представляется явно недостаточным ввиду значительного числа нарушений. Так, по сведениям Федеральной налоговой службы (ФНС) России, за 9 месяцев 2013 года было проведено 30 288 выездных налоговых проверок, из которых лишь в 234 случаях не были выявлены нарушения налогового законодательства<sup>2</sup>. При этом средние доначисления на одного налогоплательщика составили 7,53 млн руб.<sup>3</sup>

Анализ показал, что основная масса выявленных налоговых правонарушений и последующие за ними доначисления связаны с расходами налогоплательщиков-организаций, формирующих себестоимость товаров (работ, услуг), ее значительную часть составляют расходы на оплату труда и выплаты различного рода, в том числе социального характера, что свидетельствует об актуальности рассматриваемой проблемы.

Основными задачами оптимизации фонда оплаты труда (ФОТ), как элемента структуры расходов в целях налогообложения, являются:

- формирование такой структуры расходов на оплату труда, которая способствует уменьшению налоговой базы по налогу на прибыль;
- максимально полный учет налоговых преференций по налогу на доходы физических лиц и по страховым взносам;
- создание эффективной системы материального стимулирования труда, способствующей уменьшению текучести кадров и не оказывающей существенного влияния на уровень себестоимости товаров (работ, услуг);
- снижение трудозатрат на организацию учета расходов на оплату труда;

Реализация указанных задач в соответствии с действующим законодательством обеспечивает отсутствие претензий со стороны налоговых органов в случае проведения выездных проверок.

При совершенствовании механизма управления ФОТ решается многофакторная задача, основой которой является грамотное использование

---

<sup>2</sup> Федеральная налоговая служба. [Официальный сайт]. URL: <http://www.nalog.ru/> (04.02.2014).

<sup>3</sup> Бабанов А.В. Роль налогового законодательства в стимулировании инвестиционной привлекательности российской экономики // Совершенствование механизма функционирования экономики России в посткризисном периоде: Материалы ежегодной межвуз. науч.-практ. конф. студентов, аспирантов и преподавателей. 27 апреля 2011 г. М., 2011. Ч. I. С. 48–60.

предоставляемых законодательством особенностей формирования налоговой базы, в первую очередь по налогу на прибыль. Расходы, не уменьшающие указанную величину, а также осуществляемые за счет чистой прибыли, свидетельствуют об ошибках в организации налогового учета и (или) низкой квалификации кадров. В этой связи необходимо выделение законодательно установленных расходов на оплату труда, уменьшающих налоговую базу налога на прибыль (Рис. 1).

Система оплаты труда предприятия, соответствующая вышеуказанным критериям, может иметь следующую структуру:

- оклад;
- ежемесячные премии по результатам работы;
- специализированные персональные надбавки;
- материальная помощь;
- иные выплаты, в том числе в натуральной форме, формирующие социальный пакет;
- иные расходы, учитываемые в качестве расходов на оплату труда.

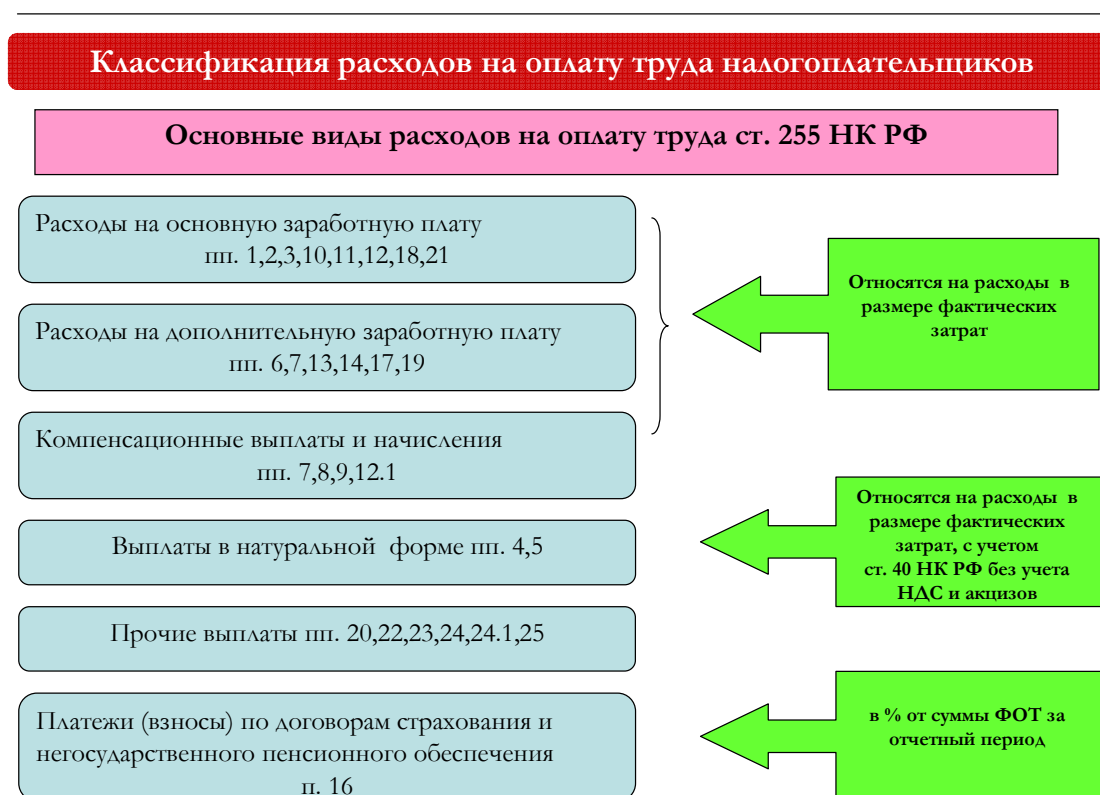


Рис. 1. Классификация расходов на оплату труда



Нормативное регулирование структурных элементов фонда оплаты труда обеспечивается трудовым и налоговым законодательством (Табл. 1).

В основе системного подхода к оплате труда конкретного работника лежит минимальный оклад, величина которого устанавливается действующим законодательством (ст. 135 ТК РФ)<sup>4</sup>, персональная надбавка, предусмотренная трудовым договором, внутренними документами организации либо определяется в индивидуальном порядке для конкретного работника в зависимости от результатов его труда, премиальные отчисления и иные выплаты.

При этом система оплаты труда, включая тарифные ставки, должностные оклады, доплаты и надбавки компенсационного характера, в том числе за работу в условиях, отклоняющихся от нормальных, системы доплаты и надбавки стимулирующего характера устанавливаются коллективными договорами, соглашениями, локальными нормативными актами в соответствии с трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права.

**Табл. 1. Нормативное обоснование начисления структурных элементов ФОТ**

№ п/п	Элементы фонда оплаты труда	Нормативные документы	
		Организации	Налоговый кодекс РФ
1.	Оклад	Трудовой договор, штатное расписание	П. 1 статьи 255 НК РФ
2.	Ежемесячные премии по результатам работы	Положение об оплате труда, премировании и стимулировании работников; трудовой договор; локальные акты	П. 2 статьи 255 НК РФ
3.	Надбавка к тарифным ставкам и окладам за профессиональное мастерство, высокие достижения в труде, иные показатели	Положение об оплате труда, премировании и стимулировании работников; трудовой договор; иные локальные акты	П. 2 статьи 255 НК РФ
4.	Компенсационные и иные выплаты	Положение об оплате труда, премировании и стимулировании работников; трудовой договор; иные локальные акты	
5.	Расходы в части коллективного договора	Трудовой договор; иные локальные акты	

<sup>4</sup> Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 23.07.2013). Первоначальный текст документа опубликован в издании: Российская газета. № 256. 31.12.2001. URL: <http://www.rg.ru/2001/12/31/trud-dok.html> (04.02.2014).



С учетом вышеизложенного документационное обеспечение оплаты труда в организации формируется из:

- заключенных трудовых договоров с обязательной ссылкой на локальные акты организации, регламентирующие оплату труда;
- положения об оплате труда, премировании и стимулировании работников;
- коллективного договора.

При этом коллективный договор действует в течение 3 лет (ст. 43 ТК РФ) и должен быть зарегистрирован в соответствующем органе по труду (ст. 50 ТК РФ).

Кроме того, действующим трудовым законодательством предусмотрено наличие ряда других необходимых документов: штатного расписания, табеля, учета рабочего времени, должностных инструкций и др.

Величина минимального оклада также устанавливается в соответствии с действующим законодательством<sup>5</sup> с незначительной дифференциацией для разных категорий работников: например, для менеджера — 5205 руб., для начальника отдела продаж — 6800 руб. По нашему мнению, наличие минимального оклада, установленного федеральным законодательством и прописанного в трудовом договоре, дает возможность менеджменту предприятия повысить управляемость и мотивацию работников посредством установления различных стимулирующих надбавок. В том случае, если сотрудник работает на неполную ставку, утвержденная сумма минимального оклада уменьшается пропорционально фактической ставке. Установленный оклад сокращается пропорционально отработанному времени, если работник работал неполный месяц.

Содержание положения об оплате труда, премировании и стимулировании работников предприятия его руководителем отличается существенным образом в различных организациях в зависимости от их целей, задач, особенностей функционирования и других факторов. Указанный документ предусматривает наличие общих положений, в которых делается ссылка на нормативную базу, в соответствии с которой оно сформировано, приводятся определения основных понятий, устанавливается порядок и условия оплаты труда работников с указанием источников формирования ФОТ, форм и видов оплаты труда, должностных окладов, порядка индексации заработной платы. Характеризуются порядок и условия осуществления

---

<sup>5</sup> Федеральный закон от 19.06.2000 № 82-ФЗ (ред. от 03.12.2012) «О минимальном размере оплаты труда». Первоначальный текст документа опубликован в изданиях: Парламентская газета. № 114. 21.06.2000; Российская газета. № 118. 19.06.2000. URL: <http://www.rg.ru/2000/06/19/mrot-dok.html> (04.02.2014); Собрание законодательства РФ. 26.06.2000. № 26. Ст. 2729.

компенсационных выплат, механизм их формирования, виды (сверхурочная работа, работа в выходные и праздничные дни и т. д.), а также порядок и условия выплат стимулирующего характера (премии и персональные надбавки): выплаты за интенсивность и высокие производственные результаты работы, надбавки к тарифным окладам за профессиональное мастерство, премиальные выплаты по итогам работы за конкретный период времени (месяц, квартал, год) и иные подобные показатели, другие выплаты, не противоречащие законодательству.

Как показала практика налоговых доначислений, налогоплательщики должны внимательно подходить к документационному оформлению компенсационных выплат в соответствии с требованиями Трудового и Налогового кодексов РФ. Неправильное оформление этих показателей влечет за собой их исключение из расходов, уменьшающих налоговую базу по налогу на прибыль. Установление ненормированного рабочего дня формирует затраты, связанные с предоставлением дополнительно оплачиваемых дней к отпуску. Однако проведенные расчеты показали их незначительность при формировании расходов, уменьшающих налоговую базу по налогу на прибыль по сравнению с рисками и документационным оформлением компенсационных выплат. Именно поэтому, на наш взгляд, лучше всего при оформлении трудовых договоров и написании локальных актов по оплате труда придерживаться установления ненормированного рабочего дня для основной части работников (в зависимости от специфики конкретного предприятия).

Положением об оплате труда может быть предусмотрена система персональных надбавок: ежемесячных, ежеквартальных, ежегодных. При этом одному работнику может быть установлено несколько видов персональных надбавок.

Особое внимание при этом следует уделить процедуре документационного обеспечения персональных надбавок в соответствии с требованиями ст. 252 Налогового кодекса РФ, предусматривающей экономическое обоснование и документальное подтверждение произведенных затрат. Особое значение имеют служебные и докладные записки с соответствующими визами.

Необходимо контролировать четкость и соответствие формулировок положению об оплате труда и п. 2 ст. 255 НК РФ: «начисления стимулирующего характера, в том числе премии за производственные результаты, надбавки к тарифным ставкам и окладам за профессиональное мастерство, высокие достижения в труде и иные подобные показатели», то есть начисления персональной надбавки, если она одна, должно идти со следующей формулировкой по приказу: «Установить

надбавку к тарифным ставкам и окладам за профессиональное мастерство, высокие достижения в труде и иные подобные показатели на 2014 год (1 квартал, январь и т. д.) в сумме ... рублей».

Для снижения налоговых рисков при начислении премии за производственные результаты на основании п. 2 ст. 255 НК РФ должны быть одновременно соблюдены следующие условия:

- в положении об оплате труда следует четко прописать формулу расчета премий за производственные результаты для каждой категории работников и (или) для всех работников в зависимости от результатов деятельности всего предприятия;
- премия может быть ежемесячной, ежеквартальной, полугодовой, ежегодной, с утверждением соответствующего плана (производственного, плана продаж и т. д.), который утверждается до начала месяца, квартала, полугодия, года;
- после окончания периода должен быть документально подведен итог выполнения (невыполнения) плана и подсчитаны соответствующие критериальные показатели, на основании которых в порядке, предусмотренном положением об оплате труда, производится соответствующий расчет премиального фонда и его распределение между сотрудниками;
- начисление премиального фонда производится соответствующими службами предприятия на основании приказа руководителя организации.

Рассмотрим пример начисления заработной платы за месяц с учетом вышерассмотренных условий. Например, на работу принимается менеджер по продажам с окладом 5 205 рублей и заработной платой 50 000 рублей, а также премиальными, величина которых зависит от количества проданной продукции. Месячный план продаж составляет 10 единиц продукции. На каждую единицу, проданную сверх плана, начисляется премия в размере 1 000 рублей. В первый месяц было продано 15 единиц продукции. Начисление заработной платы в этом случае будет выглядеть следующим образом (Табл. 2):

**Табл. 2. Пример начисления материальной помощи и уменьшения ежемесячной надбавки**

<b>Наименование элемента ФОТ</b>	<b>Начисленная сумма</b>
Начисление оклада, предусмотренного трудовым договором	5 205 руб.
Персональная надбавка за профессиональное мастерство	44 795 руб.
Ежемесячная премия по итогам продаж (5 единиц сверх плана * 1000 руб.)	5 000 руб.
Итого начислено 55 000 рублей.	

Внутренними документами может предусматриваться депремирование в случае невыполнения плана продаж. При этом в целях снижения рисков трудовых споров процедурные вопросы депремирования, как правило, не прописываются в локальных документах организации. В этом случае при документальном оформлении зарплаты этого месяца устанавливается персональная надбавка в меньшем размере, что представляет собой на практике действенный инструмент материального стимулирования персонала. На практике встречаются случаи, когда работник, не устраивающий менеджмент предприятия и отказывающийся увольняться, лишается персональной надбавки под разными, соответствующими законодательству предложениями, что в конечном итоге приводило к его увольнению. К таким мерам воздействия необходимо подходить крайне осторожно и учитывать требования Трудового кодекса РФ.

Особое внимание в системе оплаты труда следует уделять коллективному договору: он регулирует социально-трудовые отношения организации и, как правило, предусматривает многие затраты, реально осуществляемые организацией в соответствии с п. 25 ст. 255 НК РФ и включаемые в расходы на оплату труда (ст. 40 ТК РФ).

Действующим законодательством предусмотрена возможность включения в коллективный договор некоторых положений, затраты на реализацию которых возможны к включению в общие расходы организации, в том числе:

1. Выдача работающим беспроцентных займов на различные целевые нужды. Как показал проведенный анализ, суммы выдаваемых займов отличаются для разных категорий работников. Так, для директора или главного бухгалтера их величина не ограничивается, для иных работников величина займа определяется с учетом ежемесячной зарплаты. Следует иметь в виду, что выдача беспроцентных займов предусматривает получение физическим лицом дохода в виде материальной выгоды (ст. 212 НК РФ), что требует от организации, как налогового агента (ст. 24 НК РФ), его ежемесячного исчисления и перечисления в бюджет. Закрепление в коллективном договоре возможности выдачи беспроцентных займов нивелирует риски, связанные с включением в расходы предприятия процентов по банковскому кредиту, уплачиваемых организацией в случае выдачи займа и одновременного получения кредита.

2. Выдача работающим ежегодной материальной помощи, минимальная величина которой, не облагаемая налогом на доходы физических лиц (НДФЛ) (п. 28

ст. 217 НК РФ) и страховыми взносами<sup>6</sup>, составляет в настоящее время 4 000 руб. Таким образом реальная экономия на платежах в бюджет и внебюджетные фонды составляет 13% НДС + 30% страховых взносов, что с 4 000 руб. составляет 1 720 руб. на одного работника, что в ряде случаев представляет для налогоплательщика очевидный интерес. Однако следует учитывать положения п. 23 ст. 270 НК РФ, в котором указано, что суммы выплаченной материальной помощи не учитываются при формировании налоговой базы по налогу на прибыль.

При этом Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ (ВАС РФ) дал свою характеристику материальной помощи, указанной в ст. 217 НК РФ: это материальная помощь, которая не связана с выполнением получателем трудовой функции и направлена на удовлетворение его социальных потребностей, обусловленных возникновением трудной жизненной ситуации или наступлением определенного события<sup>7</sup>. К таким событиям, в частности, могут быть отнесены причинение вреда в связи со стихийным бедствием или другим чрезвычайным обстоятельством, смерть члена семьи, рождение или усыновление ребенка, тяжелое заболевание и т. п.

Если выплата материальной помощи не соответствует этим условиям, то такие выплаты входят в установленную систему оплаты труда и подлежат включению в состав расходов при исчислении налога на прибыль. ВАС РФ подчеркнул, что такое толкование правовых норм является единственно верным, и все арбитражные суды должны это учитывать.

При этом Минфин России уточняет, что для признания в налоговых расходах материальная помощь, размер которой зависит от трудовых усилий работника, должна быть заранее предусмотрена в трудовом или коллективном договоре<sup>8</sup>.

По-нашему мнению, не следует в локальных актах организации величину материальной помощи ставить в зависимость от результатов труда — это ведет к созданию налоговых рисков.

Таким образом, ежегодная материальная помощь в размере 4 000 руб. не уменьшает налоговую базу предприятия по налогу на прибыль, однако ее начисление

---

<sup>6</sup> Постановление Президиума ВАС РФ от 14.05.2013 № 17744/12.

URL: [http://www.arbitr.ru/bras.net/f.aspx?id\\_casedoc=1\\_1\\_ead31b73-795c-403e-af12-7fe3ccalea37](http://www.arbitr.ru/bras.net/f.aspx?id_casedoc=1_1_ead31b73-795c-403e-af12-7fe3ccalea37) (05.02.2014).

<sup>7</sup> Постановление Президиума ВАС РФ от 30.11.2010 № 4350/10.

URL: [http://www.arbitr.ru/bras.net/f.aspx?id\\_casedoc=1\\_1\\_b11bbb0c-0814-485b-8d95-4d67f59bd0d3](http://www.arbitr.ru/bras.net/f.aspx?id_casedoc=1_1_b11bbb0c-0814-485b-8d95-4d67f59bd0d3) (05.02.2014).

<sup>8</sup> Письмо Минфина России от 29.02.2012 № 03-03-06/4/13.

URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70044786/> (05.02.2014).

представляет определенную выгоду организации, так как суммы НДФЛ и страховых взносов превышают величину налога на прибыль.

При этом налоговые консультанты на практике выявляют, что многие организации при начислении заработной платы на 4 000 руб. уменьшают ежемесячную персональную надбавку с оформлением этой суммы в качестве материальной помощи. Пример такого начисления рассмотрен ниже (Табл. 3).

**Таблица 3. Пример начисления материальной помощи и уменьшения  
ежемесячной надбавки работника**

<b>Начисление заработной платы без материальной помощи</b>	<b>Начисление заработной платы с материальной помощью</b>
Оклад 5 205 руб.	Оклад 5 205 руб.
Специализированная персональная надбавка за профессиональное мастерство — 44 795 руб.	Специализированная персональная надбавка за профессиональное мастерство, уменьшенная на величину материальной помощи и НДФЛ — 40 200 руб.
Ежемесячная премия по итогам продаж (5 единиц сверх плана * 1 000 руб.) — 5 000 руб.	Ежемесячная премия по итогам продаж (5 единиц сверх плана * 1 000 руб.) — 5 000 руб.
Материальная помощь — 0 руб.	Материальная помощь — 4 000 руб.
Итого начислено 55 000 руб.	Итого начислено 50 405 руб.
Сумма начисленного НДФЛ — $55\,000 * 13\% = 7\,150$ руб.	Сумма начисленного НДФЛ — $50\,405 * 13\% = 6\,553$ руб.
Сумма к выдаче 47 850 руб.	Сумма к выдаче 47 852 руб.
Сумма начисленных страховых взносов: $55\,000 * 30\% = 16\,500$ руб.	Сумма начисленных страховых взносов: 15 121 руб.
Экономия на платежах в бюджет и внебюджетные фонды: $(7\,150 \text{ руб.} + 16\,500 \text{ руб.}) - (6\,553 \text{ руб.} + 15\,121 \text{ руб.}) = 1\,976 \text{ руб.}$	

Как видно из данного примера, в организации происходит подмена понятий, однако на практике данное предприятие, имеющее 90 работников, один раз в год в течении 4 лет начисляет заработную плату, экономя на НДФЛ и страховых взносах, при этом  $95 \text{ чел.} * 1\,976 \text{ руб.} = 187\,720 \text{ руб.}$  в год. Проведенные опросы показали, что работники редко интересуются структурными составляющими заработной платы, акцентируя свое внимание прежде всего на ее величине.

3. Выплата пособия при выходе на пенсию, иные выплаты социального характера, которые не связаны с результатами труда (ст. 40 ТК РФ).

4. Обеспечение нормальных условий труда в виде ежемесячного приобретения чая, кофе, сахара, питьевой воды. В этом случае организация должна предпринять меры по возможному персонифицированию доходов. Если предпринятые меры не дали должного эффекта и расходы не удалось персонифицировать (необходимо

документальное подтверждение, например, служебная записка), произведенные расходы относятся к расходам на оплату труда, уменьшают налог на прибыль и не облагаются НДФЛ и страховыми взносами<sup>9</sup>.

В случае отражения вышеуказанных расходов в трудовых договорах с работниками, налоговые органы могут персонифицировать данные доходы пропорционально величине произведенных затрат. Что касается организации питания работников, то эти расходы уменьшают налоговую базу по налогу на прибыль<sup>10</sup>. Вопросы налогообложения НДФЛ и страховыми взносами регламентируются вышеуказанным письмом Минфина России.

5. Организация корпоративных мероприятий также требует персонифицирования доходов. Однако, если питание организовано в виде шведского стола и нет возможности персонифицировать доходы каждого участвующего физического лица, то обязанность по формированию налоговой базы по НДФЛ отсутствует<sup>11</sup>. При этом доставка работников к месту проведения корпоративного мероприятия должна учитываться в формировании налоговой базы по НДФЛ<sup>12</sup>.

6. Украшение офиса (букетами цветов перед 8 марта, украшение новогодними игрушками и т. д), что нельзя классифицировать как получение подарков физическими лицами (ст. 40 ТК РФ). Проведенный анализ налоговой практики показал, что, несмотря на формальное соответствие, данный пункт будет провоцировать налоговые споры и проведение налогового контроля.

7. Иные расходы социального характера, формируемые в зависимости от специфики деятельности конкретной организации.

Как мы видим, наличие вышеописанных структурных элементов коллективного договора помогут снизить налоговые риски в части налога на доходы физических лиц и налога на прибыль.

К другим налоговым рискам, возникающим при построении взаимоотношений между работником и работодателем, на которые налоговые органы обращают внимание при проведении выездных проверок, является счет 71 и авансовые отчеты.

---

<sup>9</sup> Письмо Минфина России от 30.01.2013 № 03-04-06/6-29.

URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70209532/> (05.02.2014).

<sup>10</sup> Постановление ФАС МО от 06.04.2012 по делу № А40-65744/11-90-285.

URL: [http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/b2b71cef-06ec-452d-a729-a5a12bdece88/A40-65744-2011\\_20120406\\_Reshenija%20i%20postanovlenija.pdf](http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/b2b71cef-06ec-452d-a729-a5a12bdece88/A40-65744-2011_20120406_Reshenija%20i%20postanovlenija.pdf) (05.02.2014).

<sup>11</sup> Письмо Минфина России от 30.01.2013 № 03-04-06/6-29.

<sup>12</sup> Письмо Минфина России от 21.06.2013 № 03-04-06/23587.

URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70300838/> (05.02.2014).

Для того чтобы исключить вопросы, связанные с выдачей денежных средств под отчет, необходимо соблюдать следующие правила:

– в учетной политике предприятия предусмотреть выдачу денег под отчет на срок не более недели (или 3 дней или более — в зависимости от специфики деятельности организации). В том случае, если указанным документом срок выдачи денежных средств подотчетным лицам не предусмотрен, он принимается равным 3 дням. В случае представления подотчетным лицом неполного комплекта документов (например, отсутствует кассовый чек) указанные денежные средства классифицируются как доход физического лица и подлежат включению в налоговую базу по НДФЛ<sup>13</sup>. Однако на практике, если приобретенные физическим лицом товарно-материальные ценности были оприходованы на склад и должным образом переданы в производство (с наличием всех необходимых документов, предусмотренных законодательством о бухгалтерском учете), данные расходы не будут включаться в облагаемый доход физического лица;

– тщательно проверять полученные первичные документы, подтверждающие произведенные затраты, в первую очередь кассовые чеки (то есть проявлять должную осмотрительность). При этом необходимо проверить на официальном сайте Федеральной налоговой службы (<http://www.nalog.ru>)<sup>14</sup> существование контрагента. В случае отсутствия контрагента или его исключения из ЕГРЮЛ произведенные затраты нельзя учитывать в расходах, уменьшающих налоговую базу по налогу на прибыль<sup>15</sup>. При этом следует иметь в виду, что сам работник не обязан проявлять должную осмотрительность.

– с полученных кассовых чеков необходимо делать копии<sup>16</sup>, так как выцветание со временем чернил на чеке вызывает претензии инспекции ФНС.

---

<sup>13</sup> Налоговый кодекс РФ. Ст. 210. Первоначальный текст документа опубликован в издании: Российская газета. 06.08.1998. URL: <http://www.rg.ru/2007/03/12/nalog-kodeks.html> (04.02.2014). (Постановление Президиума ВАС РФ от 05.03.2013 № 13510/12.

URL: [http://www.arbitr.ru/bras.net/f.aspx?id\\_casedoc=1\\_1\\_d11159be-7e07-4b46-8df8-ab6fa4ff133c](http://www.arbitr.ru/bras.net/f.aspx?id_casedoc=1_1_d11159be-7e07-4b46-8df8-ab6fa4ff133c) (05.02.2014); Постановление Президиума ВАС РФ от 05.03.2013 № 14376/12. URL: [http://www.arbitr.ru/bras.net/f.aspx?id\\_casedoc=1\\_1\\_66a9a828-1cbf-4f90-aade-65e2568a5fc4](http://www.arbitr.ru/bras.net/f.aspx?id_casedoc=1_1_66a9a828-1cbf-4f90-aade-65e2568a5fc4) (05.02.2014).

<sup>14</sup> Постановление Президиума ВАС РФ от 31.05.2011 № 17649/10. URL: [http://www.arbitr.ru/bras.net/f.aspx?id\\_casedoc=1\\_1\\_55e95419-31ed-45e1-859c-19e4016bb66d](http://www.arbitr.ru/bras.net/f.aspx?id_casedoc=1_1_55e95419-31ed-45e1-859c-19e4016bb66d) (05.02.2014).

<sup>15</sup> См. там же.

<sup>16</sup> Государственный стандарт РФ ГОСТ Р 51141-98 «Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения». (См.: Постановление ФАС МО от 05.11.2009 № КА-А41/11390-09 по делу № А41-18214/08. URL: [http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/3e30a4e1-ff81-4d82-8cda-645124bbd768/A41-18214-2008\\_20091030\\_Reshenija%20i%20postanovlenija.pdf](http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/3e30a4e1-ff81-4d82-8cda-645124bbd768/A41-18214-2008_20091030_Reshenija%20i%20postanovlenija.pdf) (05.02.2014); Определение ВАС РФ от 17.02.2010 № ВАС-946/10. URL: [http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/b1b8a9f6-b735-488b-a602-9df5525837ce/A41-18214-2008\\_20100217\\_Opredelenie.pdf](http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/b1b8a9f6-b735-488b-a602-9df5525837ce/A41-18214-2008_20100217_Opredelenie.pdf) (05.02.2014); Письмо Минфина России от 24.10.2011 № 03-02-07/1-374. URL: <http://www.akdi.ru/scripts/normdoc/smotri.php?z=2697> (05.02.2014)).



Проведенный анализ показал, что введение плана закупок (например, ежемесячных или ежеквартальных) и исключение практики выдачи денежных средств под отчет (за исключением командировочных расходов) позволят не только сократить суммы расходов, но и существенным образом снизить налоговые риски.

В ходе совершенствования механизма управления ФОТ особое внимание следует уделять расчетам по больничным листам, представляемым работниками. Для снижения налоговых рисков в этом случае необходимо организовать систему проверки их подлинности. Кроме этого, нужно учитывать, что на практике имеют место случаи трансформации премий и персональных надбавок при оплате больничных листов: с целью сокращения количества больничных листов и продолжительности болезни работнику по сути выплачивались денежные средства за фактически отработанное время.

При этом руководство организации путем уменьшения персональной надбавки уменьшает величину заработной платы. Однако с учетом того, что оклад и больничный лист начислены в полном объеме, перспективы судебного спора работника с предприятием заранее обречены на провал.

Рассмотрим пример такого начисления (Табл. 4).

**Табл. 4. Пример начисления больничного листа**

<b>Условия:</b> <b>В месяце 20 дней, работник отработал 10 дней, а 10 дней болел.</b> <b>Оклад по трудовому договору: 5 205 руб., договорная заработная плата: 50 000 руб. + премиальные, начисленный больничный с учетом нормативных актов РФ: 11 000 руб.</b>	
<b>Начисление заработной платы в установленном законе порядке</b>	<b>Начисление заработной платы на предприятии с учетом фактически отработанного времени</b>
	Расчет руководителя 50 000 руб. / 20 дней = 2 500 руб. в день * 10 фактически отработанных дней = 25 000 руб. + премия по итогам продаж 5 000 руб. Итого надо начислить 30 000 руб.
Оклад 2 603 руб.	Оклад 2 603 руб.
Специализированная персональная надбавка за профессиональное мастерство: 44 795 руб. / 2 = 22 398 руб.	Специализированная персональная надбавка за профессиональное мастерство: 11 397 руб.
Ежемесячная премия по итогам продаж (5 единиц сверх плана * 1 000 руб.) — 5 000 руб.	Ежемесячная премия по итогам продаж (5 единиц сверх плана * 1 000 руб.) — 5 000 руб.
Больничный лист — 11 000 руб.	Больничный лист — 11 000 руб.
Итого начислено — 41 001 руб.	Итого начислено — 30 000 руб.

Мотивация руководства предприятия, начисляющего заработную плату с учетом фактически отработанного времени, может заключаться в уменьшении количества больничных листов. Тем не менее для некоторых категорий работников данное правило не действует. Можно также ввести правило, согласно которому по одному больничному в год оплата производится обычным образом, а по следующим — вышеописанным.

Трансформацию персональной надбавки и премий многие организации применяют также для учета расходов на сотовую связь, которые, в соответствии с действующим законодательством, учитываются в расходах, уменьшающих налоговую базу по налогу на прибыль. Многие предприятия устанавливают специализированные лимиты для каждой категории работников. При этом сверхлимитные расходы на услуги связи не только не учитываются в расходах, уменьшающих налог на прибыль, но и включаются в доходы физического лица. К тому же обоснование каждого телефонного звонка (ст. 252 НК РФ) вызывает множество сложностей в учете данного вида расходов. Налоговые органы, проводящие выездную проверку, исключают из расходов, уменьшающих налоговую базу по налогу на прибыль, расходы на телефонные звонки, сделанные в выходные и праздничные дни, а также за пределами рабочего времени. Однако персонификация доходов в натуральной форме невозможна в случае, если организация:

- издаст приказ об установлении норматива на услуги связи на каждый телефон в заранее явно завышенном размере, например 100 тыс руб. в месяц, или полностью отменит соответствующие приказы на нормативы по услугам связи;
- издаст приказ о закреплении служебных мобильных телефонов не за конкретными работниками, а за структурными подразделениями. При этом следует иметь в виду, что указание номера мобильного телефона в визитной карточке работника расценивается налоговыми органами в качестве доказательства закрепления номера за конкретным человеком.

При выполнении двух вышеуказанных условий все расходы, связанные с оказанием услуг связи, будут включаться в расходы, уменьшающие налог на прибыль, и не будут облагаться налогом на доходы физических лиц. В рамках организации управленческого учета на предприятии зачастую устанавливается неформальный норматив на сотовую связь для каждой категории работников, при превышении которого у работника предприятия уменьшается персональная надбавка или премия на сумму превышения.

При начислении заработной платы следует иметь в виду, что возможна ее выдача в натуральной форме, в размерах не более 20% от начисленной суммы. Однако в России имеется арбитражная практика, утверждающая противоположное, когда суд не согласился с доводами налоговиков относительно того, что доля заработной платы, выплачиваемая в неденежной форме, не может превышать 20% от начисленной месячной заработной платы, и указал, что исходя из системного толкования норм ст. 1 ТК РФ и ст. 2 НК РФ, ст. 131 ТК РФ не может регулировать налоговые правоотношения и устанавливать применительно к ним какие-либо ограничения<sup>17</sup>. При этом целесообразным представляется, что не следует выдавать заработную плату в натуральной форме в объеме более 20% от начисленной заработной платы даже по заявлению работника<sup>18</sup>.

Кроме этого, выдача заработной платы товарами (работами, услугами) работникам предприятия признается реализацией в целях налогообложения (ст. 249 НК РФ), точнее, реализацией взаимозависимому лицу. Это обстоятельство предусматривает право налоговых органов контролировать правильность применения цен по сделкам между взаимозависимыми лицами (ст. 40 НК РФ). В целях нивелирования налоговых рисков рекомендуется исключить ценовые преференции работникам организации, так как по смыслу налогового законодательства любая сделка между взаимозависимыми лицами является контролируемой<sup>19</sup>.

Также при совершенствовании механизма управления ФОТ предприятиям особое внимание следует уделять должностным инструкциям, которые должны соответствовать квалификационным справочникам профессии. При этом работники предприятия должны быть ознакомлены с ними в порядке, предусмотренном Трудовым кодексом РФ.

По смыслу ст. 106–115 НК РФ налоговое правонарушение, выявленное в ходе налогового контроля, должно быть рассмотрено через действия / бездействия конкретного должностного лица организации. Собственнику предприятия необходимо помнить о возможности привлечения должностных лиц и работников организации к

---

<sup>17</sup> Постановление ФАС Центрального округа от 29.09.2010 по делу № А23-5464/2009А-14-233. URL: [http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/a4765779-52e4-4876-8d0b-0d646eabac6c/A23-5464-2009\\_20100928\\_Reshenija%20i%20postanovlenija.pdf](http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/a4765779-52e4-4876-8d0b-0d646eabac6c/A23-5464-2009_20100928_Reshenija%20i%20postanovlenija.pdf) (05.02.2014).

<sup>18</sup> Палата налоговых консультантов. [Официальный сайт]. URL: <http://www.nalog-forum.ru/> (04.02.2014).

<sup>19</sup> Письмо Минфина России от 18.10.2012 № 03-01-18/8-145. URL: <http://www.audat-info.ru/docs/documents/detail.php?artId=554171> (05.02.2014); Письмо Минфина России от 24.02.2012 № 03-01-18/1-15. URL: <http://www.audit-it.ru/law/account/413612.html> (05.02.2014); Письмо Минфина России от 18.07.2012 № 03-01-18/5-97. URL: [http://concepte-audit.ru/uslugi/poleznaja\\_informacija/informacija\\_minfina\\_i\\_fns\\_rossii/pismo\\_minfina\\_rossii\\_ot\\_18072012\\_03\\_0118597\\_o\\_porjadke\\_priznaniya\\_sdelok\\_po\\_predostavleniju\\_besprocentnykh\\_zajimov\\_vzaimozavisimym\\_licam/](http://concepte-audit.ru/uslugi/poleznaja_informacija/informacija_minfina_i_fns_rossii/pismo_minfina_rossii_ot_18072012_03_0118597_o_porjadke_priznaniya_sdelok_po_predostavleniju_besprocentnykh_zajimov_vzaimozavisimym_licam/) (05.02.2014).

субсидиарной ответственности<sup>20</sup>. К тому же в должностных инструкциях можно предусмотреть для определенных категорий работников разъездной характер работы. На одном из московских предприятий таких работников оказалось 100 человек. На предприятии был издан приказ о приобретении ежемесячных проездных документов на метро для определенных структурных подразделений без закрепления их за определенными работниками. При этом проездные ежемесячно выдавались определенным сотрудникам, которым уменьшали ежемесячную персональную надбавку и премию на сумму стоимости проездного. Логика, которой руководствовался менеджмент предприятия, заключалась в следующем:

- проездные билеты закреплены за структурными подразделениями;
- документально подтвердить их персонифицирование невозможно, поэтому обязанность уплаты налога на доходы физических лиц и страховых взносов не возникает;
- расходы на приобретение проездных билетов уменьшают налоговую базу по налогу на прибыль;
- приобретение работнику проездных документов возможно за счет заработной платы, с оплатой налога на доходы физических лиц и страховых взносов;
- приобретая проездной документ за счет предприятия и уменьшая работнику персональную надбавку и премию на стоимость проездного, предприятие экономит на налоге на доходы физических лиц и страховых взносах.

Чистая экономия за год на налогах была рассчитана следующим образом:

стоимость проездного 1 000 руб. в месяц,  
налоги с 1 000 руб. = 130 руб. НДФЛ + 300 руб. (страховые взносы) = 430 руб.  
в месяц с человека,  
 $430 \text{ руб.} \cdot 12 \text{ месяцев} \cdot 100 \text{ чел.} = 516\,000 \text{ руб. в год.}$

Однако такая экономия может привести к доначислениям по налогам, так как в процессе проведения выездной налоговой проверки могут быть проведены опросы сотрудников и выявлены указанные факты.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод о необходимости организации особого контроля за формированием расходов на оплату труда с учетом требований, изложенных в Налоговом и Трудовом кодексах РФ. Это поможет не только

---

<sup>20</sup> Постановление Пленума ВАС РФ от 30.07.2013 № 62 «О некоторых вопросах возмещения убытков лицами, входящими в состав органов юридического лица». URL: [http://www.arbitr.ru/as/pract/post\\_plenum/90841.html](http://www.arbitr.ru/as/pract/post_plenum/90841.html) (05.02.2014).

снизить себестоимость товаров (работ, услуг), но и нивелировать налоговые риски, а также повысить уровень мотивации работников организации.

Некоторые из рассмотренных особенностей формирования расходов на оплату труда могут иметь дискуссионный характер и в случае применения должны быть трансформированы с учетом специфики деятельности конкретного предприятия. Расходы на оплату труда в организациях, проанализированные в данной статье, дополнительно подкрепляются внутренними первичными документами с соответствующим оформлением должностными лицами. Полноценное внедрение безрисковой модели формирования системы оплаты труда в целях налогообложения, должным образом закреплённой в нормативно-правовой базе, положительным образом скажется на формировании финансовых результатов предприятия.

Также целесообразным, на наш взгляд, является формирование рабочей группы из представителей Федеральной налоговой службы России, Министерства финансов России, Высшего Арбитражного Суда РФ с целью обобщения сложившейся арбитражной практики по данному вопросу, представления предложений в государственные органы власти и последующего внесения соответствующих изменений в Налоговый кодекс РФ. Это позволит систематизировать накопленную практику, упростить правоотношения, возникающие в процессе осуществления процедурных вопросов налогового контроля, в результате чего значительным образом вырастет инвестиционная привлекательность Российской Федерации.

#### ***Список литературы и нормативных актов:***

1. Государственный стандарт РФ ГОСТ Р 51141-98 «Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения» (утв. Постановлением Госстандарта РФ № 28 от 27.02.1998).
2. Гражданский кодекс РФ. Первоначальный текст документа опубликован в издании: Российская газета. №4255. 22.12.2006. URL: <http://www.rg.ru/2006/12/22/grazhdansky-kodeks.html> (04.02.2014).
3. Налоговый кодекс РФ. Первоначальный текст документа опубликован в издании: Российская газета. 06.08.1998. URL: <http://www.rg.ru/2007/03/12/nalog-kodeks.html> (04.02.2014).
4. Определение ВАС РФ от 17.02.2010 № ВАС-946/10. URL [http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/b1b8a9f6-b735-488b-a602-9df5525837ce/A41-18214-2008\\_20100217\\_Opredelenie.pdf](http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/b1b8a9f6-b735-488b-a602-9df5525837ce/A41-18214-2008_20100217_Opredelenie.pdf) (05.02.2014).

5. Постановление Пленума ВАС РФ от 30.07.2013 № 62 «О некоторых вопросах возмещения убытков лицами, входящими в состав органов юридического лица». URL: [http://www.arbitr.ru/as/pract/post\\_plenum/90841.html](http://www.arbitr.ru/as/pract/post_plenum/90841.html) (05.02.2014).
6. Постановление Президиума ВАС РФ от 30.11.2010 № 4350/10. URL: [http://www.arbitr.ru/bras.net/f.aspx?id\\_casedoc=1\\_1\\_b11bbb0c-0814-485b-8d95-4d67f59bd0d3](http://www.arbitr.ru/bras.net/f.aspx?id_casedoc=1_1_b11bbb0c-0814-485b-8d95-4d67f59bd0d3) (05.02.2014).
7. Постановление Президиума ВАС РФ от 31.05.2011 № 17649/10. URL: [http://www.arbitr.ru/bras.net/f.aspx?id\\_casedoc=1\\_1\\_55e95419-31ed-45e1-859c-19e4016bb66d](http://www.arbitr.ru/bras.net/f.aspx?id_casedoc=1_1_55e95419-31ed-45e1-859c-19e4016bb66d) (05.02.2014).
8. Постановление Президиума ВАС РФ от 05.03.2013 № 13510/12. URL: [http://www.arbitr.ru/bras.net/f.aspx?id\\_casedoc=1\\_1\\_d11159be-7e07-4b46-8df8-ab6fa4ff133c](http://www.arbitr.ru/bras.net/f.aspx?id_casedoc=1_1_d11159be-7e07-4b46-8df8-ab6fa4ff133c) (05.02.2014).
9. Постановление Президиума ВАС РФ от 05.03.2013 № 14376/12. URL: [http://www.arbitr.ru/bras.net/f.aspx?id\\_casedoc=1\\_1\\_66a9a828-1cbf-4f90-aade-65e2568a5fc4](http://www.arbitr.ru/bras.net/f.aspx?id_casedoc=1_1_66a9a828-1cbf-4f90-aade-65e2568a5fc4) (05.02.2014).
10. Постановление Президиума ВАС РФ от 14.05.2013 № 17744/12. URL: [http://www.arbitr.ru/bras.net/f.aspx?id\\_casedoc=1\\_1\\_ead31b73-795c-403e-af12-7fe3cca1ea37](http://www.arbitr.ru/bras.net/f.aspx?id_casedoc=1_1_ead31b73-795c-403e-af12-7fe3cca1ea37) (05.02.2014).
11. Постановление ФАС МО от 06.04.2012 по делу № А40-65744/11-90-285. URL: [http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/b2b71cef-06ec-452d-a729-a5a12bdece88/A40-65744-2011\\_20120406\\_Reshenija%20i%20postanovlenija.pdf](http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/b2b71cef-06ec-452d-a729-a5a12bdece88/A40-65744-2011_20120406_Reshenija%20i%20postanovlenija.pdf) (05.02.2014).
12. Постановление ФАС МО от 05.11.2009 № КА-А41/11390-09 по делу № А41-18214/08. URL: [http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/3e30a4e1-ff81-4d82-8cda-645124bbd768/A41-18214-2008\\_20091030\\_Reshenija%20i%20postanovlenija.pdf](http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/3e30a4e1-ff81-4d82-8cda-645124bbd768/A41-18214-2008_20091030_Reshenija%20i%20postanovlenija.pdf) (05.02.2014).
13. Постановление ФАС Центрального округа от 29.09.2010 по делу № А23-5464/2009А-14-233. URL: [http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/a4765779-52e4-4876-8d0b-0d646eabac6c/A23-5464-2009\\_20100928\\_Reshenija%20i%20postanovlenija.pdf](http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/a4765779-52e4-4876-8d0b-0d646eabac6c/A23-5464-2009_20100928_Reshenija%20i%20postanovlenija.pdf).
14. Письмо Минфина России от 24.10.2011 № 03-02-07/1-374. URL: <http://www.akdi.ru/scripts/normdoc/smotri.php?z=2697> (05.02.2014).
15. Письмо Минфина России от 24.02.2012 № 03-01-18/1-15. URL: <http://www.audit-it.ru/law/account/413612.html> (05.02.2014).
16. Письмо Минфина России от 29.02.2012 № 03-03-06/4/13. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70044786/> (05.02.2014).

17. Письмо Минфина России от 18.07.2012 № 03-01-18/5-97. URL: [http://concepte-audit.ru/uslugi/poleznaja\\_informacija/informacija\\_minfina\\_i\\_fns\\_rossii/pismo\\_minfina\\_rossii\\_ot\\_18072012\\_030118597\\_o\\_porjadke\\_priznanija\\_sdelok\\_po\\_predostavleniju\\_besprocentnykh\\_zajimov\\_vzaimozavisimym\\_licam/](http://concepte-audit.ru/uslugi/poleznaja_informacija/informacija_minfina_i_fns_rossii/pismo_minfina_rossii_ot_18072012_030118597_o_porjadke_priznanija_sdelok_po_predostavleniju_besprocentnykh_zajimov_vzaimozavisimym_licam/) (05.02.2014).
  18. Письмо Минфина России от 18.10.2012 № 03-01-18/8-145. URL: <http://www.audar-info.ru/docs/documents/detail.php?artId=554171> (05.02.2014).
  19. Письмо Минфина России от 30.01.2013 № 03-04-06/6-29.  
URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70209532/> (05.02.2014).
  20. Письмо Минфина России от 21.06.2013 № 03-04-06/23587.  
URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70300838/> (05.02.2014).
  21. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 23.07.2013). Первоначальный текст документа опубликован в издании: Российская газета. № 2868. 31.12.2001. URL: <http://www.rg.ru/2001/12/31/trud-dok.html> (04.02.2014).
  22. Федеральный закон от 19.06.2000 № 82-ФЗ (ред. от 03.12.2012) «О минимальном размере оплаты труда». Первоначальный текст документа опубликован в изданиях: Парламентская газета. 21.06.2000; Российская газета. 19.06.2000.  
URL: <http://www.rg.ru/2000/06/19/mrot-dok.html> (04.02.2014); Собрание законодательства РФ. 26.06.2000. № 26. Ст. 2729.
  23. *Бабанов А.В.* Роль налогового законодательства в стимулировании инвестиционной привлекательности российской экономики // Совершенствование механизма функционирования экономики России в посткризисном периоде: Материалы ежегодной межвуз. науч.-практ. конф. студентов, аспирантов и преподавателей. 27 апреля 2011 г. М., 2011. Ч. I. С. 48–60.
  24. Палата налоговых консультантов. [Официальный сайт]. URL: <http://www.nalog-forum.ru/> (04.02.2014).
  25. *Ряховский Д.И., Молоствов С.В.* Методы снижения налоговых рисков // Вестник бухгалтера Московского региона. 2013. № 1. С. 16–18.
  26. Федеральная налоговая служба. [Официальный сайт]. URL: <http://www.nalog.ru/> (04.02.2014).
-

Ryakhovsky D.

### Improvement of a mechanism of managing a payment Fund at the enterprises of small and midsize businesses

Ryakhovsky, Dmitry — PhD in economics, associate Professor, first Pro-rector of the Institute of economy and anti-crisis management, Professor of the «Tax advice» Department of the Financial university under the Government of the Russian Federation.  
E-mail: [umc331@mail.ru](mailto:umc331@mail.ru)

#### Annotation

Labor costs have significant influence on the prime price of goods (works, services). The relevance of the research topic is determined by the correct documenting of this type of costs which influences the financial result of the organization activity. Labor payment in accordance with the Labor Code of the Russian Federation does not always correspond to the criterion values of the Tax Code and the main purpose of this article is a compliance of labor costs with labor and tax legislation that will not only reduce the real cost of goods (works, services) in organizations, negate the tax risks but will also enhance the material and non-material stimulation of the personnel. This article considers the features of documentary maintenance of labor costs, accretion of premiums, compensation payments, specialized allowances and other structural elements of the wage Fund at the enterprises of small and midsize businesses on the basis of the existing legislation, clarification of relevant agencies and arbitration practice. Also, issues associated with bonus reduction, financial support, arrangement of catering services for employees, corporate events, etc. that will significantly reduce tax risks are covered in the article.

#### Keywords

Wages, salaries, personal bonuses, profit tax, personal income tax, payroll, collective agreement, payment regulations, financial stimulation.

#### References:

1. Gosudarstvennyj standart RF GOST R 51141-98 «Deloproizvodstvo i arhivnoe delo. Terminy i opredelenija» (utv. Postanovleniem Gosstandarta RF № 28 ot 27.02.1998).
2. Grazhdanskij kodeks RF. Pervonachal'nyj tekst dokumenta opublikovan v izdanii: *Rossijskaja gazeta*. № 4255. 22.12.2006. URL: <http://www.rg.ru/2006/12/22/grazhdansky-kodeks.html> (04.02.2014).
3. Nalogovyj kodeks RF. Pervonachal'nyj tekst dokumenta opublikovan v izdanii: *Rossijskaja gazeta*. 06.08.1998. URL: <http://www.rg.ru/2007/03/12/nalog-kodeks.html> (04.02.2014).
4. Opredelenie VAS RF ot 17.02.2010 № VAS-946/10. URL [http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/b1b8a9f6-b735-488b-a602-9df5525837ce/A41-18214-2008\\_20100217\\_Opredelenie.pdf](http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/b1b8a9f6-b735-488b-a602-9df5525837ce/A41-18214-2008_20100217_Opredelenie.pdf) (05.02.2014).
5. Postanovlenie Plenuma VAS RF ot 30.07.2013 № 62 «O nekotoryh voprosah vozmeshhenija ubytkov licami, vkhodjashimi v sostav organov juridicheskogo lica». URL: [http://www.arbitr.ru/as/pract/post\\_plenum/90841.html](http://www.arbitr.ru/as/pract/post_plenum/90841.html) (05.02.2014).
6. Postanovlenie Prezidiuma VAS RF ot 30.11.2010 № 4350/10. URL: [http://www.arbitr.ru/bras.net/f.aspx?id\\_casedoc=1\\_1\\_b11bbb0c-0814-485b-8d95-4d67f59bd0d3](http://www.arbitr.ru/bras.net/f.aspx?id_casedoc=1_1_b11bbb0c-0814-485b-8d95-4d67f59bd0d3) (05.02.2014).
7. Postanovlenie Prezidiuma VAS RF ot 31.05.2011 № 17649/10. URL: [http://www.arbitr.ru/bras.net/f.aspx?id\\_casedoc=1\\_1\\_55e95419-31ed-45e1-859c-19e4016bb66d](http://www.arbitr.ru/bras.net/f.aspx?id_casedoc=1_1_55e95419-31ed-45e1-859c-19e4016bb66d) (05.02.2014).
8. Postanovlenie Prezidiuma VAS RF ot 05.03.2013 № 13510/12. URL: [http://www.arbitr.ru/bras.net/f.aspx?id\\_casedoc=1\\_1\\_d11159be-7e07-4b46-8df8-ab6fa4ff133c](http://www.arbitr.ru/bras.net/f.aspx?id_casedoc=1_1_d11159be-7e07-4b46-8df8-ab6fa4ff133c) (05.02.2014).
9. Postanovlenie Prezidiuma VAS RF ot 05.03.2013 № 14376/12. URL: [http://www.arbitr.ru/bras.net/f.aspx?id\\_casedoc=1\\_1\\_66a9a828-1cbf-4f90-aade-65e2568a5fc4](http://www.arbitr.ru/bras.net/f.aspx?id_casedoc=1_1_66a9a828-1cbf-4f90-aade-65e2568a5fc4) (05.02.2014).
10. Postanovlenie Prezidiuma VAS RF ot 14.05.2013 № 17744/12. URL: [http://www.arbitr.ru/bras.net/f.aspx?id\\_casedoc=1\\_1\\_ead31b73-795c-403e-af12-7fe3ccae1ea37](http://www.arbitr.ru/bras.net/f.aspx?id_casedoc=1_1_ead31b73-795c-403e-af12-7fe3ccae1ea37) (05.02.2014).



11. Postanovlenie FAS MO ot 06.04.2012 po delu № A40-65744/11-90-285.  
URL: [http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/b2b71cef-06ec-452d-a729-a5a12bdece88/A40-65744-2011\\_20120406\\_Reshenija%20i%20postanovlenija.pdf](http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/b2b71cef-06ec-452d-a729-a5a12bdece88/A40-65744-2011_20120406_Reshenija%20i%20postanovlenija.pdf) (05.02.2014).
12. Postanovlenie FAS MO ot 05.11.2009 № KA-A41/11390-09 po delu № A41-18214/08.  
URL: [http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/3e30a4e1-ff81-4d82-8cda-645124bbd768/A41-18214-2008\\_20091030\\_Reshenija%20i%20postanovlenija.pdf](http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/3e30a4e1-ff81-4d82-8cda-645124bbd768/A41-18214-2008_20091030_Reshenija%20i%20postanovlenija.pdf) (05.02.2014).
13. Postanovlenie FAS Central'nogo okruga ot 29.09.2010 po delu № A23-5464/2009A-14-233.  
URL: [http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/a4765779-52e4-4876-8d0b-0d646eabac6c/A23-5464-2009\\_20100928\\_Reshenija%20i%20postanovlenija.pdf](http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/a4765779-52e4-4876-8d0b-0d646eabac6c/A23-5464-2009_20100928_Reshenija%20i%20postanovlenija.pdf) (05.02.2014).
14. Pis'mo Minfina Rossii ot 24.10.2011 № 03-02-07/1-374.  
URL: <http://www.akdi.ru/scripts/normdoc/smotri.php?z=2697> (05.02.2014).
15. Pis'mo Minfina Rossii ot 24.02.2012 № 03-01-18/1-15.  
URL: <http://www.audit-it.ru/law/account/413612.html> (05.02.2014).
16. Pis'mo Minfina Rossii ot 29.02.2012 № 03-03-06/4/13.  
URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70044786/> (05.02.2014).
17. Pis'mo Minfina Rossii ot 18.07.2012 № 03-01-18/5-97. URL: [http://concept-audit.ru/uslugi/poleznaja\\_informacija/informacija\\_minfina\\_i\\_fns\\_rossii/pismo\\_minfina\\_rossii\\_ot\\_18072012\\_030118597\\_o\\_porjadke\\_priznaniya\\_sdelok\\_po\\_predostavleniju\\_besprocentnykh\\_zajimov\\_vzaimozavisimym\\_licam/](http://concept-audit.ru/uslugi/poleznaja_informacija/informacija_minfina_i_fns_rossii/pismo_minfina_rossii_ot_18072012_030118597_o_porjadke_priznaniya_sdelok_po_predostavleniju_besprocentnykh_zajimov_vzaimozavisimym_licam/) (05.02.2014).
18. Pis'mo Minfina Rossii ot 18.10.2012 № 03-01-18/8-145. URL: <http://www.audar-info.ru/docs/documents/detail.php?artId=554171> (05.02.2014).
19. Pis'mo Minfina Rossii ot 30.01.2013 № 03-04-06/6-29.  
URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70209532/> (05.02.2014).
20. Pis'mo Minfina Rossii ot 21.06.2013 № 03-04-06/23587.  
URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70300838/> (05.02.2014).
21. Trudovoj kodeks Rossijskoj Federacii ot 30.12.2001 № 197-FZ (red. ot 23.07.2013). Pervonachal'nyj tekst dokumenta opublikovan v izdanii: *Rossijskaja gazeta*, No 2868. 31.12.2001.  
URL: <http://www.rg.ru/2001/12/31/trud-dok.html> (04.02.2014).
22. Federal'nyj zakon ot 19.06.2000 № 82-FZ (red. ot 03.12.2012) «O minimal'nom razmere oplaty truda». Pervonachal'nyj tekst dokumenta opublikovan v izdaniyah: *Parlamentskaja gazeta*. 21.06.2000; *Rossijskaja gazeta*. 19.06.2000. URL: <http://www.rg.ru/2000/06/19/mrot-dok.html> (04.02.2014); *Sobranie zakonodatel'stva RF*. 26.06.2000. No 26. St. 2729.
23. Babanov A.V. Rol' nalogovogo zakonodatel'stva v stimulirovanii investicionnoj privlekatel'nosti rossijskoj jekonomiki. *Sovershenstvovanie mehanizma funkcionirovanija jekonomiki Rossii v postkrizisnom periode*: Materialy ezhegodnoj mezhvuz. nauch.-prakt. konf. studentov, aspirantov i prepodavatelej. 27 aprelya 2011 g. Moscow, 2011. Ch. I. S. 48–60.
24. Palata nalogovyh nonsul'tantov. [Oficial'nyj sajт]. URL: <http://www.nalog-forum.ru/> (04.02.2014).
25. Rjahovskij D.I., Molostvov S.V. Metody snizhenija nalogovyh riskov. *Vestnik buhgaltera Moskovskogo regiona*, 2013, 1, pp. 16–18.
26. Federal'naja nalogovaja sluzhba. [Oficial'nyj sajт]. URL: <http://www.nalog.ru/> (04.02.2014).

## Правовые и политические аспекты управления

*Еремина Н.В.*

### Экологическая проблематика как фактор радикализации позиций политических партий в Великобритании

*Еремина Наталья Валерьевна* — к.и.н., д.полит.н., доцент кафедры европейских исследований факультета международных отношений Санкт-Петербургского государственного университета.

Е-mail: [nerem78@mail.ru](mailto:nerem78@mail.ru)

#### Аннотация

Экологию, экологическое мышление, экологическое движение и, наконец, экологическую политику можно рассматривать как индикаторы развития гражданского общества, трансформации традиционных и роста новых малых партий. Экологическая риторика отражает осознание политическим истеблишментом и общественностью взаимосвязи экономического и производственного развития с социальным благополучием и качеством жизни человека. Однако длительное игнорирование традиционными партиями экологической проблематики способствовало формированию малых партий, ключевой темой которых стала проблема защиты окружающей среды. В условиях сложностей продвижения своих идей и проникновения в политическое сообщество, малые партии сознательно обостряют обсуждаемые аспекты и способствуют радикализации общей политической обстановки в условиях нарастания экологической озабоченности со стороны общества.

#### Ключевые слова

Экология, радикализация, партия зеленых, избирательные кампании, энвайронментализм.

В настоящее время политическая и общественная жизнь европейских государств подвержена трансформациям. Они связаны с комплексом причин, порожденных обострением мировых проблем, среди которых выделяются проблемы экологии, миграции, финансово-экономические структурные изменения и быстрый рост уровня вовлечения населения государств в общественно-политическую жизнь, благодаря прежде всего ускорению информационного обмена и деятельности разнообразных неправительственных организаций. Новые условия требуют соответствующей реакции основных политических акторов, участвующих в процессе принятия решений. Тем не менее политическая практика во многих государствах продемонстрировала их неспособность своевременно принимать меры, которые могут привести к улучшению создавшейся ситуации. В этих условиях основные политические игроки (крупные партии) неизбежно теряют доверие избирателей, а преимущество оказывается на поле малых политических игроков, быстро реагирующих на острые проблемы современности и, главное, всегда способны предложить свое решение любого вопроса. Таким образом, трансформация политической системы современных государств связана, с одной стороны, с обострением глобальных и региональных

проблем, с другой стороны, с расширением народного суверенитета. Ярким примером подобных изменений следует признать развитие европейского экорадикального политического движения. Экорадикализм — это политическое движение, основанное на правозащитном и политическом радикализме, связанном с требованиями радикального переосмысления современного мироустройства и государственной политики. Его представители способны прибегать как к ненасильственным действиям, так и устраивать акции экологического саботажа (разрушение оборудования). Экорадикализм представляет собой особое смешение политических и идеологических форм, базирующихся не только на левом фланге партийно-политического спектра, но и на платформе крайне правого радикализма. Пример Британии, выделяющейся стабильной партийно-политической системой, вызывает здесь особый исследовательский интерес.

Цель данной статьи — определить влияние экологической проблематики на формирование повестки дня британскими партиями.

Эта тема относительно новая, притом, что существующие теории партий не предлагают учитывать данный фактор. В этой связи при исследовании проблем экорадикализма необходимо опираться на исследования партийно-политического развития современных европейских государств. Прежде всего необходимо провести сравнительное исследование существующих подходов и методов, применимых к анализу партийно-политических систем, радикальных партий, в первую очередь крайне правых партий, а также экологических движений. Среди целесообразных теоретических и концептуальных построений в этом отношении следует отметить следующие.

Позиции Г. Дуайта Лассуэла, связанные с объяснением того, как и каким образом участие в политической жизни приносит плоды и награды определенным политическим группам и индивидам. Этот подход подчеркивает борьбу за власть и то, что одни и те же решения (какими бы справедливыми они ни выглядели), всегда будут неверными и болезненными для каких-то групп населения. Это создает базу оппозиции решениям, принимаемым ключевыми игроками<sup>1</sup>. Соответственно, ни одно правительство и ни одна из существующих современных политических партий, участвующих в процессе принятия решений, не может играть стабилизирующую роль и консолидировать все население страны, поскольку ни один из политических игроков изначально никогда к такой роли не был способен. Поэтому в обществе, пребывающем

---

<sup>1</sup> *Lasswell H.D., Kaplan A. Power and Society: A Framework for Political Inquiry. New Haven, 1950.*

в состоянии постоянной разобщенности, всегда сохраняется возможность для деятельности маргинальных политических групп и ее активизации.

Интересными для исследовательской работы в области экорадикализма являются идеи политолога Д. Брэдли, указывающего на то, что существуют зависимые переменные, учитывая которые возможно обозначить давление партий на население, и, наоборот, поддержку им этих партий. Безусловно, в данном подходе высока роль политических ценностей, которые могут разделять или не разделять представители партий и население<sup>2</sup>. Нельзя при этом забывать о том, что даже централизованные западноевропейские государства не являют собой пример единства политических взглядов и ценностей. Политика мультикультурализма способствовала сохранению разнообразных взглядов и ценностей в социальном, этническом и региональном измерениях.

В этом ключе целесообразно также обратить внимание на нормативную теорию обещаний, которые дают партии, участвующие в избирательной кампании. Данная теория доказывает, что крупные политические игроки никогда не выполняют свои предвыборные обещания, а их политические манифесты — это политическая бутафория, которой не доверяют сами избиратели. Число «доверчивых» избирателей при этом отличается в работах разных исследователей (от 10% и выше)<sup>3</sup>.

Теория Р.Я. Хофферберта и Я. Баджа также представляется интересной для исследования экорадикализма, так как показывает идеологическое и программное сближение между основными участниками политической игры, что делает для избирателя невозможным осуществить грамотный политический выбор<sup>4</sup>. Между прочим, данное сближение вызвано обменом инструментария для решения складывающихся в обществе и государстве проблем и идеологическим взаимопроникновением партий. В данных условиях внимание избирателя может быть обращено на политические партии, предлагающие свой собственный взгляд на проблемы и их решение, которые стремятся продемонстрировать свою близость избирателю и его интересам, выступить в роли истинных защитников традиционных ценностей и экологического, культурного и социально-экономического благополучия своего общества. Обезличенность всех прочих политических игроков обеспечивает это преимущество, доставшееся активным малым партиям «даром», которым они успешно пользуются последние двадцать лет.

---

<sup>2</sup> *Bradley J.P.* Party Platforms and Party Performance Concerning Social Security // *Polity*. Vol. 1. No 3. P. 337–358.

<sup>3</sup> *Schedler A.* The Normative Force of Electoral Promises // *Journal of Theoretical Politics*. 1998. Vol. 10. No 2. P. 191–214.

<sup>4</sup> *Hofferbert R.I., Budge I.* The Party Mandate and the Westminster Model: Election Programmes and Government Spending in Britain, 1945–1985 // *British Journal of Political Science*. Vol. 22. No 2. P. 151–182.

Отдельно отметим идеи, высказанные сотрудниками центра по радикализму Нортхэмптонского университета в Великобритании П. Джэксоном и А. Шеховцовым, связанные с культурными, социальными и политическими отличиями крайне правых политических партий, в том числе и по вопросу экологии, от всех прочих политических движений. Пропаганда так называемой белой культуры, образа жизни представителей белой расы и тому подобные обстоятельства обеспечивают, с точки зрения крайне правых политических партий, преимущества коренных европейских жителей и требуют отказа от политики мультикультурализма, вызывающего либо отторжение граждан, либо углубление общественного разделения по вопросу о целесообразности этой политики<sup>5</sup>. Значимыми для исследования экорадикализма являются, конечно, и классические подходы, сложившиеся в науке в отношении развития праворадикальных партий: 1) как отклонение от заданного государственного и политического пути развития; 2) как логичное развитие политической системы государства в Западной Европе; 3) как результат социально-экономической структуры капиталистического общества; 4) как итог развития политических партий в рамках цивилизационного кризиса<sup>6</sup>. Здесь же в этом ряду классическим следует признать подход Э. Фромма, исследующего проблемы психологической отчужденности человека и разрыв социальных связей, что является существенным основанием для индивида примкнуть к радикальной партии<sup>7</sup>.

В исследовании экорадикализма нельзя избежать критического анализа существующих подходов в рамках теории популизма. Так, интерес представляют взгляды П.А. Тэггарта о популизме, основывавшемся на проблемах идеализации и отождествления<sup>8</sup>. Не менее значимым представляется мнение П. Уорсли, указывавшем на конфликт между внутренним и внешним миром, который требует от населения принимать порой кажущиеся неадекватными решения о поддержке той или иной политической партии<sup>9</sup>. Авторитетными, несомненно, следует считать позиции М. Вебера, писавшего о способности харизматических политических деятелей интегрироваться и использовать в своих интересах существующую партийно-

---

<sup>5</sup> White Power Music: Scenes of Extreme Right Cultural Resistance / ed. by A. Shekhovtsov, P. Jackson. Islington, 2012.

<sup>6</sup> Griffin R. Interregnum or Endgame? Radical Right Thought in «Post-fascist» Era // The Journal of Political Ideologies. 2000. Vol. 5. No 2. P. 163–178.

<sup>7</sup> Фромм Э. Анатомия человеческой деструктивности. М., 2009.

<sup>8</sup> Taggart P.A. Populism. Buckingham, 2000.

<sup>9</sup> Worsley P. The Concept of Populism // Populism: Its meanings and National Characteristics / ed. by G. Ionescu, E. Gellner. London, 1970. P. 212–250.

политическую систему<sup>10</sup>. Интересным также представляется разделение представителей крайне правого популизма на новых и традиционных критиков существующих политических приемов, демонстрирующим, что популизм нельзя относить к явлениям, получившим окончательную оценку, так как, помимо негативных аспектов, в нем заложен и некоторый позитивный потенциал, связанный с яркой критикой существующего порядка.

В рассуждениях о политическом выборе центральными являются теории политического поведения, список которых, безусловно, очень широк. Данные теории следует подвергнуть анализу с точки зрения адаптации общества и индивидов к существующей политической среде, с точки зрения политической культуры, а также с точки зрения потребностей и мотиваций человека. Особый интерес в связи с исследуемой проблематикой представляет теория политического бихевиоризма в разных аспектах. Ценной является здесь и критическая теория общества, ярким представителем которой является Ю. Хабермас. Она модифицировала взаимосвязь производственных и социальных взаимоотношений, так как она перестала увязывать многие социальные проблемы с типом формации. Важно, что современное общество, согласно критической теории, не смогло создать основания для контроля и критики власти. Однако коммуникации в обществе формируют единство, которое не зависит от частных групп и интересов. По мнению Ю. Хабермаса, критика вступает в столкновение с традицией и способствует смягчению ее влияния на общество, но возвеличивает значимость других факторов, таких как деньги и власть, которые сами превратились в социальный механизм<sup>11</sup>.

Поскольку в исследовании экорадикализма ключевую роль играет экологическая проблематика нельзя избежать анализа различных подходов, разработанных в науке к настоящему времени, в отношении экологической ситуации. Однако именно количество существующих позиций и концепций в этом аспекте остается неутешительным, что требует продолжения исследовательской работы в этом направлении. В исследовании экологического фактора в радикализации политической ситуации следует назвать подходы, связанные с политической экологией, человеческой экологией (экологической антропологией), представляющие политическое измерение окружающей среды. Важно отметить, что с 1960-х и 1970-х годов эти направления развиваются с точки зрения взаимодействия индивидов в сообществах. Однако во всех

---

<sup>10</sup> Вебер М. Политика как призвание и профессия // Избранные произведения. М., 2010. С. 645–647.

<sup>11</sup> Хабермас Ю. Вовлечение другого. Очерки политической истории. СПб., 2001.

данных теориях определяется влияние политических решений на окружающую среду, но не исследуется влияние экологии на политическую сферу, то есть экология изначально выступает как зависимый, несамостоятельный элемент, вычеркнутый из политической системы в качестве активного фактора, влияющего на развитие партийно-политической системы и политические решения. Поэтому, например, теорию ивент-экологии (*event ecology*) уже можно рассматривать как некоторое продвижение вперед в решении данных вопросов.

Важной составляющей исследований по экорадикализму являются теории развития малых политических партий и их преимуществ перед основными политическими игроками. К тому же в рамках данного вопроса смыкается сразу несколько смысловых сюжетов развития экорадикализма. В настоящее время растет значение общественного политического движения, стремление людей, гражданского общества так или иначе, воздействовать на развитие партий и принятие решений. Поэтому под воздействием активизации настроений населения и требований времени историческая инерционность в развитии партий сменяется ее активным реформированием. Через данное реформирование вынуждены были пройти в первую очередь основные (крупные традиционные) партии. Но поскольку они радикально не меняли свои политические позиции в интерпретации существующих проблем, сохранялись проблемные вопросы, которые основные партии старались избегать в своей партийной риторике, оставляя свободную нишу для малых партий, которые уже по определению должны были быть более радикальными, нежели традиционные политические игроки. Важнейшее значение для победы той или иной партии имеет целый набор факторов. Во-первых, выделяется избирательная система, применяемая на общегосударственных выборах, при которой чаще всего могут добиться больших успехов многочисленные партии. Малые партии разного «фасона» заявляют в ответ, что существующая система не имеет ничего общего с принципом равенства и создает в государстве демократический дефицит, с которым необходимо бороться<sup>12</sup>. Во-вторых, следует говорить о значимом влиянии социально-политического развития государства. Например, в период экономического или политического кризиса только та партия, которая способна предложить программу, объединяющую все спорные вопросы, может претендовать на поддержку населения, иначе избиратели не будут готовы отдать абсолютное предпочтение ни одной из партий, голосуя в большей степени за коалицию. Экономический и социальный статус населения оказывает также влияние на

---

<sup>12</sup> Britain's Deficient Democracy. URL: <http://www.centreforcitizenship.org/writ2.html> (22.12.2013).

партийную политику и риторику партий. Это одна из разделительных линий между партиями, наряду с внешними условиями. В-третьих, в условиях нарастания внутренних и внешнеполитических проблем как раз малые партии получают возможности упрочить свое положение на фоне негативного отношения к крупным партиям, несущим основную ответственность за принятые решения. Этот процесс совпал с падением авторитета лидеров крупных партий. Любая реформа, предлагаемая какой-либо партией, всегда имеет как положительные черты, так и недостатки, и вследствие этого влияет на трактовку позиций партии в обществе. В-четвертых, необходимо учитывать межпартийное партнерство. В настоящее время выбор избирателя всё больше начинают обуславливать религиозные, национальные и исторические факты. В этнических регионах растет стремление поддерживать партии за пределами двухпартийной системы, потому что именно они отвечают на запросы избирателя. Более того, иной раз именно эти факторы начинают превалировать над социальными и экономическими вопросами. На первый план выступают интересы и задачи, объединяющие большее число людей, формирующие большие коллективы.

Экологическая проблематика в настоящее время постепенно становится главной темой в риторике всех политических партий. Быстрое распространение информации благодаря современным телекоммуникационным системам о тех или иных природных катастрофах, чрезвычайных ситуациях и человеческих жертвах постепенно подготавливает почву для общественного объединения вокруг проблем, связанных с защитой окружающей среды. И в этом контексте их игнорирование со стороны главных политических сил государства способствует тому, что экологическая проблематика, практически наравне с иммиграционной, становится инструментом для «выделения» малых партий на общей политической арене. Совершенно очевидно, что все направления политики, такие как сельское хозяйство, производство, транспорт и инфраструктура связаны с вопросами экологии и она, присутствуя, так или иначе, во всех принимаемых решениях, должна быть учтена. Таким образом, экология стала не только политической реальностью, но и политической проблемой для многих британских партий.

В развитии экологического восприятия политическими партиями Британии можно выделить несколько этапов. 70-е и 80-е годы XX века стали отправными в развитии экологической проблематики, так как именно в этот период возникла насущная необходимость повысить эффективность производства, в том числе в отношении использования энергоносителей, и сделать его более экологически



безопасным. 90-е годы XX века характеризовались стабилизацией экологической риторики, дальнейшим ростом экономической либерализации и совмещением экологических проблем с острыми социальными проблемами. В этот же период времени на фоне роста производства активизировалась деятельность наиболее радикальных групп зеленых. В настоящее время, с начала нового века, к обсуждению экологических проблем присоединились все политические партии и широкая общественность. Экологические проблемы стали фактором, требующим отдельного осмысления при проведении любого направления политики, а сами экологические проблемы попали под более жесткий наднациональный контроль.

В Великобритании политические партии постоянно стали прибегать к экологической риторике начиная с 1970-х годов, хотя примеры более ранней постановки на государственном уровне задачи защиты окружающей среды в отношении лесов и сельскохозяйственных территорий относятся к 20–30-м годам XX века, если вспомнить о манифестах лейбористов и либеральных демократов этого времени. Лейбористы одними из первых в своем манифесте 1973 года предлагали ввести в каждом министерстве экологический контроль над принимаемыми решениями. На выборах 1983 года манифест Лейбористской партии содержал отдельную главу по экологии, где она была связана с формированием благоприятных условий для жизни людей. После этой избирательной кампании проблемы окружающей среды твердо вошли в политическую повестку всех партий. В риторике политических лидеров появились такие фразы, как «зеленый рост», экологическое возрождение общества, устойчивое развитие<sup>13</sup>. Таким образом, британские партии постепенно признали, что экологическая проблематика тесно связана со многими социальными и политическими вопросами. Это признание позволило говорить не только о сохранении дикой природы, но и природных и культурных ландшафтов, созданных людьми и об их взаимосвязи.

В 1980-е годы произошел очевидный переход от технологического восприятия экологии к ее духовному осмыслению. Поэтому представление об экологии стало более глобальным, а ее защита — делом буквально каждого человека<sup>14</sup>. На рубеже веков экология в Великобритании уже стала фигурировать и укрепляться как важный аспект общих проблем развития периферии, общественного транспорта, сельского хозяйства, лесоводства и рыболовства. Тогда проблемы экологии придали дополнительный

---

<sup>13</sup> Robinson M. The Greening of British Party Politics. Manchester, 1992. P. 13, 23, 26.

<sup>14</sup> Ibid. P. 50.

импульс региональному радикальному движению. К этому времени была заложена структура энвайронментализма.

Внедрение идей энвайронментализма в политическую практику и идеологию означало осуществление «мягкой революции». Однако все еще очень трудно ответить на вопрос, насколько политизация этой проблематики способствовала ее разрешению. По сути возникло два подхода в обсуждении проблемы окружающей среды: реформистский, который предполагает плавный и постепенный переход к экологическому мышлению и экологической политике без значительного влияния на производство; и радикальный, который означает активные, решительные и конкретные действия, направленные на немедленное решение острых проблем и отказ от загрязняющего производства, даже за счет ослабления экономического роста.

Соперничество двух принципов в экологической политике влечет формирование конфликта между двумя подходами в экономической политике государства: абсолютного контроля над загрязнением и идеологией промышленного развития и роста производства. Важно проследить, как данные подходы совмещаются в политических манифестах партий. Поэтому невозможно судить об экологических аспектах, рассматриваемых теми или иными политическими партиями, вне связи с предлагаемыми этими же партиями методами экономической и социальной политики. При этом сразу очевидно предстает близость экологической риторики не только собственно экологическим, но и социал-демократическим и даже крайне правым партиям.

Ключевой партией, отстаивающей идеологию энвайронментализма в Соединенном Королевстве, является Партия зеленых, которая проделала сложный и длительный путь к признанию общественностью в течение тридцати лет. Она ведет свою историю с 1973 года, когда экологическая проблематика была обозначена впервые собственно первой экологической партией — Народной партией, предшественницей современной Партии зеленых. После участия в общегосударственной избирательной кампании 1974 года, партия сменила название на Экологическую партию, чтобы точнее выразить свои главные идеи избирателям. И в ходе выборов в общегосударственный парламент в 1979 году данная партия действительно приобрела политический вес, став четвертой партией в стране, получив поддержку во всех регионах (39 918 голосов, или 1,5%). Данная партия вновь сменила название на Партию зеленых в 1985 году, чтобы встать в один ряд с аналогичными движениями в других европейских

странах. Пожалуй, самого большого успеха партия добилась на общегосударственных выборах в 2005 году, получив 281 780 голосов (1%)<sup>15</sup>.

Таким образом, Зеленая партия Британии считается одной из самых старых партий в ряду аналогичных партий в Европе. Однако к своему успеху она действительно шла медленно и постепенно, хотя и неуклонно. В период между 1979 и 1997 годами она в среднем получала между 1,0 и 1,5% мест на выборах. Однако с 1979 года начинается неуклонный подъем партии и рост ее электорального успеха. Большую роль в этом сыграла и возможность участвовать в выборах в Европарламент. Так, в 1989 году зеленые добились успеха на выборах в Европейский парламент и в муниципалитеты (14,9% от всех голосов). На выборах в Европарламент в 1999 году они получили уже 2 места, сохранив их в 2004 году и собрав более миллиона голосов<sup>16</sup>. По всей видимости, успехи партии более возможны и значительны в крупных городах страны, где остро воспринимаются проблемы экологии. Поэтому значительного прогресса на небольших избирательных участках в графствах и областях они не могли добиться. Однако к 2005 году уже 69 советников от зеленых вошли в 30 местных органов управления<sup>17</sup>. В 2007 году пять зеленых были избраны в местные органы власти в Глазго и трое — в Эдинбурге<sup>18</sup>.

В 2010 году «Зеленая партия» впервые получила место в Вестминстере. Его заняла Каролин Лукас, представитель юго-восточной Англии. Ее предвыборные заявления включали обещание пересмотреть экологическую политику, а также решить вопросы фермерства, лесоводства и рыболовства и вопросы использования восстанавливаемых источников энергии<sup>19</sup>. С этого времени мы можем наблюдать за ростом влияния «Зеленой партии» в политике страны и ее участием в законодательной деятельности парламента.

В 1990-х годах ее региональные подразделения в Шотландии и Северной Ирландии выделились в самостоятельные партии. Наиболее успешными стали зеленые Шотландии. Они начали свою деятельность в рамках Шотландской экологической партии в 1979 году, являвшейся частью общегосударственной партии. В 1999 году она стала независимой от зеленых Англии и Уэльса и предложила региональной

---

<sup>15</sup> History of Green Party of England and Wales. URL: <http://europeangreens.eu/parties/green-party-england-and-wales> (22.12.2013).

<sup>16</sup> Green Party in Westminster. URL: <http://www.greenparty.org.uk/news/green-breakthrough-to-westminster-will-help-change-british-politics-forever-says-lucas.html> (22.12.2013).

<sup>17</sup> Carter N., Rootes C. The Environment and the Greens in the 2005 Elections in Britain // Environmental Politics. 2006. Vol. 15. No 3. P. 477.

<sup>18</sup> Green Party in Westminster.

<sup>19</sup> Ibid.

общественности собственный манифест «На пути к зеленой Шотландии». Региональные зеленые высказывают более благоприятное мнение в отношении европейских экологических инициатив и благодаря пропорциональной системе выборов в региональные законодательные органы власти они более успешны, нежели общегосударственная британская Партия зеленых. В 1999 году Ролин Харпер стал первым «зеленым» членом парламента (в Шотландии) в Соединенном Королевстве, а в 2003 году было избрано 7 представителей шотландских зеленых, которые стали членами парламента<sup>20</sup>. При этом именно зеленые Шотландии смогли достичь реальных политических успехов, что в меньшей степени характерно для общегосударственной Партии зеленых.

Возможно благодаря тому, что Партия зеленых Великобритании формулирует свои позиции, невзирая на политическую конъюнктуру, она совершенно независима в своих требованиях и суждениях и по многим аспектам может быть названа радикальной партией. Такая позиция обеспечивает постепенный рост поддержки Партии зеленых, хотя она не может рассчитывать на безусловный успех.

Надо полагать, что партия постепенно будет укреплять свое положение на политической арене. Общество в Британии серьезно озабочено проблемами экологии. В стране действуют несколько добровольных организаций («Партия озеленения», «Вызов Земли», «Спартанцы», «Друзья Земли», «Обними планету»), которые не только следят за изменениями окружающей среды, но и стремятся привлечь других людей и повлиять на принятие решений в правительстве и парламенте<sup>21</sup>. При этом общественная озабоченность изменением климата постоянно росла с 2006 года (аналогичный пик интереса к проблеме был отмечен в 1989–1990 годах), что привело к росту политической составляющей в риторике Партии зеленых.

Объяснением меньших успехов британских зеленых в сравнении с аналогичными партиями в странах-соседках по Северной Европе могут служить следующие факторы: институциональные и политические особенности, сложившиеся в государстве, такие как государственно-территориальное устройство, избирательная система, общественные движения и их активность, участие партий в политической конкуренции, для проявления которой в Великобритании меньше возможностей.

---

<sup>20</sup> Scottish Green Party. URL: <http://www.scottishgreens.org.uk/index> (22.12.2013).

<sup>21</sup> Environment Policy that Parties should adopt on 2010 // The Guardian. URL: <http://www.guardian.co.uk/environment> (22.12.2013).

Малым партиям сложно пробить брешь в политической системе и совершить избирательный рывок. Если, например, в Шотландии, у зеленых получается согласовать свои позиции с региональными националистами, партия приобретает более устойчивое положение. Улучшить позиции зеленых, помимо этого, способна пропорциональная система, которая была введена для избирательных кампаний в новые органы власти в регионах. Мешает полноценному участию партии в политической жизни и в избирательных кампаниях отсутствие закона о государственном финансировании партий. Это приводит к тому, что отсутствие крупных спонсоров изначально дискриминирует малые партии. А требование выплачивать 500 фунтов за каждого кандидата на общих выборах, которые возвращаются, только если кандидат получает 5% голосов, носит дискриминационный характер по отношению к малым партиям. Поэтому, когда зеленые сражались в 256 избирательных округах на выборах 1992 года, им пришлось оплачивать огромный счет за свое участие. И после этого партия была вынуждена повременить с активной деятельностью в избирательных кампаниях<sup>22</sup>.

Помимо этого, федеративное государственно-территориальное устройство в большей степени, нежели унитарное, благоволит зеленым партиям, как видно на примере Германии, Австрии, Бельгии и Швейцарии<sup>23</sup>, поскольку на региональном уровне малые партии могут упрочить свои позиции. Однако лейбористское правительство учредило в 1999 году региональные легислатуры в Великобритании, которые свидетельствуют о процессах федерализации. Это закладывает основы их дальнейшего успеха на общегосударственном уровне. Так, шотландские зеленые заключили соглашение о сотрудничестве с Алексом Сэлмондом, лидером националистов, обеспечив ему поддержку в региональном парламенте. А он, в свою очередь, обещал им выступить против строительства новых атомных станций. Также шотландские националисты поддерживали члена Партии зеленых, Патрика Харви, на посту главы комитета по транспорту, инфраструктуре и изменению климата<sup>24</sup>.

Другой важный фактор, влияющий на позиции Партии зеленых, это состояние политической и партийной конкуренции. Ведущие политические партии страны делали все возможное, чтобы предотвратить превращение экологической риторики в важный объект политической конкуренции. Однако в дальнейшем конституционные реформы

---

<sup>22</sup> Carter N. The Green Party: Emerging from the Political Wilderness? // British Politics. 2008. No 3. P. 223–228.

<sup>23</sup> Müller-Rommel F. Explaining the Electoral Success of Green Parties: A Cross-national Analysis // Environmental Politics. 1998. Vol. 7. No 4. P. 149.

<sup>24</sup> Scottish Green Party.

лейбористов открыли новые возможности для зеленых. И с середины 2006 года началась быстрая политизация проблем окружающей среды. Все партии, включая победившую в 2010 году Консервативную партию, стали в предвыборных программах предлагать собственные инициативы в отношении окружающей среды. Так, например, консерваторы на выборах 2010 года обещали обеспечить развитие возобновляемой энергетики<sup>25</sup>.

Партии британских зеленых необходимо решить ряд задач: стать понятной и доступной каждому избирателю; быть тесно связанной со средствами массовой информации; принимать участие в коллективных решениях; расширять социальную повестку дня. Партия зеленых Великобритании сохраняет большие возможности для расширения своего политического участия и привлечения избирателей. И несмотря на то, что партия еще не совсем «встроилась» в политическую систему, конституционные реформы сделали возможным для зеленых включиться в политический процесс. При этом электорат данной партии очень неустойчив, более требователен, чем у других партий, он, по сути, носит протестный характер. Перед зелеными стоит грандиозная проблема, как сочетать все актуальные вопросы государственного и общественного развития с экологией. Однако неизбежное нарастание интереса к экологической проблематике будет способствовать росту популярности партии. По данным 2011 года, около 5% населения ее поддерживают<sup>26</sup>.

Несомненной ценностью для британских зеленых может стать политический опыт и история развития аналогичных партий в других странах Европы. До конца 1970-х годов зеленые партии появились в ФРГ, Бельгии, Нидерландах, Италии, а затем и в таких странах, как Австрия, Швеция, Финляндия и другие. На выборах в Европарламент данные партии объединились, а в 1984 году они создали Координацию европейских зеленых, которая в 1993 году преобразовалась в Европейскую федерацию зеленых партий. Несомненными лидерами данного движения являются зеленые ФРГ и Австрии. Зеленое движение в ФРГ начало оформляться уже в конце 1960-х годов. Однако официально партия зеленых «Союз 90 / Зеленые» была зарегистрирована в 1980 году, а ее вдохновителем выступила Петра Келли. Заслуга германских зеленых состоит в формулировании принципов экологического движения, которые впоследствии разделили все аналогичные партии: социальная справедливость, экология и

---

<sup>25</sup> Conservative Manifesto 2010. URL: <http://www.conservatives.com/Policy/Manifesto.aspx> (22.12.2013).

<sup>26</sup> MORI Political Monitor. URL: <http://www.ipsos-mori.com/Assets/Docs/Polls/jul2011polweb.pdf> (22.12.2013).

экологическое право (включая право на проживание индивида в хороших экологических условиях), низовая демократия (представительство интересов всех граждан государства и прямые выборы председателя и сопредседателя партии). В 1978 и 1998 годах зеленые ФРГ вошли в состав парламента, а в 2001 году даже добились от правительства свертывания программы ядерной энергетики. Ныне партия находится в оппозиции. Но она достигла такого уровня, при котором может рассчитывать в условиях коалиции на министерские посты. Также постоянным участником политической борьбы в своей стране является партия «Зеленая альтернатива» в Австрии. Она была основана в 1986 году. В 2006 году партия набрала на выборах 11% голосов. На выборах 2013 года она получила уже более 12% голосов. Ее политический вес в партийной системе страны связан к настоящему времени не только с экологической риторикой, но и с тем, что данная партия в коалиции с социал-демократами и Австрийской народной партией способны противостоять крайне правой Австрийской партии свободы<sup>27</sup>.

Таким образом, к настоящему времени перед Партией зеленых Великобритании стоит множество задач и множество образцов. При этом она не стремится к тому, чтобы ее идентифицировали с определенным флангом политического спектра. Вместе с тем в своих требованиях она достаточно радикальна, а ее заявления соответствуют буквально всему политическому спектру, от левого, заканчивая правым флангом. Это позволяет ей быть более активной и гибкой в своей риторике по сравнению с другими партиями.

Традиционно зеленые Британии говорят о политической близости к социалистам, так как они настаивают на изменении существующей социально-экономической политики и достижении социального равенства и общественного согласия. Партиями социал-демократического направления экологическое мышление воспринимается не как «ограничитель» в развитии общества, но, напротив, как инструмент приобретения общественной свободы. Именно данные партии ввели в политический диалог понятие так называемого «зеленого» капитализма, так как идея свободного и саморазвивающегося рынка абсолютно несовместима с идеями энвайронментализма, поскольку рынок склонен к экспансии над обществом и природой.

---

<sup>27</sup> Трухачев В. Германия: бродит призрак зеленого канцлера // Информационный портал «Правда.Ру». 28.03.2011. URL: <http://www.pravda.ru/world/europe/european/28-03-2011/1071618-deutschland-1/> (22.12.2013); Васильев В.И. К итогам выборов в Национальный совет Австрии 29 сентября. URL: [http://www.imemo.ru/ru/publ/comments/2013/comm\\_2013\\_042.pdf](http://www.imemo.ru/ru/publ/comments/2013/comm_2013_042.pdf) (22.12.2013).

Тем не менее необходимо обратить более пристальное внимание на неожиданное сближение Партии зеленых с крайне правым флангом. Например, ее заявления о необходимой поддержке собственных британских фермеров и бойкоте продукции, выращенной фермерами с иным цветом кожи, о защите традиционного британского образа жизни и предоставлении гражданства только детям, рожденным в Британии, парадоксальным образом делают Партию зеленых в некоторых аспектах правой радикальной партией. Данные идеи были представлены в манифесте, принятом в сентябре 2007 года, об устойчивом развитии. Зеленые согласны с Британской национальной партией (БНП; крайне правая партия) в восприятии иммиграции и создании «зеленого пояса», а местные сообщества должны обеспечивать выполнение этих условий. Помимо этого, положения зеленых смыкаются с позициями христианских фундаменталистов, так как они выступают против медицинских исследований, связанных, например, с эмбриологией. С точки зрения зеленых, для решения острых общественных проблем необходимо установление нового порядка, способного бороться с мировыми угрозами. И понимание этого нового порядка близко именно правым партиям<sup>28</sup>.

Учитывая, что проблемы сохранения и защиты окружающей среды с каждым годом привлекают к себе внимание всё большего числа людей, многие малые политические партии начинают осваивать экологическую риторику, оспаривая право Зеленой партии Британии представлять экологическую тематику в стране. БНП здесь не является исключением. Напротив, именно эта партия сумела наиболее отчетливо заявить о взаимосвязи своей идеологии с проблемой защиты окружающей среды. В своем движении к «экологизации» политической риторики БНП следует в общем тренде крайне правых партий Европы<sup>29</sup>.

Если подвергнуть анализу манифест БНП, то, необходимо отметить, что партия заявляет о себе как о единственной партии, действительно отстаивающей приоритет экологии<sup>30</sup>.

Партия связывает ухудшение экологии с общей ситуацией в стране. В качестве примера она называет проблему переселения, возникающую из-за широкой иммиграции, связанный с этим рост нагрузки на инфраструктуру, расширение транспортных сетей и

---

<sup>28</sup> Green Party: Fascist Roots. URL: <http://badecology.blogspot.com/2008/08/green-party-fascist-roots-fascist.html> (22.12.2013).

<sup>29</sup> Праворадикальные и экстремистские политические партии и движения современной Европы / отв. ред. проф. И.Н. Барыгин; научные ред. Н.В. Еремина, С.В. Протасенко. СПб., 2011.

<sup>30</sup> British National Party Manifesto. Ecology. URL: <http://www.bnp.org.uk/policies/environment> (22.12.2013).



увеличение количества транспорта на улицах городов, а также государственных расходов, направленных на поддержку иноэтничного пришлого населения, а не на спасение собственной страны от экологического запустения и разрушения. Таким образом, БНП видит главную причину экологических проблем в иммиграции, а значит, может предложить свой собственный рецепт спасения экологии страны<sup>31</sup>.

Британская национальная партия предлагает решать проблему экологии окружающей среды (природы) через обращение к вопросам социальной экологии. Партия настаивает на необходимости вернуться к традиционному британскому образу жизни, традиционному (органическому) фермерскому хозяйству, традиционными формам взаимной поддержки, существовавшим в деревенской периферийной жизни. БНП ссылается на исследования независимой экологической организации, которая говорит о необходимости серьезно сократить население страны. Это дает право партии заявлять о себе как о единственном политическом движении, которое способно решить эту проблему, так как именно иммиграционная политика БНП ориентирована на подобные задачи<sup>32</sup>.

БНП так же, как и типичные партии зеленых, обращает внимание на специфические вопросы экологии, связанные с технологиями и производством. БНП неуклонно отрицает проблему изменения климата, но признает необходимость противостоять реальным загрязнениям окружающей среды, в том числе через альтернативные источники энергии. Причиной проблемы роста цен на невозобновляемые источники энергии, нефть и газ, которые оказываются бременем для потребителей и промышленности, партия полагает зависимость от поставок из недружественных стран (государства с мусульманским населением), что ставит под угрозу стабильность и безопасность Соединенного Королевства. Поэтому Британия, по мнению БНП, должна осуществлять инвестиции в новые технологии. Здесь также важным является вопрос сохранения традиционного природного ландшафта страны<sup>33</sup>.

Особое значение БНП придает фактору защиты животных. Так, в манифесте она говорит о необходимости запретить ритуальное закалывание животных и продажу их мяса; поставить вне закона жестокое обращение с животными. Эта позиция четко связана с идеологической платформой партии, которая по сути является антииммиграционной и антимусульманской (отсюда и запрет на ритуальное закалывание животных во время мусульманских празднеств)<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> British National Party Manifesto. Ecology.

<sup>32</sup> Ibid.

<sup>33</sup> Ibid.

<sup>34</sup> Ibid.

В настоящее время крайне правое движение проявляет высокую заинтересованность в защите прав животных. Однако этот подход не является чем-то необычным для данных партий, если вспомнить, что сам Гитлер был вегетарианцем и, придя к власти в 1933 году, издал закон о защите животных, который оказался самым строгим в мировой практике того времени<sup>35</sup>.

Ответ на вопрос о привлечении внимания к проблеме защиты животных очевиден, так как она затрагивает две стороны: социальную (поведение и обязательства человека) и экологическую (защита биоразнообразия в природе), а их совмещение служит одновременно признанием взаимосвязи и взаимозависимости между человечеством и животным миром. Именно по этой причине БНП удастся по новому взглянуть на проблемы экологии и интерпретировать их практически исключительно в социальном контексте.

Отчасти подтверждением такой позиции могут служить слова одного из бывших членов Партии зеленых Британии, Роббера Баера, покинувшего ее ряды. С его точки зрения, партия не могла и не была готова решать задачи экологии, так как зеленые всё еще в целом настроены на формирование мультикультурного общества, в котором под особой опекой находятся права незащищенных категорий населения. Сам Р. Баер отнес к ним женщин, обвинив зеленых в пропаганде феминизма, однако предположим, что этот список вполне может быть расширен благодаря включению в него и иммигрантских сообществ. Он же подчеркнул особую озабоченность фермеров наступлением исламских республик, сравнив рост мусульман в британском обществе с борьбой красных и серых белок, в которой победили серые белки<sup>36</sup>.

Подчеркнем, что экологическая риторика позволяет БНП привлекать дополнительные голоса, в особенности голоса тех людей, которые уже не доверяют партиям, за которые традиционно голосовали раньше. Например, Зеленая и Лейбористская партии в первую очередь озабочены падением своего политического авторитета. Очевидно, что их электорат в этом случае представляет большие возможности БНП, обеспечивая рост ее влияния. Затрагивая экологическую проблематику, британские националисты сознательно отрицают взаимосвязь с фашистской идеологией и провозглашают популистские лозунги, среди которых значимыми является поддержка традиционной британской деревни, традиционного

---

<sup>35</sup> Staudenmaier P. Ambiguities of Animal Rights // Institute for Social Ecology. January 1st, 2005.  
URL: <http://www.social-ecology.org/2005/01/ambiguities-of-animal-rights/> (22.12.2013).

<sup>36</sup> Anthony A. Flying the Flag // The Observer. 1 September 2002.  
URL: <http://www.theguardian.com/theobserver/2002/sep/01/features.magazine37> (21.01.2014).

образа жизни и защита от иммигрантов, которые как стихийное бедствие несут за собой разрушение и упадок. И в целом экологическая риторика БНП имеет ярко выраженные особенности, свою собственную специфику. В подходе крайне правых британцев к экологии произошло полное совмещение риторики в отношении социальной экологии и экологии окружающей среды (природы), что позволяет им трактовать все проблемы вообще в антииммигрантском ключе, снова и снова доказывая вред иммиграции и необходимость ее запрета. Именно Британская национальная партия, таким образом, весьма эффективно встроила экологическую проблематику в свою повестку дня.

Таким образом, 1) в политическом движении Британии четко обозначена философия экорадикализма, выраженная в полной трансформации взглядов на управление и положение людей в обществе и их зависимости от природы. Все проблемы социального, политического и экономического характера пропускаются партиями через призму энвайронментализма, что приводит к четкому осознанию экологической проблематики, как ключевой темы, решение которой связано с одновременным разрешением всего множества вопросов текущей повестки дня; 2) экорадикализм привел политических лидеров к осознанию того, что экологическая защита означает не только защиту природы и охрану животных, но и сохранение традиций и образа жизни человеческого сообщества; 3) всемерное обострение всего комплекса проблем современной общественно-политической и экономической жизни государства и общества постепенно приводит к радикализации политических взглядов на способы их решения. Поэтому постепенно усиливают свои позиции партии правого толка, основывающиеся на идеях консерватизма.

#### ***Список литературы:***

1. *Васильев В.И.* К итогам выборов в Национальный совет Австрии 29 сентября. URL: [http://www.imemo.ru/ru/publ/comments/2013/comm\\_2013\\_042.pdf](http://www.imemo.ru/ru/publ/comments/2013/comm_2013_042.pdf) (22.12.2013).
2. *Вебер М.* Политика как призвание и профессия // Избранные произведения. М., 2010.
3. Праворадикальные и экстремистские политические партии и движения современной Европы / Отв. ред. проф. И.Н. Барыгин; научные ред. Н.В. Еремина, С.В. Протасенко. СПб., 2011.
4. *Трухачев В.* Германия: бродит призрак зеленого канцлера // Информационный портал «Правда.Ру». 28.03.2011. URL: <http://www.pravda.ru/world/europe/european/28-03-2011/1071618-deutschland-1/> (22.12.2013).

5. Фромм Э. Анатомия человеческой деструктивности. М., 2009.
6. Хабермас Ю. Вовлечение другого. Очерки политической истории. СПб., 2001.
7. Anthony A. Flying the Flag // The Observer. 1 September 2002.  
URL: <http://www.theguardian.com/theobserver/2002/sep/01/features.magazine37> (21.01.2014).
8. Bradley J.P. Party Platforms and Party Performance Concerning Social Security // Polity. Vol. 1. No 3. P. 337–358.
9. Britain's Deficient Democracy. URL: <http://www.centreforcitizenship.org/writ2.html> (22.12.2013).
10. British National Party Manifesto. Ecology.
11. URL: <http://www.bnp.org.uk/policies/environment> (22.12.2013).
12. Carter N. The Green Party: Emerging from the Political Wilderness? // British Politics. 2008. No 3. P. 223–240.
13. Carter N., Rootes C. The Environment and the Greens in the 2005 Elections in Britain // Environmental Politics. 2006. Vol. 15. No 3. P. 473–478.
14. Conservative Manifesto 2010.  
URL: <http://www.conservatives.com/Policy/Manifesto.aspx> (22.12.2013).
15. Environment Policy That Parties Should Adopt On 2010 // The Guardian. URL: <http://www.guardian.co.uk/environment> (22.12.2013).
16. Green Party: Fascist Roots. URL: <http://badecology.blogspot.com/2008/08/green-party-fascist-roots-fascist.html> (22.12.2013).
17. Green Party in Westminster. URL: <http://www.greenparty.org.uk/news/green-breakthrough-to-westminster-will-help-change-british-politics-forever-says-lucas.html> (22.12.2013).
18. Griffin R. Interregnum or Endgame? Radical Right Thought in «Post-fascist» Era // The Journal of Political Ideologies. 2000. Vol. 5. No 2. P. 163–178.
19. History of Green Party of England and Wales.
20. URL: <http://europeangreens.eu/parties/green-party-england-and-wales> (22.12.2013).
21. Hofferbert R.I., Budge I. The Party Mandate and the Westminster Model: Election Programmes and Government Spending in Britain, 1945–1985 // British Journal of Political Science. Vol. 22. No 2. P. 151–182.
22. Lasswell H.D., Kaplan A. Power and Society: A Framework for Political Inquiry. New Haven, 1950.
23. MacGarry J., O'Leary B. Must Pluri-National federations Fail? // Ethnopolitics. 2009. Vol. 8. No 1. P. 5–25.

24. MORI Political Monitor. URL: <http://www.ipsos-mori.com/Assets/Docs/Polls/jul2011polweb.pdf> (22.12.2013).
  25. Müller-Rommel F. Explaining the Electoral Success of Green Parties: A Cross-national Analysis // *Environmental Politics*. 1998. Vol. 7. No 4. P. 145–154.
  26. Profile: Green Party // BBC News. 25 March 2010. URL: [http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/politics/election\\_2010/8520447.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/election_2010/8520447.stm) (22.12.2013).
  27. Robinson M. The Greening of British Party Politics. Manchester, 1992.
  28. Scottish Green Party. URL: <http://www.scottishgreens.org.uk/index> (22.12.2013).
  29. Schedler A. The Normative Force of Electoral Promises // *Journal of Theoretical Politics*. 1998. Vol. 10. No 2. P. 191–214.
  30. Staudenmaier P. Ambiguities of Animal Rights // Institute for Social Ecology. January 1st, 2005. URL: <http://www.social-ecology.org/2005/01/ambiguities-of-animal-rights/> (22.12.2013).
  31. Taggart P.A. Populism. Buckingham, 2000.
  32. White Power Music: Scenes of Extreme Right Cultural Resistance / Ed. by A. Shekhovtsov, P. Jackson. Islington, 2012.
  33. Worsley P. The Concept of Populism // *Populism: Its meanings and National Characteristics* / Ed. by G. Ionescu, E. Gellner. London, 1970. P. 212–250.
- 

*Eremina N.*

### **Ecological Issues as a Radicalization Impact on Political Parties' Positions in Britain**

*Eremina, Natalia* — Phd in History, Doctor of Political Science, Associate Professor, School of International Relations, Saint-Petersburg State University.

E-mail: [nerem78@mail.ru](mailto:nerem78@mail.ru)

#### **Annotation**

Ecology, ecological thinking, ecological movement, and ecological policy can be considered as the indicators of civil society development, transformation of traditional parties and establishment of new small ones. Ecological rhetoric reflecting the interdependence of economical and industrial development with social stability and quality of life is acknowledged by the community and political circles. The traditional parties neglect of the ecological issues led to the establishment of new parties for which the environmental aspects were in the heart of political debate. They contributed to the general radicalization of political climate due to the importance of the ecology issues to the society.

#### **Keywords**

Ecology, radicalization, Green Party, elections, environmentalism.

#### **References:**

1. Vasil'ev V.I. *K itogam vyborov v Nacional'nyj sovet Avstrii 29 sentjabrja*. URL: [http://www.imemo.ru/ru/publ/comments/2013/comm\\_2013\\_042.pdf](http://www.imemo.ru/ru/publ/comments/2013/comm_2013_042.pdf) (22.12.2013).
2. Veber M. *Politika kak prizvanie i professija. Izbrannye proizvedeniya*. Moscow, 2010.

3. *Pravoradikal'nye i jekstremistskie politicheskie partii i dvizhenija sovremennoj Evropy*. Otv. red. prof. I.N. Barygin; nauchnye red. N.V. Eremina, S.V. Protasenko. St.Petersburg, 2011.
4. Truhachev V. Germanija: brodit prizrak zelenogo kanclera. *Informacionnyj portal «Pravda.Ru»*. 28.03.2011. URL: <http://www.pravda.ru/world/europe/europe/28-03-2011/1071618-deutschland-1/> (22.12.2013).
5. Fromm Je. *Anatomija chelovecheskoj destruktivnosti*. Moscow, 2009.
6. Habermas Ju. *Vovlechenie drugogo. Oчерki politicheskoy istorii*. St.Petersburg, 2001.
7. Anthony A. Flying the Flag. *The Observer*, 1 September 2002.  
URL: <http://www.theguardian.com/theobserver/2002/sep/01/features.magazine37> (21.01.2014).
8. Bradley J.P. Party Platforms and Party Performance Concerning Social Security. *Polity*, Vol. 1, No 3, pp. 337–358.
9. *Britain's Deficient Democracy*. URL: <http://www.centreforcitizenship.org/writ2.html> (22.12.2013).
10. *British National Party Manifesto. Ecology*. URL: <http://www.bnp.org.uk/policies/environment> (22.12.2013).
11. Carter N. The Green Party: Emerging from the Political Wilderness? *British Politics*, 2008, 3, pp. 223–240.
12. Carter N., Rootes C. The Environment and the Greens in the 2005 Elections in Britain. *Environmental Politics*, 2006, Vol. 15, No 3, pp. 473–478.
13. *Conservative Manifesto 2010*. URL: <http://www.conservatives.com/Policy/Manifesto.aspx> (22.12.2013).
14. Environment Policy That Parties Should Adopt On 2010. *The Guardian*.  
URL: <http://www.guardian.co.uk/environment> (22.12.2013).
15. *Green Party: Fascist Roots*. URL: <http://badecology.blogspot.com/2008/08/green-party-fascist-roots-fascist.html> (22.12.2013).
16. *Green Party in Westminster*. URL: <http://www.greenparty.org.uk/news/green-breakthrough-to-westminster-will-help-change-british-politics-forever-says-lucas.html> (22.12.2013).
17. Griffin R. Interregnum or Endgame? Radical Right Thought in «Post-fascist» Era. *The Journal of Political Ideologies*, 2000, Vol. 5, No 2, pp. 163–178.
18. *History of Green Party of England and Wales*. URL: <http://europeangreens.eu/parties/green-party-england-and-wales> (22.12.2013).
19. Hofferbert R.I., Budge I. The Party Mandate and the Westminster Model: Election Programmes and Government Spending in Britain, 1945–1985. *British Journal of Political Science*, Vol. 22, No 2, pp. 151–182.
20. Lasswell H.D., Kaplan A. *Power and Society: A Framework for Political Inquiry*. New Haven, 1950.
21. MacGarry J., O'Leary B. Must Pluri-National federations Fail? *Ethnopolitics*, 2009, Vol. 8, No 1, pp. 5–25.
22. *MORI Political Monitor*. URL: <http://www.ipsos-mori.com/Assets/Docs/Polls/jul2011polweb.pdf> (22.12.2013).
23. Müller-Rommel F. Explaining the Electoral Success of Green Parties: A Cross-national Analysis. *Environmental Politics*, 1998, Vol. 7, No 4, pp. 145–154.
24. Profile: Green Party. *BBC News*. 25 March 2010.  
URL: [http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/politics/election\\_2010/8520447.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/election_2010/8520447.stm) (22.12.2013).
25. Robinson M. *The Greening of British Party Politics*. Manchester, 1992.
26. *Scottish Green Party*. URL: <http://www.scottishgreens.org.uk/index> (22.12.2013).
27. Schedler A. The Normative Force of Electoral Promises. *Journal of Theoretical Politics*, 1998, Vol. 10, No 2, pp. 191–214.

28. Staudenmaier P. Ambiguities of Animal Rights. *Institute for Social Ecology*, 2005, January 1st.  
URL: <http://www.social-ecology.org/2005/01/ambiguities-of-animal-rights/> (22.12.2013).
29. Taggart P.A. *Populism*. Buckingham, 2000.
30. *White Power Music: Scenes of Extreme Right Cultural Resistance*. Ed. by A. Shekhovtsov, P. Jackson. Islington, 2012.
31. Worsley P. The Concept of Populism. *Populism: Its meanings and National Characteristics*. Ed. by G. Ionescu, E. Gellner. London, 1970, pp. 212–250.

**Кравчук И.В.**

## **Сравнительный анализ национальных систем оценки государственной политики и программ США, Канады, Великобритании и Нидерландов**

*Кравчук Ирина Викторовна* — кандидат наук государственного управления, соискатель степени доктора наук кафедры государственной политики и управления политическими процессами Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, глава правления Украинской ассоциации оценки.

E-mail: [irene.kravchuk2010@gmail.com](mailto:irene.kravchuk2010@gmail.com)

### **Аннотация**

Оценка государственной политики является инструментом аккумуляции знаний, опыта и уроков, дает обратную связь о действиях правительства, обеспечивает реализацию принципов надлежащего управления (эффективности, результативности, открытости, подотчетности).

Развитые системы оценки в таких странах, как США, Канада, Нидерланды, Великобритания могут служить примерами «продвинутых» моделей оценки для поиска вариантов развития способности к оценке. Для анализа опыта зарубежных стран нами был составлен перечень исследовательских вопросов касательно факторов, которые влияли на возникновение оценки; юридических норм; подходов к оценке государственной политики и программ; связи оценки с функциями стратегического планирования, бюджетным процессом, аудитом и мониторингом.

В США, Канаде, Великобритании, Нидерландах оценка исполняла три функции: информационную; бюджетную; управленческую. Юридические нормы проведения оценки были серьезным стимулом для развития оценки в этих странах.

Также сделан вывод, что оценка программ предусматривает более четкие цели, индикаторы и бюджетные расходы в исследуемых странах, чем оценка государственной политики, которая требует интегрированного подхода и оценки на стратегическом уровне. Оценка программ является более развитой и распространена во всех исследуемых странах (США, Канада, Великобритания, Нидерланды). Оценка государственной политики в определенных сферах осуществлялось преимущественно на центральном уровне.

### **Ключевые слова**

Оценка программ, оценка государственной политики, надлежащее управление.

Оценка государственной политики является инструментом аккумуляции знаний, опыта и уроков, дает обратную связь для государственных органов по достижению целей и полезности действий власти для граждан; является основой для принятия решений и надлежащего планирования, эффективного использования бюджетных средств; позволяет власти работать прозрачнее и открыто, побуждает ее отчитываться обществу о достижениях и просчетах; создает предпосылки для совершенствования государственной политики, программ, работы органов государственного управления, поскольку дает возможность учиться на основе уроков прошлого опыта; играет значительную мотивационную роль в работе учреждений и отдельных государственных служащих. Таким образом, оценка государственной политики обеспечивает реализацию принципов надлежащего управления (эффективности, результативности, открытости, подотчетности), совершенствование



государственного управления, является органической составляющей цикла государственной политики.

Научно-теоретический базис статьи составили публикации М. Бамбергера<sup>1</sup>, К. Вайса<sup>2</sup>, Е. Ведунга<sup>3</sup>, Н. Кошелевой и О. Кузьмина<sup>4</sup>, М. Скривена<sup>5</sup>, В. Тертички<sup>6</sup> — касательно оценки политики и программ; Ж. Малана<sup>7</sup>, К. Маккей<sup>8</sup> — в них дается определение способности к оценке и раскрываются ее компоненты; К. Олейничака<sup>9</sup>, Р. Лахея<sup>10</sup>, К. Марка, Р. Пфайфер<sup>11</sup>, Ж.-Е. Фурубо, Р. Риста, Р. Сандалса<sup>12</sup> — о развитии систем оценки в зарубежных странах; работы В. Колегова<sup>13</sup>, Д. Цыганкова<sup>14</sup> — в них анализируются подходы к оценке регуляторного влияния. Также ряд статей относится к исследованиям использования оценки в отдельных сферах, например, уровня развития предпринимательства<sup>15</sup>, эффективности и результативности государственных расходов<sup>16</sup>, оценка эффективности управления местным развитием<sup>17</sup>. Но пока еще

<sup>1</sup> *Bamberger M., Rugh J., Mabry L.* RealWorld Evaluation: Working under Budget, Time, Data and Political Constraints. Thousand Oaks, CA, 2006.

<sup>2</sup> *Вайс К.* Оцінювання: Методи дослідження програм та політики / пер. з англ. Р.Ткачук та М. Корчинська; наук. ред. О. Килиевич. Киев, 2000.

<sup>3</sup> *Ведунг Е.* Оцінювання державної політики і програм / пер. з англ. В. Шульга. Киев, 2003.

<sup>4</sup> Оценка программ: методология и практика / под. ред. А.И. Кузьмина, Р.О. Салливан, Н.А. Кошелевой. М., 2009.

<sup>5</sup> *Scriven M.* Evaluation Thesaurus. 4<sup>th</sup> ed. Newbury Park, CA, 1991.

<sup>6</sup> *Тертичка В., Купний В.* Конспект лекцій «Оцінювання державної політики та програм». Киев, 2009.

<sup>7</sup> *Malan J.* Evaluation Capacity in the New EU Member States. CSES, European Evaluation Society. United Kingdom Evaluation Society, Joint Conference, 4–6 October 2006.

<sup>8</sup> *Mackay K.* Evaluation Capacity Development: A Diagnostic Guide and Action Framework / ECD Working Paper Series. 1999. No 6. URL: [http://siteresources.worldbank.org/EXTEVACAPDEV/Resources/4585672-1252437578683/ECD\\_WP6.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTEVACAPDEV/Resources/4585672-1252437578683/ECD_WP6.pdf) (29.11.13).

<sup>9</sup> Evaluation of Cohesion Policy: Overview of practices (Draft) / ed. by K. Olejniczak, P. Strzeboszewski, S. Bienias; under review by Prof. J. Bachtler. Warsaw, 2011. P. 189.

<sup>10</sup> *Lahey R.* The Canadian M&E System: Lessons Learned from 30 Years of Development / ECD Working Paper Series. 2010. No 23. URL: [http://siteresources.worldbank.org/INTEVACAPDEV/Resources/ecd\\_wp\\_23.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTEVACAPDEV/Resources/ecd_wp_23.pdf) (10.09.13).

<sup>11</sup> *Mark K., Pfeiffer J.R.* Monitoring and Evaluation in the United States Government: An overview / ECD Working Paper Series. 2011. No 26. URL: [http://siteresources.worldbank.org/EXTEVACAPDEV/Resources/ecd\\_wp\\_26\\_US\\_Gov.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTEVACAPDEV/Resources/ecd_wp_26_US_Gov.pdf) (03.12.13).

<sup>12</sup> International Atlas of Evaluation / eds J.-E. Furubo, R.C. Rist, R. Sandahls. New Brunswick; London, 2002. P. 443.

<sup>13</sup> *Колегов В.В.* Оценка регулирующего воздействия: опыт внедрения на региональном уровне // Государственное управление. Электронный вестник. 2013. № 39. С. 95–112. URL: [http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/39\\_2013kolegov.htm](http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/39_2013kolegov.htm) (29.11.13).

<sup>14</sup> Оценивание программ и политик: методология и применение. Вып. I / под. ред. Д.Б. Цыганкова. М., 2006.

<sup>15</sup> *Филиппов Д.В.* Методика оценки уровня развития предпринимательства в регионе // Государственное управление. Электронный вестник. 2013. № 36. С. 252–262. URL: [http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/36\\_2013filippov.htm](http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/36_2013filippov.htm) (29.11.13).

<sup>16</sup> *Мefeldьева Ю.В.* Формирование системы оценки эффективности и результативности государственных расходов // Государственное управление. Электронный вестник. 2011. № 29. URL: [http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/29\\_2011mefodyeva.htm](http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/29_2011mefodyeva.htm) (29.11.13).

<sup>17</sup> *Сеструхина А.О.* Существующие подходы к оценке эффективности управления местным // Государственное управление. Электронный вестник. 2011. № 27. URL: [http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/27\\_2011sestrukhina.htm](http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/27_2011sestrukhina.htm) (29.11.13).

недостаточно работ в Украине и России о международном опыте проведения оценки государственной политики и программ.

Развитые системы оценки в таких странах, как США, Канада, Нидерланды, Великобритания, могут служить примерами «продвинутых» моделей оценки. Использование мирового опыта позволяет учесть лучшие практики и избежать ошибок; при этом он должен быть адаптирован к условиям определенной страны, без слепого «калькирования».

С целью выделения важных для развития способности к оценке элементов нами был составлен перечень исследовательских вопросов:

- 1) какие факторы влияли на возникновение оценки?
- 2) какие были юридические нормы проводить оценку и на каком уровне?
- 3) как проводили оценку государственной политики?
- 4) как проводили оценку программ?
- 5) какая прослеживается связь между оценкой и функциями стратегического планирования, бюджетным процессом, аудитом и мониторингом?

В разрезе каждого вопроса анализируется соответствующий аспект опыта избранных стран. Приоритетом является не формирование общей картины о развитии оценки в каждой стране, а выделение тех аспектов и закономерностей, которые помогут в развитии способности к оценке.

#### **Факторы, которые влияли на возникновение оценивания**

На основании анализа развития оценки в зарубежных странах можно выделить следующие факторы:

- бюджетно-финансовые,
- управленческие,
- политические,
- развитие научных методов.

Бюджетно-финансовые факторы влияли на развитие оценки в Канаде, США, Великобритании и Нидерландах. В 1960-х годах, в условиях процветающих экономик и роста бюджета, правительства США и Канады финансировали дорогостоящие социальные программы, включая образование и здравоохранение. Поэтому функция оценки была интегрирована в систему планирования и бюджетирования (США, Канада, Швеция, Великобритания) и использовалась для управленческих нужд на уровне менеджеров для реализации действующих или новых программ.

В конце 1970-х — начале 1980-х годов, в период сложной экономической ситуации и бюджетных ограничений, оценка стала еще более важной для бюджетного процесса (Нидерланды) и экономного, эффективного расходования бюджетных средств. Концепция нового менеджериализма использовала оценку для более рационального использования бюджетных средств (Нидерланды). Функция оценки преимущественно была институционализирована в министерствах финансов и аудиторских бюро. Задачей оценки стала не поддержка реализации программ, а обнаружение нерезультативных программ с целью экономии бюджета<sup>18</sup>.

В 1980–1990-х годах, когда приобрели популярность подходы, направленные на уменьшение роли государства, проведение политики приватизации, дерегуляции, дебюрократизации и децентрализации; соответственно, происходили изменения в системе планирования. К бюджетной сфере перешли техники из частного сектора со значительным вниманием к подотчетности и результатам. Появился аудит административной деятельности (*Performance audit*), бюджетный процесс с ориентацией на результаты (*Result-based budgeting*), концепция пользы в результате расходования средств (*Value for money*), которые хотя и не были оценкой, однако содержали подобные оценке элементы. Поэтому оценка, основанная только на методах социальных наук, была или поглощена, или переплеталась с другими подобными видами деятельности.

В Канаде оценка была объединена с функцией традиционного аудита, фокусировалось внимание на ресурсах, продуктах и законности внедрения, не только на стратегиях и влиятельных программах.

В Великобритании на развитие оценивания повлияло намерение ввести механизм эффективного контроля и установления приоритетов в бюджете, стремление улучшить имидж государственного управления и поддержать более эффективное коллективное принятие решений. Инициатива финансового управления 1982 года стала инструментом сокращения и контроля за расходами<sup>19</sup>.

В Нидерландах оценка тесно связана с аудитом, поскольку Палата аудита Нидерландов поддерживает развитие как аудита административной деятельности, так и оценки. Нидерланды относятся ко «второй волне» стран, которые в 1970-х годах начали развивать оценку в области фискальной политики. Это совпадало с появлением концепций менеджериализма, «нового государственного управления», необходимостью экономно расходовать и рационально распределять бюджетные средства.

---

<sup>18</sup> International Atlas of Evaluation. P. 443.

<sup>19</sup> Ibid. P. 131, 132.

В Нидерландах оценка использовалась как один из инструментов рационализации государственных расходов и оценки воздействия. Поэтому главную роль играли министерство финансов, палата аудита и министерство по экономическим вопросам, которые связаны с государственными финансами и экономической политикой, что свидетельствует о связи между оценкой и развитием государственных финансов, ориентированных на результаты и эффективность<sup>20</sup>.

Также значительную роль в появлении оценки сыграли политико-управленческие факторы. В США появлению оценки способствовало внедрение системы планирования, программирования и бюджетирования в оборонной сфере. В Канаде концепция «нового менеджериализма» и правило «разрешить менеджерам управлять» (*Letting the managers manage*) позволили заместителям руководителей федеральных департаментов взять на себя большую ответственность за деятельность своих департаментов и внедрение программ (Канада). В Канаде на развитие оценки повлияли инициативы в сфере нового государственного управления, усиление роли подотчетности, пересмотр принципов государственной службы «Государственная служба 2000», когда основными принципами культуры, ориентированной на результаты и потребителя, были услуги, инновации, люди и подотчетность<sup>21</sup>. Три «E» (*Economy, Efficiency, Effectiveness*) — экономичность, эффективность и результативность заменено на три «D» (*Diagnosis, Design, Development*) — диагностирование, проектирование, развитие. В Нидерландах оценка сосредоточена на результатах политики и программ и включает оценку непосредственных и конечных результатов, а также оценку структуры и имплементации политики, что можно считать оценкой процесса. В распространении оценки свою роль сыграли также концепции «нового государственного управления», управления качеством, теория и практика административного аудита<sup>22</sup>. Таким образом, на развитие оценки государственной политики влияли различные факторы в совокупности. Как правило, возникал эффект распространения культуры оценивания с образовательных и социальных программ на другие сферы и отрасли.

Для оценки государственной политики важно конституционное соотношение полномочий исполнительной и законодательной ветвей власти. В парламентских системах правительство контролируется оппозицией, которой обычно трудно

---

<sup>20</sup> Evaluation of Cohesion Policy: Overview of practices (Draft). P. 189–190.

<sup>21</sup> Public Service 2000: The Renewal of the Public Service of Canada. Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1990.

<sup>22</sup> International Atlas of Evaluation. P. 94.

реализовать этот контроль, поэтому оценка в парламентских системах развита несильно. В то время как в президентских формах правления, например США или Франция, парламентское большинство может сформироваться против президента и попытаться осуществить контроль за деятельностью исполнительной власти. В таких случаях парламент может оказывать давление на развитие функции оценки в правительстве.

Чем больше бюро аудита были независимы от правительства и подотчетны парламенту, тем больше возможностей было у парламента оказывать давление на правительство и использовать этот инструмент для получения независимой информации. Например, в США, Канаде, Нидерландах офисы аудита подотчетны парламенту<sup>23</sup>.

Значительную роль также играют политические факторы: первая волна оценки в процветающие 1960-е годы была обусловлена усилиями реформаторских правительств внедрять социальные программы и использовать методы социальных наук для оценки (демократы в США, либералы в Канаде). Затем, когда к власти пришли правительства консерваторов, оценку государственной политики стали использовать для экономии бюджета и закрытия социальных программ.

Другую классификацию факторов, способствовавших распространению в странах-пионерах оценивания (США, Канада, Германия, Соединенное Королевство) в 1960–1970-х годах, предлагают авторы «Международного атласа оценивания»:

- факторы, влияющие на «предпосылки» для развития культуры оценки (демократические традиции и открытая публичная дискуссия относительно политики и программ, развитая традиция сбора эмпирических данных, система статистики, долгосрочное планирование и эффективность институтов);

- факторы, которые влияют на скорость распространения оценки в политической и административной системе (развитые социальные науки, наличие госслужащих, которые владеют эмпирическими и экспериментальными методами исследований);

- факторы, влияющие на восприятие оценки как полезного инструмента управления, отвечающего потребностям политической системы (организационная культура выработки решений, которая базируется на знаниях, анализе, эмпирических данных; наличие значительного количества социальных и образовательных программ, которые требуют информации об их влиянии)<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> International Atlas of Evaluation. P. 444–445.

<sup>24</sup> Ibid. P. 12–16.

Факторы можно разделить также на внутренние и внешние. Внутренние были обусловлены внутренними потребностями страны, внешние — требованиями доноров или международных организаций.

### **Юридические нормы по оценке**

Юридические нормы проведения оценки в США, Канаде и Нидерландах были серьезным стимулом для развития оценки.

В США это: Циркуляр № А-117 «Управление, совершенствования и использования оценки в исполнительной ветви» (1979), который предусматривал оценку результативности и эффективности внедрения программ; Поправка к Акту экономических возможностей (*Prouty Amendment*) (1967), которая требовала от Общего офиса аудита оценки эффективности программ «Великого общества» (*Great Society*) борьбы с бедностью; «Правительственный акт о деятельности и результатах» (1993) требовал периодического отчета о результатах в достижении целей агентства и программ<sup>25</sup>; Акт о внесении изменений в «Правительственный акт о деятельности и результатах» (2010), в котором был смещен акцент на использование результатов оценки деятельности в процессе управления.

В Канаде, согласно Циркуляру канадского казначейства 1977-47 «Оценка программ министерствами и агентствами», требовалось формальное, систематическое и периодическое оценивание программ<sup>26</sup>. Циркуляр «Оценка программ» вводил политику оценки программ в департаментах и агентствах правительства Канады. По документу, заместители руководителей департаментов и правительственных агентств должны обеспечивать периодический пересмотр программ, уделяя внимание их результативности в достижении их целей и эффективности управления ими. «Правительственная политика оценки» (1977, изменена в 1991, 2001, 2009 годах) определяет цели, нормы и стандарты оценки, требования к внедрению этой политики. «Система управления результатами и подотчетности» (2000) предусматривает подходы к планированию деятельности и оценки, основу для развития способности проводить оценку, выработки индикаторов результатов. В 2000 году в Канаде наблюдается более формальная ориентация на результаты — на внедрение инициативы «Результаты для канадцев» и «Инициатива современного контроля» вместе со стратегией усиления

---

<sup>25</sup> International Atlas of Evaluation. P. 230.

<sup>26</sup> Тертичка В., Куприй В. Указ. соч.

способности проводить мониторинг и оценку в правительственных департаментах и усиление роли секретариата казначейства<sup>27</sup>.

В *Нидерландах* в 1981 году была введена системная ежегодная процедура проверки всех департаментов. Она стала альтернативой бюджетному сокращению, создала благоприятный климат для оценки в процессе принятия решений и играет роль обратной связи. Эта процедура работает до сих пор под названием «Исследование политики в департаментах»<sup>28</sup>. Если раньше она имела целью экономию средств и сокращения расходов на 20%, то теперь — стимулирование эффективности бюджетных программ, в частности, исполнительных агентств.

Главной установкой для правительственных департаментов в *Нидерландах* в области оценки и мониторинга является «Постановление о мониторинге данных и исследовании по оценке» от февраля 2001 года. Этот регламент имеет две цели: выполнение функции оценки в правительстве и департаментах и соответствие информации о политике, которая включается в бюджет департамента и ежегодный отчет, требованиям качества.

**Оценка государственной политики не является распространенным явлением в исследуемых странах. Оценка государственной политики в определенных сферах осуществлялась преимущественно на центральном уровне в Великобритании, США и Нидерландах**

В *США* администрация президента Б. Обамы требует от руководителей агентств устанавливать приоритетные цели, демонстрировать прогресс в их достижении, объяснять тенденции, а не устанавливать рейтинг успешных и неуспешных программ, как это было раньше. Офис управления и бюджета попросил агентства определить небольшое количество высокоприоритетных целей с индикаторами и количественными значениями индикаторов с привлечением общественности к их разработке<sup>29</sup>.

В *Великобритании* в правительстве действовал аналитический центр, который помогал министерствам в выработке стратегического видения при принятии решений и программ<sup>30</sup>. Однако эти структуры были ликвидированы во время финансового кризиса, когда в 1970-х годах внимание переключилось на эффективное управление ресурсами.

---

<sup>27</sup> Lahey R. Op. cit.

<sup>28</sup> International Atlas of Evaluation. P. 97.

<sup>29</sup> Mark K., Pfeiffer J.R. Op. cit.

<sup>30</sup> International Atlas of Evaluation.

В *Нидерландах* в министерстве финансов действовала комиссия по развитию анализа политики, которая способствовала распространению оценки с помощью образовательных и информационных мероприятий<sup>31</sup>.

### Оценка программ

В *США* Правительственный акт о деятельности и результатах требовал от агентств предоставления пятилетних стратегических, а также ежегодных планов, определения целей и индикаторов деятельности, измерения прогресса, мониторинга и оценки выполнения программ и их влияния. Кроме того, согласно этому документу, агентства должны подавать годовые отчеты о проделанной работе<sup>32</sup>.

В *Канаде* абсолютно все программы должны оцениваться каждые 5 лет. В середине 2000-х годов ежегодно оценивалось около 10% всех программ, в 2009–2010 году — 15%. За последние 10 лет оценке подверглись около 40% программ, которые считаются грантами и выплатами. Для этих программ количество проведенных исследований по оценке существенно увеличилось в течение 2000-х годов и достигло 68% в последние три года. Каждый год проводится примерно около 230 исследований по оценке<sup>33</sup>.

В 2009 году введена процедура оценки полученной пользы от потраченных денег (*Value for money*), эффективности, результативности и соответствия. Эта оценка, являясь правительственным приоритетом, применяется ко всем программам каждые 4 года в стратегических обзорах<sup>34</sup>.

Оценка программ в Канаде призвана ответить на следующие вопросы:

- о соответствии: продолжает ли программа соответствовать приоритетам департамента или всего правительства и реально удовлетворять актуальным потребностям;
- об успешности программ: каким образом и в какой степени программа достигает целей в рамках бюджета, избегая при этом значительных нежелательных последствий;
- об экономической эффективности программ: насколько эффективны средства достижения целей по сравнению с альтернативными подходами<sup>35</sup>.

В *Великобритании* в 1988 году были введены «Ключевые индикаторы деятельности» для исполнительных агентств и служб. Впоследствии практически все

---

<sup>31</sup> International Atlas of Evaluation. P. 94.

<sup>32</sup> Ibid. P. 230.

<sup>33</sup> Lahey R. Op. cit.

<sup>34</sup> Ibidem.

<sup>35</sup> International Atlas of Evaluation. P. 177.



агентства, которые оказывали услуги, должны были предоставлять информацию по определенным индикаторам. «Анализ результатов и деятельности», который готовился каждым департаментом ежегодно начиная с 1994, отмечал цели, достигнутые за государственные средства. Впоследствии этот документ был заменен соглашениями между казначейством и департаментами о предоставлении государственных услуг. В соглашениях (они не были контрактами в юридическом смысле) оговаривались цели и задачи деятельности департаментов. Вначале задачи определяли не результаты, а преимущественно стандарты услуг. В 2000 году структура этих соглашений была такова:

- цели;
- задачи (ожидания, которые охватывают все сферы деятельности департамента);
- количественные показатели результатов деятельности (*Performance targets*) (измеряемые индикаторы);
- польза, полученная в результате использования средств;
- назначение ответственных лиц за достижение количественных показателей результатов деятельности<sup>36</sup>.

Однако нет достоверной информации, каким образом данные, полученные по результатам мониторинга выполнения соглашений, использовались в процессе принятия решений по бюджету. Мониторинг предполагает анализ и предложения по разработке системы государственных услуг.

Также в Великобритании осуществлялись ревизия расходов (*Spending Review*): впервые в 1998 году, далее в 2000, 2002, 2004, а также общая ревизия расходов — в 2007 году. Каждый раз для министерств устанавливались трехлетние лимиты расходов<sup>37</sup>. Это допускает большую гибкость в планировании расходов министерствами. В 2000 году в систему ревизий государственных расходов были внесены изменения, связавшие государственные расходы с измеряемыми результатами.

В Нидерландах после не совсем удачных попыток в 1970-х годах совместить анализ, программный подход к бюджету и долгосрочное планирование, в 1990-х вернулись к включению индикаторов деятельности в бюджет и связи бюджета с результативностью программ. Финансовое ведомство приняло постановление о мониторинге данных и оценки<sup>38</sup>. Кроме того, в 1999 году министр финансов направил

---

<sup>36</sup> Performance in Government: The Evolving System of Performance and Evaluation Measurement, Monitoring, and Management in the United Kingdom/ECD Working Paper Series. 2010. No 24. URL: [http://siteresources.worldbank.org/INTEVACAPDEV/Resources/ecd\\_24.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTEVACAPDEV/Resources/ecd_24.pdf) (03.12.13).

<sup>37</sup> Ibidem.

<sup>38</sup> EVALSED: The On-line Resource for the Evaluation of Socio-economic Development. URL: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/index_en.htm) (10.09.13).

аналитическую записку парламенту об обновленном программном подходе к бюджету «От бюджета политики к отчетности за политику». Программный подход предполагает формулирование целей политики в сфере влияния на общественные процессы. Общие задачи разделяются на продукты, услуги, время и виды деятельности. Этот подход используют для того, чтобы сделать бюджеты и учет деятельности департаментов более прозрачными, увязать цели политики с задачами, деятельностью и ресурсами<sup>39</sup>. Предварительная и промежуточная оценка должна была осуществляться регулярно.

### **Связь оценки с функциями стратегического планирования, бюджетным процессом, аудитом и мониторингом**

Связь оценки с бюджетным процессом и стратегическим планированием лучше всего можно продемонстрировать на примерах Канады и Нидерландов.

В Канаде департаменты используют оценку для планирования бюджета, внесения изменений, усовершенствования, отмены программ. В 2009 году политика оценки фокусировалась на всех прямых расходах правительства: на согласовании программ и их внедрении, эффективности, результативности и экономии. Акцент был сделан на стратегических вопросах интеграции информации о результативности программ в процесс принятия решений, в том числе в управлении расходами<sup>40</sup>.

Также из опыта Канады можно сделать вывод, что получение информации не должно быть конечной целью — необходимо связать ее с управлением и принятием решений, в частности в контексте реформы государственного управления.

Начиная с 1990-х годов в Нидерландах используются три взаимодополняющих инструмента в рамках программного подхода «От бюджета политики к отчетности за политику»:

- система индикаторов непосредственных (*output*) и конечных результатов (*outcome*), которая периодически обновляется и предоставляет мониторинговую информацию о результатах работы правительства и степени достижения политиками целей в смысле ожидаемого конечного результата;
- оценка политики, которая проводится реже чем раз в год и сфокусирована на конечных результатах (*outcome*) — кумулятивном эффекте политики или программы;
- организационный аудит, в ходе которого проверяется текущее управление и деятельность отдельных организаций<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> EVALSED: The On-line Resource for the Evaluation of Socio-economic Development.

<sup>40</sup> Lahey R. Op. cit.

<sup>41</sup> EVALSED: The On-line Resource for the Evaluation of Socio-economic Development.

В ежегодном отчете по бюджету министерства должны указать, в каких случаях они использовали оценку, каким образом результаты были использованы в бюджетном процессе<sup>42</sup>.

Подход «От учета финансов к учету политики» дал возможность связать финансовую и содержательную информацию (то есть бюджет и годовой отчет), а также оценить государственную политику в качестве результата. Поэтому оценка становится важным инструментом для повышения эффективности и действенности политики<sup>43</sup>. Планирование оценки программы должно быть включено в программу изначально.

Итак, на основе сравнительного анализа национальных систем оценки государственной политики в зарубежных странах (США, Канады, Великобритании, Нидерландов) установлено, что оценка исполняла три функции:

- информационную (выясняет, удастся ли достигать желаемых результатов политики, выявляет ошибки и помогает исправить их);
- бюджетную (помогает рационально распределить средства, определить, какие программы можно закрыть, какие передать в частный сектор;
- управленческую (оценка использовалась для обоснования управленческих решений).

Юридические нормы проведения оценки были серьезным стимулом для развития этой процедуры. Как правило, юридическое требование проводить оценку программ была связано с отчетностью в бюджетном процессе, регулярным просмотром финансирования, проверкой эффективности, результативности и целесообразности дальнейшего функционирования и финансирования государственных программ. Следует признать, что юридическое обязательство является важным условием для внедрения оценки, особенно в странах постсоветского пространства, которые имеют административную культуру и благосклонны к следованию правилам и процедурам. Однако юридическое требование еще не гарантирует изменение мышления и поведенческих установок государственных служащих в направлении восприятия оценки как полезного инструмента обучения и обратной связи.

Также можно сделать вывод, что оценка правительственных программ предусматривает более четкие цели, индикаторы и бюджетные расходы в исследуемых странах, чем оценка государственной политики, которая требует интегрированного подхода и оценки на стратегическом уровне. В отличие от оценки государственной

---

<sup>42</sup> International Atlas of Evaluation. P. 99.

<sup>43</sup> EVALSED: The On-line Resource for the Evaluation of Socio-economic Development.

политики, оценка программ является более развитой и распространена во всех исследуемых странах (США, Канада, Великобритания, Нидерланды).

**Список литературы:**

1. *Вайс К.* Оцінювання: Методи дослідження програм та політики / Пер. з англ. Р. Ткачук та М. Корчинська; наук. ред. пер. О. Килієвич. Київ, 2000.
2. *Ведунг Е.* Оцінювання державної політики і програм / Пер. з англ. В. Шульга. Київ, 2003.
3. *Колегов В.В.* Оценка регулирующего воздействия: опыт внедрения на региональном уровне // Государственное управление. Электронный вестник. 2013. № 39. С. 95–112. URL: [http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/39\\_2013kolegov.htm](http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/39_2013kolegov.htm) (29.11.13).
4. *Медодьева Ю.В.* Формирование системы оценки эффективности и результативности государственных расходов // Государственное управление. Электронный вестник. 2011. № 29. URL: [http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/29\\_2011mefodyeva.htm](http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/29_2011mefodyeva.htm) (29.11.13).
5. Оценивание программ и политик: методология и применение. Вып. I / Под. ред. Д.Б. Цыганкова. М., 2006.
6. Оценка программ: методология и практика / Под. ред. А.И. Кузьмина, Р.О. Салливан, Н.А. Кошелевой. М., 2009.
7. *Сеструхина А.О.* Существующие подходы к оценке эффективности управления местным // Государственное управление. Электронный вестник. 2011. № 27. URL: [http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/27\\_2011sestrukhina.htm](http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/27_2011sestrukhina.htm) (29.11.13).
8. *Тертичка В., Куприй В.* Конспект лекцій «Оцінювання державної політики та програм». Киев, 2009.
9. *Филиппов Д.В.* Методика оценки уровня развития предпринимательства в регионе // Государственное управление. Электронный вестник. 2013. № 36. С. 252–262. URL: [http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/36\\_2013filippov.htm](http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/36_2013filippov.htm) (29.11.13).
10. *Bamberger M., Rugh J., Mabry L.* RealWorld Evaluation: Working under Budget, Time, Data and Political Constraints. Thousand Oaks, CA, 2006.
11. EVALSED: The On-line Resource for the Evaluation of Socio-economic Development. URL: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/index_en.htm) (10.09.13).
12. Evaluation of Cohesion Policy: Overview of practices (Draft) / Ed. by K. Olejniczak, P. Strzeboszewski, S. Bienias; under review by Prof. J. Bachtler. Warsaw, 2011.

13. International Atlas of Evaluation / Eds J.-E. Furubo, R.C. Rist, R. Sandahls. New Brunswick; London, 2002.
  14. *Lahey R.* The Canadian M&E System: Lessons Learned from 30 Years of Development / ECD Working Paper Series. 2010. No 23.  
URL: [http://siteresources.worldbank.org/INTEVACAPDEV/Resources/ecd\\_wp\\_23.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTEVACAPDEV/Resources/ecd_wp_23.pdf)  
(10.09.13).
  15. *Mackay K.* Evaluation Capacity Development: A Diagnostic Guide and Action Framework / ECD Working Paper Series. 1999. No 6.  
URL: [http://siteresources.worldbank.org/EXTEVACAPDEV/Resources/4585672-1252437578683/ECD\\_WP6.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTEVACAPDEV/Resources/4585672-1252437578683/ECD_WP6.pdf) (29.11.13).
  16. *Malan J.* Evaluation Capacity in the New EU Member States. CSES, European Evaluation Society. United Kingdom Evaluation Society, Joint Conference, 4–6 October 2006.
  17. *Mark K., Pfeiffer J.R.* Monitoring and Evaluation in the United States Government: An overview / ECD Working Paper Series. 2011. No 26.  
URL: [http://siteresources.worldbank.org/EXTEVACAPDEV/Resources/ecd\\_wp\\_26\\_US\\_Gov.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTEVACAPDEV/Resources/ecd_wp_26_US_Gov.pdf)  
(03.12.13).
  18. Performance in Government: The Evolving System of Performance and Evaluation Measurement, Monitoring, and Management in the United Kingdom / ECD Working Paper Series. 2010. No 24. URL: [http://siteresources.worldbank.org/INTEVACAPDEV/Resources/ecd\\_24.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTEVACAPDEV/Resources/ecd_24.pdf)  
(03.12.13).
  19. Public Service 2000: The Renewal of the Public Service of Canada. Ottawa, 1990.
  20. *Scriven M.* Evaluation Thesaurus. 4<sup>th</sup> ed. Newbury Park, CA, 1991.
- 

*Kravchuk I.*

**Comparative analyses of national evaluation systems of public policy  
in the USA, Canada, the United Kingdom and the Netherlands**

*Kravchuk, Iryna* — PhD in Public Administration, post-doctoral scholar, Department of Public Policy and Political Process Management, President of Ukraine National Academy of Public Administration; Head of the board of directors, Ukrainian Evaluation Association.  
E-mail: [irene.kravchuk2010@gmail.com](mailto:irene.kravchuk2010@gmail.com)

**Annotation**

Evaluation of public policy is an instrument of accumulation of knowledge and experience. It provides feedback on government's actions, ensures the implementation of the principles of good governance (efficiency, transparency, accountability).

Evaluation systems in the USA, Canada, the Netherlands and the United Kingdom are examples of "advanced" evaluation models which explore different options for evaluation capacity development. For the analysis of the experience of foreign countries, we had compiled a list of research questions concerning factors that influenced the evaluation development: legal norms; approaches to the evaluation of public policies and programs; links of evaluation with strategic planning, budgeting process, auditing and monitoring.

In the United States, Canada, the UK, the Netherlands evaluation performed three functions: informational, budgetary and managerial. Legal requirements for evaluation were a major impetus for the development of evaluation in these countries.

Evaluation of programs provides clearer goals, indicators and budget spending in these countries than the evaluation of public policy, which requires an integrated approach and evaluation at the strategic level. Program evaluation is better developed and widely spread in all these countries (the USA, Canada, the UK and the Netherlands). Evaluation of public policy in certain areas is carried out mainly at the central level.

**Keywords**

Program evaluation, evaluation of public policy.

**References:**

1. Vajs K. *Ocinjuvannja: Metodi doslidzhennja program ta politiki*. Per. z angl. R. Tkachuk ta M. Korchins'ka; nauk. red. per. O. Kilievich. Kiev, 2000.
2. Vedung E. *Ocinjuvannja derzhavnoi politiki i program*. Per. z angl. V. Shul'ga. Kiev, 2003.
3. Kolegov V.V. Ocenka regulirujushhego vozdejstviya: opyt vnedreniya na regional'nom urovne. *Gosudarstvennoe upravlenie. Jelektronnyj vestnik*, 2013, 39, pp. 95–112.  
URL: [http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/39\\_2013kolegov.htm](http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/39_2013kolegov.htm) (29.11.13).
4. Mefod'eva Ju.V. Formirovanie sistemy ocenki jeffektivnosti i rezul'tativnosti gosudarstvennyh rashodov. *Gosudarstvennoe upravlenie. Jelektronnyj vestnik*, 2011, 29.  
URL: [http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/29\\_2011mefodyeva.htm](http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/29_2011mefodyeva.htm) (29.11.13).
5. *Ocenivanie programm i politik: metodologija i primenenie*. Vyp. I. Pod. red. D.B. Cygankova. Moscow, 2006.
6. *Ocenka programm: metodologija i praktika*. Pod. red. A.I. Kuz'mina, R.O. Sullivan, N.A. Koshelevoj. Moscow, 2009.
7. Sestrukhina A.O. Sushhestvujushhie podhody k ocenke jeffektivnosti upravleniya mestnym. *Gosudarstvennoe upravlenie. Jelektronnyj vestnik*, 2011, 27.  
URL: [http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/27\\_2011sestrukhina.htm](http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/27_2011sestrukhina.htm) (29.11.13).
8. Tertichka V., Kuprij V. *Konspekt lekcij «Ocinjuvannja derzhavnoi politiki ta programm»*. Kiev, 2009.
9. Filippov D.V. Metodika ocenki urovnja razvitija predprinimatel'stva v regione. *Gosudarstvennoe upravlenie. Jelektronnyj vestnik*, 2013, 36, pp. 252–262.  
URL: [http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/36\\_2013filippov.htm](http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/36_2013filippov.htm) (29.11.13).
10. Bamberger M., Rugh J., Mabry L. *RealWorld Evaluation: Working under Budget, Time, Data and Political Constraints*. Thousand Oaks, CA, 2006.
11. *EVALSED: The On-line Resource for the Evaluation of Socio-economic Development*.  
URL: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/index_en.htm) (10.09.13).
12. *Evaluation of Cohesion Policy: Overview of practices (Draft)*. Ed. by K. Olejniczak, P. Strzebowski, S. Bienias; under review by Prof. J. Bachtler. Warsaw, 2011.
13. *International Atlas of Evaluation*. Eds J.-E. Furubo, R.C. Rist, R. Sandahls. New Brunswick; London, 2002.
14. Lahey R. *The Canadian M&E System: Lessons Learned from 30 Years of Development*. ECD Working Paper Series, 2010, 23. URL: [http://siteresources.worldbank.org/INTEVACAPDEV/Resources/ecd\\_wp\\_23.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTEVACAPDEV/Resources/ecd_wp_23.pdf) (10.09.13).

15. Mackay K. *Evaluation Capacity Development: A Diagnostic Guide and Action Framework*. ECD Working Paper Series, 1999, No 6. URL: [http://siteresources.worldbank.org/EXTEVACAPDEV/Resources/4585672-1252437578683/ECD\\_WP6.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTEVACAPDEV/Resources/4585672-1252437578683/ECD_WP6.pdf) (29.11.13).
16. Malan J. *Evaluation Capacity in the New EU Member States*. CSES, European Evaluation Society. United Kingdom Evaluation Society, Joint Conference, 4–6 October 2006.
17. Mark K., Pfeiffer J.R. *Monitoring and Evaluation in the United States Government: An overview*. ECD Working Paper Series, 2011, 26. URL: [http://siteresources.worldbank.org/EXTEVACAPDEV/Resources/ecd\\_wp\\_26\\_US\\_Gov.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTEVACAPDEV/Resources/ecd_wp_26_US_Gov.pdf) (03.12.13).
18. *Performance in Government: The Evolving System of Performance and Evaluation Measurement, Monitoring, and Management in the United Kingdom*. ECD Working Paper Series, 2010, 24. URL: [http://siteresources.worldbank.org/INTEVACAPDEV/Resources/ecd\\_24.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTEVACAPDEV/Resources/ecd_24.pdf) (03.12.13).
19. *Public Service 2000: The Renewal of the Public Service of Canada*. Ottawa, 1990.
20. Scriven M. *Evaluation Thesaurus*. 4th ed. Newbury Park, CA, 1991.

## Коммуникационный менеджмент и стратегическая коммуникация в государственном управлении

Алениус К.

### Стратегическая коммуникация Германии в Эстонии в годы второй мировой войны

Алениус Кари — доктор наук, Университет Оулу, Финляндия.  
E-mail: [kari.alenius@oulu.fi](mailto:kari.alenius@oulu.fi)

#### Аннотация

В статье исследуется «стратегическая коммуникация» немецких властей в годы оккупации Эстонии. В 1940-х годах не существовало термина «стратегическая коммуникация», но на практике эта деятельность осуществлялась разными методами. Эстония была оккупирована нацистской Германией с лета 1941 до осени 1944 года, и на протяжении этого времени наблюдение за настроениями граждан и пропагандистская работа координировались полицией безопасности Германии. Проведенный анализ показывает, что оценки ситуации и оперативные планы, выработанные немецкой полицией, практически полностью соответствуют принципам, разработанным министерством обороны США почти семьдесят лет спустя. Таким образом, стратегическая коммуникация базируется в большой степени на подходах, которые не зависят от времени, места или культурных особенностей. В дополнение к теоретическому анализу в исследовании представлен практический опыт использования принципов стратегической коммуникации в Эстонии в годы Второй мировой войны.

#### Ключевые слова

Пропаганда, стратегическая коммуникация, полиция безопасности (Зипо), Эстония, Вторая мировая война.

#### Introduction

Since the 1990s, strategic communication has seen increased interest in the areas of research and practical use. Areas in which strategic communication have been applied include foreign and domestic affairs (policy), military affairs, economics, communication and management. The term «strategic communication» has been in broad use through the last two decades particularly within the Anglo-American language area, and from there it has spread throughout the world. On one hand, it is apparent that of the major players in world politics, for example in Russia, the term is not in use in official documents and instead the term «state information policy» is used. However, as E. Pashentshev has found, the concept of strategic communication is nevertheless included in the more broad concept mentioned above<sup>1</sup>. It is important to note that strategic communication can be found in situations and contexts in which it is not directly mentioned. Likewise, it is possible to analyze its content, although there is variation in the formal terms of its use.

---

<sup>1</sup> Пашенцев Е.Н. Стратегическая коммуникация России в Латинской Америке и ее интерпретация в США // Государственное управление. Электронный вестник. 2012. № 33. URL: [http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/33\\_2012pashentsev.htm](http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/33_2012pashentsev.htm) (13.11.2013).



There has been a great amount of debate among scholars as to what «strategic communication» means exactly. In English-speaking areas, perhaps the most important point of comparison has been «public diplomacy». Contradictory interpretations have been made of the relative relationship between the terms: some have considered public diplomacy to be part of strategic communication, some have interpreted the scale and relative hierarchy of the terms as opposites, and some have declared the terms to be (almost) synonymous<sup>2</sup>. Based on this debate it is clear that no one, accepted definition of strategic communication exists. Additionally, it is not the intent of this article to provide an exact universal definition, but the actual content of strategic communication is the subject of this analysis.

When the core content of strategic communication is examined, it is apparent that there is a fairly large consensus among different researchers regarding the basic elements of the concept. D.M. Murphy, for example, has summarized the thought in one sentence: «Strategic communication is, at its essence, the orchestration of actions, words, and images to create cognitive information effects»<sup>3</sup>. Consistent interpretations are given from several other researchers<sup>4</sup>, and in a simplified sense, the aforementioned idea is also the basis of this article. This study analyses the manifestation of strategic communication in situations and at a time when the concept did not yet exist, nor were the ideas it is based on formulated yet in the way they are today.

A second more practical approach is to use the short program of the United States Department of Defense, prepared in 2008, as a point of reference to identify the occurrence of strategic communication in cases earlier than those in recent history. In this context, the program is not interpreted as the «sole legitimate» descriptor, but it is only one possible program of principles. However, it contains a wealth of issues raised by researchers and those defining strategic communication, and this is why it is well-suited as a descriptive point of comparison, or a theoretical starting point. In the «Principles of Strategic Communication»

---

<sup>2</sup> Paul C. Whither Strategic Communication? A Survey of Current Proposals and Recommendations // Rand Corporation Occasional Paper. URL: [http://www.rand.org/pubs/occasional\\_papers/OP250.html](http://www.rand.org/pubs/occasional_papers/OP250.html) (14.11.2013).

<sup>3</sup> Murphy D.M. In Search of the Art and Science of Strategic Communication // Parameters. US Army War College Quarterly. Winter 2009–10. P. 105–116. URL: <http://www.carlisle.army.mil/dime/getDoc.cfm?fileID=275> (14.11.2013).

<sup>4</sup> Bockstette C. Jihadist Terrorist Use of Strategic Communication Management Techniques / George C. Marshall European Center for Security Studies. Occasional Paper Series. 2008. No 20. P. 9. URL: <http://www.marshallcenter.org/mcpublicweb/en/component/content/article/43-cat-pubs-occ-papers/633-art-pubs-occ-papers-20.html?directory=19> (14.11.2013); Hallahan K., Holtzhausen D., Van Ruler B., Verčič D., Siramesh K. Defining strategic communication // International Journal of Strategic Communication. 2007. Vol. 1. Issue 1. P. 3–7, 17; Mahoney J. Horizons in Strategic Communication: Theorising a Paradigm Shift // International Journal of Strategic Communication. 2011. Vol. 5. Issue 3. P. 143–146; Halloran R. Strategic Communication // Parameters. US Army War College Quarterly. Autumn 2007. P. 5–6. URL: <http://strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/articles/07autumn/halloran.htm> (18.01.2013);

compiled by the U.S. Department of Defense the concept and the principles of applying it are condensed into nine main categories:

- (1) Leadership-Driven. Leaders must lead communication process;
- (2) Credible. Perception of truthfulness and respect;
- (3) Understanding. Deep comprehension of others;
- (4) Dialogue. Multi-faceted exchange of ideas;
- (5) Pervasive. Every action sends a message;
- (6) Unity of Effort. Integrated and coordinated;
- (7) Results-Based. Tied to desired endstate;
- (8) Responsive. Right audience, message, time, and place;
- (9) Continuous. Analysis, planning, execution, assessment<sup>5</sup>.

This article examines the «strategic communication» of German authorities during the occupation of Estonia in 1941–1944. It is clear that during this time, the term did not exist, but research questions are not anachronistic when one remembers that the same thing can be and has been expressed in different ways. In Germany and elsewhere during the Second World War, the term mainly in use was propaganda. The goals and means of propaganda closely resembled and resemble those of strategic communication, although there are differences that can be found, relating mostly to the difference of the historical situation and the more thorough knowledge of today in relation to the mechanisms and possibilities of human communication. Strategic communication is also understood as a more comprehensive function than how propaganda was understood<sup>6</sup>. Nevertheless, this does not conflict with the fact that decades ago, agencies of propaganda operated quite similarly according to principles of strategic communication that were outlined later.

Estonia was occupied by Germany from the summer of 1941 to autumn of 1944, during which time surveillance of individual's sentiments and propaganda work were coordinated by Germany's Security Police<sup>7</sup>. Analysis of secret documents compiled by the Security Police shows that the organisation's situation assessments and the operating plans compiled on that basis correspond nearly 100 percent to the principles compiled by the U.S. Department of Defense almost 70 years later. This indicates that strategic communication is based heavily on viewpoints that are not dependent on time, place or culture. The German

---

<sup>5</sup> Principles of Strategic Communication / United States of America, Department of Defence. August 2008 (hereafter cited as USDOD). P. 4. URL: <http://www.carlisle.army.mil/dime/getDoc.cfm?fileID=142> (18.01.2013).

<sup>6</sup> Jowett G.S., O'Donnell V. Propaganda & Persuasion. Los Angeles: Sage, 2012. P. 1–7; Taylor P.M. Munitions of the Mind: A History of Propaganda. Manchester: Manchester University Press, 2003. P. 1–15.

<sup>7</sup> Noormets T. Saateks // Eesti Julgeolekupolitsei aruanded 1941–1944. Tallinn: Riigiarhiiv, 2002. P. 11–15.

Security Police — used here as an example — followed these universal principles internally even though they had not yet been formulated into a theoretical programme.

In addition to theoretical contemplation, this study also analyses the main points of what taking these principles into consideration meant in practice in Estonia during World War II. For instance, the fact that the German ruling power had to cooperate with the Estonian Self-Administration, created as a local ancillary organisation for the occupying administration, posed its own challenge. The viewpoints and goals of the Estonian functionaries did not always coincide seamlessly with those of the Germans. The same problem applied to ordinary Estonians' opinions and hopes, which were often contradictory to the views of the Germans<sup>8</sup>. Thus, getting the Estonians to support the war objectives of the Germans required carefully deliberated propaganda work and utilisation of the principles of strategic communication.

In the summer of 1942, Dr. Martin Sandberger, the head of the German Security Police in Estonia, compiled an extensive report on matters within his own field. The material was acquired during the first year of occupation, between July 1941 and June 1942, but the report also included a detailed evaluation of matters on which the German occupation administration should concentrate attention in the future in order to retain and strengthen the willingness of Estonians to cooperate<sup>9</sup>. This report is a key document for the analysis of Security Police opinions concerning the condition of «strategic communication» and its developmental needs. In other surviving archival material from the Security Police, for the years 1941–1944, the same concerns often arise, though in a simpler form. The most essential part of the prevailing material (bi-monthly, monthly and annual reports) has been published as a source collection<sup>10</sup>. A comprehensive report from the summer of 1944 is otherwise similar to that from the summer of 1942 but makes fewer recommendations for further action<sup>11</sup>.

The following account systematically compares the U.S. Department of Defense document with documents from the German Security Service. The analysis focuses on clarifying briefly the extent to which the «strategic communication» priorities of the two organizations mirror each other and what the practical consideration of these priorities essentially involved in German-occupied Estonia during World War II.

---

<sup>8</sup> *Nurmis R.* Das feingeschliffene Glas. Saksa okupatsiooniaegne propaganda organisatsioon Eestis 1941–1944. Magistritöö (unpublished M.A. thesis). Tartu: Tartu Ülikool, 2011. P. 128–131.

<sup>9</sup> The original document has been published in the source collection: Eesti Julgeolekupolitsei aruanded [Reports of the Security Police in Estonia] 1941–1944. Tallinn: Riigiarhiiv, 2002 (hereafter cited as EJA). P. 21–86.

<sup>10</sup> EJA. P. 87–288.

<sup>11</sup> Ibid. P. 289–363.

### **The comparative analysis**

(1) Leadership-Driven. To ensure integration of communication efforts, leaders should place communication at the core of everything they do. Successful Strategic Communication — integrating actions, words, and images — begins with clear leadership intent and guidance. Desired objectives and outcomes are then closely tied to major lines of operation outlined in the organization, command or joint campaign plan. The results are actions and words linked to the plan. Leaders also need to properly resource strategic communication at a priority comparable to other important areas such as logistics and intelligence<sup>12</sup>.

This principle is not mentioned directly in the documents from the German Security Service, but its importance is indirectly revealed. For example, in the summer of 1942 the extensive report (Sandberger) stressed that propaganda should, in the future, be subject to more detailed control. Communication with the Estonians had not succeeded as well as it might have during the first years of occupation, but weak leadership was not mentioned as a reason for this<sup>13</sup>.

The fact that the leadership was not criticized may be associated with two factors. First, propaganda was managed, in principle, by the chief of the German Security Police, who would thus have had to criticise himself in his report. Another option would have been to criticize leaders at a still higher level of the occupation regime, the Commissioner-General of Estonia (Karl-Siegmund Litzmann) or the leader of the Reichskommissariat Ostland (Hinrich Lohse), which would also have been difficult. Neither military nor civilian organizations generally make it easy to criticize the activities of superiors. On the other hand, the Security Police chief did refer to the importance of good leadership by thanking the Commissioner-General for some effective propaganda measures. According to Sandberger's interpretation, Litzmann's personal intervention in grievances had particularly helped to maintain Estonian confidence in the willingness and ability of the German occupation regime to look after Estonian interests<sup>14</sup>.

(2) Credible. Credibility and consistency are the foundation of effective communication; they build and rely on perceptions of accuracy, truthfulness, and respect. Actions, images, and words must be integrated and coordinated internally and externally with no perceived inconsistencies between words and deeds or between policy and deeds. Strategic Communication also requires a professional force of properly trained, educated, and attentive

---

<sup>12</sup> USDoD. P. 4.

<sup>13</sup> EJA. P. 21–31.

<sup>14</sup> Ibid. P. 22–23, 114–115, 119, 128, 135.

communicators. Credibility also often entails communicating through others who may be viewed as more credible<sup>15</sup>.

The importance of credibility appeared continually in material collected by the German Security Police throughout the occupation period. One of the tasks of the Security Police was comprehensively to clarify Estonian opinions and attitudes on a variety of subjects. One of the most frequently mentioned problems in the collected material was that Estonians were sensitive to contradictions between words and deeds<sup>16</sup>. To ensure the acceptance of propaganda it was essential to minimize conflicts, which in most cases meant adjusting the content of propaganda to provide a better fit with reality. Evidently the Security Police was more pragmatic in this respect than the German Propaganda Ministry, led by Goebbels. Goebbels seems to have believed that the drastically altered truth, even outright lies, could convince the target audience, provided the propaganda was skillfully planned and its messages repeated sufficiently often<sup>17</sup>. The Security Police stated that this model did not work, at least in Estonia, and sought to remedy its own actions accordingly.

(3) Understanding. An individual's experience, culture, and knowledge provide the context shaping their perceptions and therefore their judgment of actions. We must understand that concepts of moral values are not absolute, but are relative to the individual's societal and cultural narrative. Audiences determine meaning by interpretation of our communication with them; thus what we say, do, or show, may not be what they hear or see. Acting without understanding our audiences can lead to critical misunderstandings with serious consequences. Understanding subjective impacts of culture, language, history, religion, environment, and other factors is critical when crafting communication strategy for a relevant population. Building relationships and collaboration with the interagency, coalition, host nation, academic, non-profit, and business communities can facilitate better understanding of audiences<sup>18</sup>.

The German Security Police were fully aware that mistakes had been made in this area and that improved attention to cultural differences would be essential to the future success of their communications. Although Estonia and Germany were basically quite similar societies, some noteworthy differences were observed in public attitudes. The Estonians, for example, were found to be clearly more suspicious of propaganda in general; the kind of open propaganda that provoked no resistance in Germany sparked irritation among Estonians<sup>19</sup>.

---

<sup>15</sup> USDoD. P. 5.

<sup>16</sup> EJA. P. 21, 87, 149, 157, 174, 184–186, 202–203, 209, 214–215, 259–260.

<sup>17</sup> *Doob E. Goebbels' Principles of Propaganda // The Public Opinion Quarterly. 1950. Vol. 14. No 3. P. 419–442.*

<sup>18</sup> USDoD. P. 5.

<sup>19</sup> EJA. P. 28–30.

The Security Police realized that propaganda designed for Russians or Ukrainians did not work in Estonia, even though they were operating within what was technically «Soviet territory». In Estonia, the standard of living was much higher before the war, and the population had greater opportunities to influence public policy than their counterparts in the Soviet Union. The general-purpose propaganda prepared by the Reich Ministry for the Occupied Eastern Territories did not, therefore, appeal to Estonians; themes and methods had to be adjusted, sometimes considerably, before the material could be used in Estonia<sup>20</sup>.

(4) Dialogue. Effective communication requires a multi-faceted dialogue among parties. It involves active listening, engagement, and the pursuit of mutual understanding, which leads to trust. Success depends upon building and leveraging relationships. Leaders should take advantage of these relationships to place policies and actions in context prior to operations or events. Successful development and implementation of communication strategy will seldom happen overnight; relationships take time to develop and require listening, respect for culture, and trust-building<sup>21</sup>.

In Estonian conditions, dialogue specifically meant building cooperation with Estonians. As early as the first year of occupation, the German Security Police found that Estonians working in the administration with Germans, including Estonians involved in preparing propaganda, wanted more responsibility and decision-making power. The leadership of the Security Police therefore recommended greater respect for the views of Estonians, provided that direct benefits to Germany were not affected<sup>22</sup>. Reports on the public mood clearly showed the effectiveness of Commissioner-General Litzmann's habit of building confidence by frequently mingling with the people and listening to their concerns<sup>23</sup>. Wider dialogue between Germans and Estonians, however, remained largely unachieved owing to the dogmatic attitudes of the German leadership: they viewed the peoples under German rule in the East, without distinction, as valueless assistants to whom they did not wish to give real decision-making powers and whose national-cultural aspirations they believed required only a minimal response<sup>24</sup>.

(5) Pervasive. Communication no longer has boundaries, in time or space. All players are communicators, wittingly or not. Everything the Joint Force says, does, or fails to

---

<sup>20</sup> EJA. P. 28, 199, 215–216, 246–249, 268–274.

<sup>21</sup> USDoD. P. 5.

<sup>22</sup> EJA. P. 29, 51–54, 272.

<sup>23</sup> Ibid. P. 22–23, 180, 193, 206–207, 212–213.

<sup>24</sup> *Isberg A.* Zu den Bedingungen des Befreiers. Kollaboration und Freiheitsstreben in dem von Deutschland besetzten Estland 1941 bis 1944. Stockholm: Almqvist&Wiksell, 1992. P. 148–153; *Myllyniemi S.* Die Neuordnung der baltischen Länder 1941–1944. Zum nationalsozialistischen Inhalt der deutschen Besatzungspolitik. Helsinki: Suomen Historiallinen Seura, 1973. P. 286–292.

do and say, has intended and unintended consequences. Every action, word and image sends a message, and every team member is a messenger, from the 18-year-old rifleman to the commander. All communication can have strategic impact, and unintended audiences are unavoidable in the global information environment; therefore, leaders must think about possible «N<sup>th</sup>» order communication results of their actions<sup>25</sup>.

The German Security Police were well aware that communication involved a combination of behaviour and all the tools of the media. Security Service reports criticized the arrogant, insolent, and openly self-serving behaviour of some Germans. This created in Estonians a picture of Germans as greedy and reckless exploiters who did not appreciate the Estonians' willingness to cooperate and who did not care about Estonian well-being. One of the key messages that the Security Police presented in their reports was that Estonians must be made to feel that they were valued and considered as equals<sup>26</sup>. Otherwise, relations between Estonians and Germans would be further worsened, and this would conflict with the overall interests of Germany. The Security Police clearly understood that the creation of a positive image of the German occupation regime was the fundamental key to preserving an Estonian desire to cooperate and to inspiring Estonians with a wish to work for the promotion of German war aims. The problem once again was the unwillingness of the German leadership to take account sufficiently of the viewpoints and measures recommended by the Security Service.

(6) Unity of effort. Strategic Communication is a consistent, collaborative process that must be integrated vertically from strategic through tactical levels, and horizontally across stakeholders. Leaders coordinate and synchronize capabilities and instruments of power within their area of responsibility, areas of influence, and areas of interest to achieve desired outcomes. Recognizing that your agency / organization will not act alone, ideally, all those who may have an impact should be part of communication integration<sup>27</sup>.

In the case of Estonia, the German Security Police tried to take this viewpoint into account on two levels. Firstly, the Security Police allocated adequate human resources to adjust propaganda to local conditions. This meant that the basic material provided by the Reich Ministry for the Occupied Eastern Territories was screened and converted into a form in which it would better serve German targets specifically in Estonia. Secondly, the Security Police closely monitored the propaganda activities of the Estonian Self-Administration (the Directorate) and sought to unify its messages with those conveyed by the German occupation

---

<sup>25</sup> USDoD. P. 5.

<sup>26</sup> EJA. P. 29–30, 289–297.

<sup>27</sup> USDoD. P. 5–6.

regime<sup>28</sup>. For instance, there were regular guidance meetings for Estonian newspaper journalists, or in some cases direct briefing sessions, in which journalists were instructed in writing articles that would be appropriate from the German viewpoint. For the Germans, a persistent problem was that Estonians constantly strove to write articles in which Estonian national interests were 'too strongly' displayed. The Germans also thought it detrimental that Estonians wished to follow the communications of neutral countries, and even of enemy countries such as Great Britain, and to summarize them too sympathetically in the Estonian media<sup>29</sup>.

(7) Results-Based. Strategic Communication should be focused on achieving specific desired results in pursuit of a clearly defined endstate. Communication processes, themes, targets and engagement modes are derived from policy, strategic vision, campaign planning and operational design. Strategic communication is not simply «another tool in the leader's toolbox», but must guide all an organization does and says; encompassing and harmonized with other functions for desired results<sup>30</sup>.

German short-term goals in Estonia involved harnessing Estonian natural and human resources as efficiently as possible in support of the German war effort. Secret scenarios for the post-war future were more indefinite, but in any case it was intended that Estonia should be unified with Germany and would be «Germanized» within a few generations<sup>31</sup>. War-time propaganda sought to conceal plans for the future and to focus on the demands of war. The German Security Police in Estonia had a clear vision of these priorities. The Security Police sought to guide both Germans and Estonians to co-operate on propaganda which would concentrate all forces on winning the war. Comments on the future were limited to vague references to the view that Estonians, as well as other peoples fighting on the side of Germany, would find that their part in the «New Europe» would be directly proportional to their national contribution to victory: the more diligent the effort, the better their part would be<sup>32</sup>.

(8) Responsive. Strategic Communication should focus on long-term end states or desired outcomes. Rapid and timely response to evolving conditions and crises is important as these may have strategic effects. Communication strategy must reach intended audiences through a customized message that is relevant to those audiences. Strategic Communication involves the broader discussion of aligning actions, images, and words to support policy, overarching strategic objectives and the longer term big picture. Acting with adversaries'

---

<sup>28</sup> EJA. P. 27–31; 289–296.

<sup>29</sup> Ibid. P. 24–28, 292, 372. See also *Nurmis R.* Op. cit. P. 57.

<sup>30</sup> USDoD. P. 6.

<sup>31</sup> *Myllyniemi S.* Op. cit. P. 145–169.

<sup>32</sup> EJA. P. 21–30, 184–193.



decision cycles is also key because tempo and adaptability count. Frequently there will be a limited window of opportunity for specific messages to achieve a desired result<sup>33</sup>.

An organization must remain flexible enough to address specific issues with specific audiences, often at specific moments in time, by communicating to achieve the greatest effect. All communication carries inherent risk and requires a level of risk acceptance within the organization. Leaders must develop and instill a culture that rewards initiative while not overreacting to setbacks and miscues. While risk must be addressed in the form of assumptions in planning, it should not restrain leaders' freedom of action providing it has been taken into consideration appropriately<sup>34</sup>.

The Security Police saw correct allocation and scheduling as a very important element in communication. Collected reports paid constant attention to the confusion and anger caused in recipients by outdated, poorly designed messages, and by messages inappropriate to the situation. For example, when the war situation developed quickly in the summer of 1944, German propaganda in Estonia quickly lost credibility when the public continued to see news films prepared in winter and spring rather than up-to-date and realistic information about the decisive summer battles fought in Belarus and in Normandy<sup>35</sup>. The Security Police were aware that news unfavourable from the German standpoint would in any case reach Estonia, for instance via BBC radio broadcasts, despite bans on listening. The conclusions of the Security Police therefore stressed that German propaganda should be more realistic and that it should more quickly and fully take into account the developing situation as well as the attitudes and level of knowledge of the target audience<sup>36</sup>.

(9) Continuous. Strategic Communication is a continuous process of research and analysis, planning, execution, and assessment. Success in this process requires diligent and continual analysis and assessment feeding back into planning and action. Strategic Communication supports the organization's objectives by adapting as needed and as plans change. The Strategic Communication process should ideally operate at a faster tempo or rhythm than our adversaries<sup>37</sup>.

It may be said that one of the primary tasks of the Security Police was to fulfil ongoing functions of data collection and analysis. One of the starting points emphasized for the organization's activities was that data collected in «the field» should be submitted

---

<sup>33</sup> USDoD. P. 6.

<sup>34</sup> Ibid. P. 6.

<sup>35</sup> EJA. P. 289–296.

<sup>36</sup> Ibid. P. 25–26, 28, 297, 372.

<sup>37</sup> USDoD. P. 6.

unchanged to the higher levels of the Security Police — not selectively, not concealing information or people's opinions, and neither exaggerating nor understating. According to those instructions, all intelligence work would seek to ensure that the Security Police could build up as truthful and up-to-date a picture as possible of Estonian opinions and attitudes<sup>38</sup>.

### **Supplementary approaches and conclusions**

Overall, it is clear that, in 1941–1944, the German Security Police in Estonia applied principles of strategic communication to the monitoring, analysis and design of propaganda, even though the concept did not yet exist. When one compares the reports and strategies of the Security Police with the strategic communication program assembled by the U.S. Department of Defense in 2008, a very high level of consistency is evident. Out of nine main points, eight came strongly to the forefront in the work of the Security Police. The only point not directly mentioned, owing to factors described above, was the need for a leadership-driven approach. Conceptually, this point in the program was nonetheless visible in the background of the other recommendations and practical actions of the Security Police.

A further confirmation to this analysis is provided by another model of strategic communication presented by C. Bockstette. He has summarized the principles as follows:

(1) Analyze and develop the final desired end states and establish your communication goals: Reputation // Image // Brand name // Deliberate message // Desired Action.

(2) Analyze your communication infrastructure: Suitable media // Timing // Personal, technical and financial capacities.

(3) Target your audience(s) and select communication channels: General public // Own patronage // Multipliers within society // Journalists // Decision makers // Call to audience to do something specific // Convey your deliberate message(s) utilizing appropriate media.

(4) Develop and execute the strategic communication management plan: Define communication objectives // Develop communication tactics // Establish strategies // Write strategic communication management plan // Execute strategic communication plan and develop tasks thereof.

(5) Track and evaluate: Feedback // Media analysis // Monitoring of audience actions // Comparison of desired end states and defined goals<sup>39</sup>.

It is apparent that Bockstette's model resembles that of the United States Department of Defense, but there are also a few differences. Since most of the issues presented by Bockstette have already been discussed above, I will only focus on the additional aspects that

---

<sup>38</sup> Noormets T. Op. P. 15–17.

<sup>39</sup> Bockstette C. Op. cit. P. 9.

Bockstette offers in comparison to that of the United States Department of Defense. In the first paragraph, emphasis is put on the importance of factors related to reputation and perception. Germany's main concern during the war did not relate to its reputation among the nations that it had occupied, but was mainly concerned with winning the war and getting people to work efficiently in its favour. However, the German Security Police clearly noted that the motivations of Estonians in regards to cooperation were linked to Germany and the reputation of Germans. On several occasions, reports expressed the concern that Estonians no longer regarded Germans as their admired liberators, but opinions were changing for the worse. It was estimated that this trend would have a direct negative impact on the achievement of Germany's goals<sup>40</sup>. The only aspect that was not apparent in the material of the Security Police in regards to this first paragraph was the concept of a «brand». This term has come into common use much later; therefore there is no reason to wonder over its absence in materials of the Second World War. In any case, in thought, this aspect was included in the goal — that Germany should appear to be the world's leading state militarily, politically and culturally.

Paragraph two highlights the allocation of sufficient resources for the implementation of strategic communication and the organization of appropriate media channels. According to this principle, the administration of the German occupation had a broad propaganda machine in Estonia as in other occupied areas. Of the five departments of the German administration of the occupied area, one (politics) mainly focused on propaganda. In addition, of the local auxiliary body established — the Estonian Self-Administration — one directorate (ministry) was responsible for propaganda work that followed the German pattern. Organizations operating in Estonia also continuously received plenty of basic material for their use from the propaganda machine of *Ostland* and *Ostministerium*<sup>41</sup>. It is debatable whether the resources were sufficient for the propaganda machine in relation to the actual goals, but it is essential to note that the focus was clearly put on the implementation of propaganda and there was a desire to provide a relatively large amount of resources in this direction.

Paragraph three specifies the targets of strategic communication in more detail than the United States Department of Defense. The German Security Police considered these principles very closely. First, the Estonian radio was intended for the general public and was under strict German control. Estonian collaborators had a minimal role in its operation<sup>42</sup>. The

---

<sup>40</sup> EJA. P. 21, 87, 149, 157, 174, 184.

<sup>41</sup> *Maripuu M.* German civilian administration in Estonia in 1941–1944 // Estonia 1940–1945. Reports of the Estonian International Commission for the Investigation of Crimes Against Humanity. Tallinn: Estonian foundation for the Investigation of Crimes Against Humanity, 2006. P. 525–528; *Nurmis R.* Op. cit. P. 36–47.

<sup>42</sup> EJA. P. 28. See also *Nurmis R.* Op. cit. P. 56–58.

other media channel meant for the general public was the Estonian press, the supervision of which was also exact. The number of pages was minimal, so that control over the contents was easier. Editors of the Estonian press were also regularly instructed on how to deal with different themes and told what should be emphasized and what should be banned outright<sup>43</sup>. The German-language *Revaler Zeitung* was privileged in terms of its amount of print material, the content of which was meant to reinforce the opinions of those who supported the German administration. The focus of content in the Estonian language press and radio was meant to gain the support of Estonians for the German administration and war aims<sup>44</sup>.

The implementation of the principles mentioned in the fourth and fifth paragraphs has already been analyzed in essential respects above. However, it can be summed up in brief that the German Security Police took into account all the perspectives mentioned by Bockstette. Martin Sandberger, the Chief of the Security Police in the summer of 1942, was particularly careful in this work. His plan and the analysis it included can be regarded almost as a model example in its implementation of the basics of strategic communication that were later outlined<sup>45</sup>. It is an entirely different matter that Sandberg's plan had no effect on what he had hoped for himself. Too many organizations and individuals in the German administration operated in a different way than his plan would have required. Ultimately of course, the changing fortunes of Germany in the war and Germany's withdrawal from Estonia shattered the plan as a whole. In 1943 Sandburg himself moved to new responsibilities in German-occupied Northern Italy<sup>46</sup>, and his followers in Estonia no longer analyzed propaganda operations with the same precision and versatility and did not develop such clear plans for the success of Germany's «strategic communication»<sup>47</sup>.

In conclusion, this analysis confirms the conclusions of those researchers who have suggested that *successful* communication is inevitably based, consciously or unconsciously, on attention to strategic principles<sup>48</sup>. Strategic communication is therefore not really a matter of new approaches, independent of the old, but rather of holistic and purpose-driven design. In addition, it may be considered that successful communication is based on universal structural principles that are essentially independent of time, place, and culture. Naturally, there may be

---

<sup>43</sup> Nurmis R. Op. cit. P. 83–91.

<sup>44</sup> EJA. P. 27. See also Nurmis R. Op. cit. P. 77–83.

<sup>45</sup> See, in particular, EJA. P. 21–30, 87–90.

<sup>46</sup> Maripuu M. Op. cit. P. 521, 1172–1173.

<sup>47</sup> EJA. P. 289–296.

<sup>48</sup> Halloran R. Op. cit. P. 5–6; Kellermann K. Communication: Inherently strategic and primarily automatic // Communication Monographs. 1992. Vol. 59. Issue 3. P. 288–300.

considerable variance in the practical application of these principles according to operating environment, temporal context, and target audience<sup>49</sup>.

### References:

1. *Пашенцев Е.Н.* Стратегическая коммуникация России в Латинской Америке и ее интерпретация в США // Государственное управление. Электронный вестник. 2012. № 33. URL: [http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/33\\_2012pashentsev.htm](http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/33_2012pashentsev.htm) (13.11.2013).
2. *Bockstette C.* Jihadist Terrorist Use of Strategic Communication Management Techniques / George C. Marshall European Center for Security Studies. Occasional Paper Series. 2008. No 20. URL: <http://www.marshallcenter.org/mcpublicweb/en/component/content/article/43-cat-pubs-occ-papers/633-art-pubs-occ-papers-20.html?directory=19> (14.11.2013).
3. *Doob E.* Goebbels' Principles of Propaganda // The Public Opinion Quarterly. 1950. Vol. 14. No 3.
4. Eesti Julgeolekupolitsei aruanded [Reports of the Security Police in Estonia] 1941–1944. Tallinn: Riigiarhiiv, 2002.
5. *Hallahan K., Holtzhausen D., Van Ruler B., Verčič D., Siramesh K.* Defining strategic communication // International Journal of Strategic Communication. 2007. Vol. 1. Issue 1.
6. *Halloran R.* Strategic Communication // Parameters. US Army War College Quarterly. Autumn 2007. P. 4–14.  
URL: <http://strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/articles/07autumn/halloran.htm> (18.01.2013).
7. *Isberg A.* Zu den Bedingungen des Befreiers. Kollaboration und Freiheitsstreben in dem von Deutschland besetzten Estland 1941 bis 1944. Stockholm: Almqvist&Wiksell, 1992.
8. *Jowett G.S., O'Donnell V.* Propaganda & Persuasion. Los Angeles: Sage, 2012.
9. *Kellermann K.* Communication: Inherently strategic and primarily automatic // Communication Monographs. 1992. Vol. 59. Issue 3.
10. *Mahoney J.* Horizons in Strategic Communication: Theorising a Paradigm Shift // International Journal of Strategic Communication. 2011. Vol. 5. Issue 3. P. 143–153.
11. *Maripuu M.* German civilian administration in Estonia in 1941–1944 // Estonia 1940–1945. Reports of the Estonian International Commission for the Investigation of Crimes

---

<sup>49</sup> *Halloran R.* Op. cit. P. 4–14; *Mahoney J.* Op. cit.; *Murphy D.M.* The Trouble with Strategic Communication(s) // Center for Strategic Leadership. U.S. Army War College. Issue Paper. 2008. Vol. 2-08. URL: [http://www.carlisle.army.mil/DIME/documents/IP2-08TheTroubleWithStrategicCommunication\(s\).pdf](http://www.carlisle.army.mil/DIME/documents/IP2-08TheTroubleWithStrategicCommunication(s).pdf) (10.01.2013); *Paul C.* «Strategic Communication» Is Vague. Say What You Mean // Joint Force Quarterly. 2010. Issue 56. P. 10–13. URL: [http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/jfq/paul\\_sc\\_is\\_vague.pdf](http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/jfq/paul_sc_is_vague.pdf) (10.01.2013).

Against Humanity. Tallinn: Estonian foundation for the Investigation of Crimes Against Humanity, 2006.

12. *Murphy D.M.* In Search of the Art and Science of Strategic Communication // Parameters. US Army War College Quarterly. Winter 2009–10. P. 105–116.

URL: <http://www.carlisle.army.mil/dime/getDoc.cfm?fileID=275> (14.11.2013).

13. *Murphy D.M.* The Trouble with Strategic Communication(s) // Center for Strategic Leadership. U.S. Army War College. Issue Paper. 2008. Vol. 2-08.

URL: [http://www.carlisle.army.mil/DIME/documents/IP2-08TheTroubleWithStrategicCommunication\(s\).pdf](http://www.carlisle.army.mil/DIME/documents/IP2-08TheTroubleWithStrategicCommunication(s).pdf) (10.01.2013).

14. *Myllyniemi S.* Die Neuordnung der baltischen Länder 1941–1944. Zum nationalsozialistischen Inhalt der deutschen Besatzungspolitik. Helsinki: Suomen Historiallinen Seura, 1973.

15. *Noormets T.* Saateks // Eesti Julgeolekupolitsei aruanded 1941–1944. Tallinn: Riigiarhiiv, 2002.

16. *Nurmis R.* Das feingeschliffene Glas. Saksa okupatsiooniga propagandaorganisatsioon Eestis 1941–1944. Magistritöö (unpublished M.A. thesis). Tartu: Tartu Ülikool, 2011.

17. *Paul C.* «Strategic Communication» Is Vague. Say What You Mean // Joint Force Quarterly. 2010. Issue 56. P. 10–13.

URL: [http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/jfq/paul\\_sc\\_is\\_vague.pdf](http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/jfq/paul_sc_is_vague.pdf) (10.01.2013).

18. *Paul C.* Whither Strategic Communication? A Survey of Current Proposals and Recommendations // Rand Corporation Occasional Paper. URL: [http://www.rand.org/pubs/occasional\\_papers/OP250.html](http://www.rand.org/pubs/occasional_papers/OP250.html) (14.11.2013).

19. Principles of Strategic Communication / United States of America, Department of Defence. August 2008. URL: <http://www.carlisle.army.mil/dime/getDoc.cfm?fileID=142> (18.01.2013).

20. *Taylor P.M.* Munitions of the Mind: A History of Propaganda. Manchester: Manchester University Press, 2003.

---

Alenius K.

## The Strategic Communication of Germany in Estonia during the Second World War

Alenius, Kari — Associate Professor (PhD) at the Department of History at the University of Oulu, Finland.

E-mail: [kari.alenius@oulu.fi](mailto:kari.alenius@oulu.fi)

### Annotation

This article examines the «strategic communication» of German authorities during the occupation of Estonia. In the 1940s, the concept did not yet exist as such, but the same thing can be and has been expressed in different ways. Estonia was occupied by Germany from the summer of 1941 to autumn of 1944, during which time surveillance of individual's sentiments and propaganda work were coordinated by Germany's Security Police. Analysis shows that the organisation's situation assessments and the operating plans compiled on that basis correspond nearly 100 percent to the principles compiled by, for instance, the U.S. Department of Defense almost 70 years later. This indicates that strategic communication is based heavily on viewpoints that are not dependent on time, place or culture. In addition to theoretical contemplation, this study also analyses the main points of what taking these principles into consideration meant in practice in Estonia during World War II.

### Keywords

Propaganda, strategic communication, German Security Police, Estonia, World War II.

### References:

1. Pashencev E.N. Strategicheskaja kommunikacija Rossii v Latinskoj Amerike i ee interpretacija v USA. *Gosudarstvennoe upravlenie. Jelektronnyj vestnik*, 2012, 33.  
URL: [http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/33\\_2012pashentsev.htm](http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/33_2012pashentsev.htm) (13.11.2013).
2. Bockstette C. *Jihadist Terrorist Use of Strategic Communication Management Techniques*. George C. Marshall European Center for Security Studies. Occasional Paper Series, 2008, 20. URL: <http://www.marshallcenter.org/mcpublicweb/en/component/content/article/43-cat-pubs-occ-papers/633-art-pubs-occ-papers-20.html?directory=19> (14.11.2013).
3. Doob E. Goebbels' Principles of Propaganda. *The Public Opinion Quarterly*, 1950, Vol. 14, Issue 3.
4. *Eesti Julgeolekupolitsei aruanded [Reports of the Security Police in Estonia] 1941–1944*. Tallinn: Riigiarhiiv, 2002.
5. Hallahan K., Holtzhausen D., Van Ruler B., Verčič D., Siramesh K. Defining strategic communication. *International Journal of Strategic Communication*, 2007, Vol. 1, Issue 1.
6. Halloran R. Strategic Communication. *Parameters. US Army War College Quarterly*, Autumn 2007. P. 4–14. URL: <http://strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/articles/07autumn/halloran.htm> (18.01.2013).
7. Isberg A. *Zu den Bedingungen des Befreiers. Kollaboration und Freiheitsstreben in dem von Deutschland besetzten Estland 1941 bis 1944*. Stockholm: Almqvist&Wiksell, 1992.
8. Jowett G.S., O'Donnell V. *Propaganda & Persuasion*. Los Angeles: Sage, 2012.
9. Kellermann K. Communication: Inherently strategic and primarily automatic. *Communication Monographs*. 1992, Vol. 59, Issue 3.
10. Mahoney J. Horizons in Strategic Communication: Theorising a Paradigm Shift. *International Journal of Strategic Communication*, 2011, Vol. 5, Issue 3, pp. 143–153.

11. Maripuu M. German civilian administration in Estonia in 1941–1944. *Estonia 1940–1945. Reports of the Estonian International Commission for the Investigation of Crimes Against Humanity*. Tallinn: Estonian foundation for the Investigation of Crimes Against Humanity, 2006.
12. Murphy D.M. In Search of the Art and Science of Strategic Communication. *Parameters. US Army War College Quarterly*, Winter 2009–10, pp. 105–116.  
URL: <http://www.carlisle.army.mil/dime/getDoc.cfm?fileID=275> (14.11.2013).
13. Murphy D.M. *The Trouble with Strategic Communication(s)*. Center for Strategic Leadership. U.S. Army War College. Issue Paper, 2008, Vol. 2-08. URL: [http://www.carlisle.army.mil/DIME/documents/IP2-08TheTroubleWithStrategicCommunication\(s\).pdf](http://www.carlisle.army.mil/DIME/documents/IP2-08TheTroubleWithStrategicCommunication(s).pdf) (10.01.2013).
14. Myllyniemi S. *Die Neuordnung der baltischen Länder 1941–1944. Zum nationalsozialistischen Inhalt der deutschen Besatzungs politik*. Helsinki: Suomen Historiallinen Seura, 1973.
15. Noormets T. Saateks. *Eesti Julgeolekupolitsei aruanded 1941–1944*. Tallinn: Riigiarhiiv, 2002.
16. Nurmis R. *Das feingeschliffene Glas. Saksa okupatsiooniaegne propaganda organisatsioon Eestis 1941–1944. Magistritöö (unpublished M.A. thesis)*. Tartu: Tartu Ülikool, 2011.
17. Paul C. «Strategic Communication» Is Vague. Say What You Mean. *Joint Force Quarterly*, 2010, 56. P. 10–13. URL: [http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/jfq/paul\\_sc\\_is\\_vague.pdf](http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/jfq/paul_sc_is_vague.pdf) (10.01.2013).
18. Paul C. *Whither Strategic Communication? A Survey of Current Proposals and Recommendations*. Rand Corporation Occasional Paper. URL: [http://www.rand.org/pubs/occasional\\_papers/OP250.html](http://www.rand.org/pubs/occasional_papers/OP250.html) (14.11.2013).
19. *Principles of Strategic Communication*. United States of America, Department of Defence. August 2008. URL: <http://www.carlisle.army.mil/dime/getDoc.cfm?fileID=142> (18.01.2013).
20. Taylor P.M. *Munitions of the Mind: A History of Propaganda*. Manchester: Manchester University Press, 2003.



*Григоренко Н.И., Минаева Л.В.*

## **Коммуникационная политика региональных законодательных органов власти**

*Григоренко Наталья Игнатьевна* — кандидат социологических наук, доцент НИУ ВШЭ (Санкт-Петербург).

Е-mail: [nat.grigorenko@gmail.com](mailto:nat.grigorenko@gmail.com)

*Минаева Людмила Владимировна* — доктор филологических наук, профессор, зав. кафедрой иностранных языков факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова.

Е-mail: [minaeva@spa.msu.ru](mailto:minaeva@spa.msu.ru)

### **Аннотация**

Выстраивание отношений органов государственной власти с разнообразными группами является необходимым аспектом государственного управления в демократической стране, поскольку они обеспечивают основу процесса принятия политических решений, обязательно подразумевающего общность интересов государства и общества. В статье рассматриваются формы и функции государственной коммуникации в сфере региональной законодательной власти. Статья представляет опыт работы Управления по информации и общественным связям Законодательного Собрания Красноярского края. Цель Управления заключается в формировании долгосрочных отношений, ориентированных на развитие доверия населения к органу законодательной власти, и обеспечение общественной поддержки политическим решениям.

### **Ключевые слова**

Связи с общественностью в сфере государственного управления, информационная служба, прозрачность законодательной власти, коммуникационная политика, коммуникационная стратегия.

Политическая коммуникация, то есть «процесс передачи политической информации, благодаря которому она циркулирует от одной части политической системы к другой и между политической системой и социальной системой»<sup>1</sup>, используется для информационного обеспечения политических процессов в обществе, и в демократических государствах в условиях выборной представительной власти в зависимости от целей, структуры и участников политических процессов имеет две разновидности: электоральную и государственную. Первая призвана осуществлять взаимодействие политических партий с электоратом и имеет своей целью помощь партиям в достижении их интересов в сфере власти. Вторая обеспечивает информационное взаимодействие органов государственного управления и граждан<sup>2</sup>.

Вопрос о распространении информации имеет особое значение для государственного управления, одна из основных задач которого заключается в построении систем коммуникации, обеспечивающих конструктивный диалог властных структур и общества с целью придания легитимности и стабильности

---

<sup>1</sup> См.: Шварценберг Р.-Ж. Политическая социология. М., 1992. Ч. 1. С. 174.

<sup>2</sup> Sanders K. Political Public Relations and Government Communication // Political Public Relations. Principles and Applications / eds.: J. Stromback, S. Kioussis. New York, 2011. P. 258–260.

государственному строю. При этом следует подчеркнуть особое место в системе органов государственного управления, которое занимают региональные власти, находящиеся ближе к электорату, чем федеральные структуры, и отвечающие за развитие отдельных субъектов федерации.

В связи с празднованием 20-летия Конституции РФ, в своем выступлении перед студентами МГУ, председатель Государственной Думы С.Е. Нарышкин подчеркнул: «Региональные законодатели должны не только реагировать на отдельные текущие вызовы, а находиться в постоянном диалоге с обществом, действовать на опережение, тем самым обеспечивая устойчивое развитие территорий». История показывает, что, отказываясь от диалога с обществом, власть наталкивается на оппозицию населения, неприятие такой власти. Этим фактом обусловлено создание служб по связям с общественностью в органах государственной власти, которые призваны повышать жизнеспособность власти и эффективность ее работы, способствовать гармонизации взаимоотношений ее представителей и населения, формировать активную гражданскую позицию людей.

Государственное управление представляет собой особую систему, где одним из принципов управления должна являться открытость власти перед обществом. Данный принцип является обязательным для соблюдения и предполагает обеспечение открытости информации при выработке и принятии управленческих решений. Следовательно, являясь открытой системой, государственные структуры нуждаются в элементе, способном обеспечить эту открытость.

В 2009 году Государственной Думой был принят закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, целями которых является обеспечение открытости деятельности органов власти»<sup>3</sup>. Обязанности по представлению информации возлагаются на государственные структуры в регионах, а элементами, способными обеспечить этот доступ, выступают управления, отделы по связям с общественностью и средствами массовой информации.

Основными принципами реализации прав на информацию о деятельности и решениях органов власти являются:

- а) общедоступность и открытость информации;
- б) информирование граждан о деятельности органов власти;

---

<sup>3</sup> Федеральный закон Российской Федерации от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Российская газета. № 4849. 13.02.2009. URL: <http://www.rg.ru/2009/02/13/dostup-dok.html> (05.02.2014).

в) законность поиска, получения и передачи информации;  
г) предоставление достоверной информации;  
д) своевременность представления информации;  
е) соблюдение прав граждан при предоставлении информации о деятельности госорганов.

На сегодняшний день, практически все государственные структуры заявляют о своей открытости перед гражданами, для чего в них образуются подразделения по связям с общественностью. Функции данных служб и отделов утверждаются в соответствующих положениях о службах связей с общественностью властных структур субъектов Российской Федерации.

Такая ситуация может быть обусловлена тем, что слишком велик соблазн опереться на чисто административные средства управления, ограничиться деятельностью обычной пресс-службы, информировать общественность о работе органа власти в одностороннем порядке, то есть, по сути, обслуживать власть. Правильно организованная структура по связям с общественностью призвана сделать работу органов власти прозрачной и открытой для граждан, она должна способствовать установлению *двустороннего* взаимодействия власти и населения<sup>4</sup>.

Современные технические возможности помогают сделать это взаимодействие более качественным, оперативным и, соответственно, эффективным. Но необходимо подчеркнуть, что, даже если служба связей с общественностью будет работать правильно и будет организовывать взаимодействие власти и населения, эффективность такого взаимодействия будет измеряться в первую очередь реальными делами политика. Именно в подтверждении слов реальными делами и заключаются подлинные связи с общественностью, которые в полной мере реализуют свой потенциал.

Деятельность законодательных органов власти в последнее время является объектом пристального внимания различных средств массовой информации, прогнозно-социологических служб и информационных агентств. Сегодня каждый из народных избранников ощущает себя «под прицелом» СМИ и общественности. Это обусловлено прежде всего спецификой новых исторических реалий.

Важность парламента как источника информации определяется следующими обстоятельствами. Во-первых, тем, что важнейшей функцией парламента является законодательная деятельность в сферах, которые касаются всех граждан. Во-вторых, одной из родовых черт парламентаризма является народное представительство, и в

---

<sup>4</sup> Речевая коммуникация в политике / Под ред. Л.В. Минаевой. М., 2007. С. 9.

этом смысле парламент выступает как совокупность мнений общества по тем или иным вопросам. В-третьих, в современной России парламент является едва ли не единственным истинно публичным институтом власти. При этом под публичностью понимается открытость обсуждения и принятия того или иного властного решения. Он регулярно переизбирается, и это позволяет корректировать его состав с учетом изменяющегося общественного настроения.

Война между разными ветвями власти стала существенной приметой постсоветской политики, имея в своем активе даже разгон парламента с помощью танков. Если одна ветвь власти — исполнительная — борется за позитивное отношение к себе, то этого сложнее достичь в случае другой — законодательной, которую усиленно выталкивают в сферу негативной оценки как объективные, так и субъективные причины. При этом важно понимать, что очень часто формирующийся негативный образ законодательной власти связан просто с отсутствием информации о ее работе, либо с подачей этой информации согласно стандартным канонам информирования населения.

Если посмотреть на информационный фон, особенно новостийный, мы видим в большей степени переложенные на видеокартинку официальные пресс-релизы самых различных властных ведомств. Оставшуюся часть времени эфира и пространства газетных полос занимают развлекательные ток-шоу и сенсационные разоблачения из мира звезд, что соответствует требованиям клипового мышления современного потребителя информации<sup>5</sup>.

По мнению главного редактора газеты «Киевский телеграф» (Украина) и эксперта Форума европейских и азиатских медиа (ФЕАМ) Владимира Скачко, «клиповое сознание, которое внедряется телевидением и усугубляется интернетом и социальными сетями, меняет личность»<sup>6</sup>. Современный потребитель информации не может надолго сосредоточиться на серьезной информации, поэтому передачи, которое получили название *infotainment*, сочетающие информацию и развлечения, доминируют в СМИ.

Однако государственную коммуникацию невозможно свести к развлекательным сюжетам. Поэтому в настоящее время складывается парадоксальная ситуация: на информационную политику сегодня тратятся огромные суммы бюджетных средств под «заказ» и, по существу, диалог перешел в монолог — менторский и унылый. Качественная журналистика, острая публицистика

---

<sup>5</sup> Гиренок Ф.И. Метафизика пата (косноязычие усталого человека). М., 1995. С. 123.

<sup>6</sup> Кречетова О. Внедряемое медиа клиповое сознание меняет личность, считают эксперты. URL: [http://ria.ru/mf\\_news/20111122/494882252.html](http://ria.ru/mf_news/20111122/494882252.html) (05.02.2014).

нивелируются, им на смену, как ни странно, пришел устаревший способ информационной работы с населением: «сначала пиар, а дело потом», и даже результат мало кого интересует, поскольку просто не всегда есть место для такого рода проектов.

Но граждане страны стали другими, поэтому они требуют и другого к себе отношения. С одной стороны, они стали сильнее и самостоятельнее, что снимает возможности административного «продавливания» нужной для властных структур информации. С другой — упал тот уровень интереса к политике, которой, вероятно, искусственно поддерживался долгое время. Все это создает серьезные сложности в области информационной работы с населением.

Одной из распространенных ошибок служб связей с общественностью в составе органов законодательной власти является непродуманность коммуникационных технологий, увлечение формальной стороной, неготовность к долговременному проектированию, что неизбежно оборачивается для региональной власти проблемами, поскольку наносит ущерб ее имиджу и снижает общественное доверие. Оптимизировать деятельность службы возможно в случае, когда она в той или иной мере будет выполнять весь комплекс функций, создавать «замкнутый цикл» (информирование — принятие решений — контроль выполнения), работая на конечный результат. Важно иметь продуманный, отлаженный механизм взаимодействия органов власти с общественностью и СМИ, опирающийся на разработанную комплексную коммуникационную стратегию.

Публичность политики означает не просто учет общественного мнения и мнения различных групп интересов, а включение населения в политический процесс и формирование приоритетов в деятельности власти, особенно законодательной.

Авторитет парламента как института власти зависит от персонального состава законодательного органа, от созданного аппарата, который обеспечивает поддержку депутатской работы. Насколько эффективно работает данная схема, рассмотрим на примере парламента Красноярского края.

Красноярский край не случайно сравнивают с Нью-Гемпширом. Все политические явления, а также результаты выборов проявляются здесь раньше, чем по стране в целом вследствие его географического положения. Парламент края всегда отличала самостоятельность в принятии решений, иногда это выливалось в конфликты с исполнительной властью. Именно парламент был местом острых дискуссий, касающихся направления развития края.

Законодательное Собрание является высшим и единственным законодательным органом государственной власти в Красноярском крае, который обеспечивает правовую основу жизнедеятельности всего общества и каждого социального института. Главные критерии, которыми руководствуются депутаты Законодательного Собрания Красноярского края — законность, ответственность, открытость перед избирателями, постоянный учет общественного мнения. В краевом парламенте работают депутаты, представляющие разные политические партии, разные группы населения, поэтому здесь и можно услышать весь спектр мнений по любому вопросу.

Существенная функция законодательной власти — финансовая — реализуется в праве ежегодного утверждения краевого бюджета. Есть и определенные «распорядительные» функции, связанные с формированием высших исполнительных и судебных органов. Немаловажную роль в деятельности законодательных органов играет осуществляемый ими контроль работы правительства и иных должностных лиц исполнительной власти.

В отличие от судебной, законодательная власть вправе давать лишь политическую оценку тем или иным представителям исполнительной власти и на этой основе привлекать их к политической ответственности (импичмент). Таким образом, законодательная власть — это делегированная народом своим представителям государственная власть, реализуемая коллегиально, путем издания законодательных актов, а также наблюдения и контроля за аппаратом исполнительной власти, главным образом в финансовой сфере.

Порядок работы парламента определяется его регламентом, в котором также закрепляются основные стадии законодательного процесса: законодательная инициатива, обсуждение законопроекта на пленарных заседаниях и в комитетах, принятие и утверждение, опубликование. Только парламент является органом, непосредственно представляющим население, и только он вправе заниматься правотворчеством, касающимся основных сфер жизни общества.

Работа Законодательного Собрания основана на идеях демократической и правовой организации государственного устройства края, на принципах коллективного свободного обсуждения и решения вопросов, гласности, ответственности и подотчетности. Открытость и гласность — неизменные принципы деятельности краевого парламента, определенный Уставом края<sup>7</sup>. Таким образом,

---

<sup>7</sup> Устав Красноярского края от 05.06.2008 № 5-1777 (с изменениями и дополнениями). URL: <http://www.sobranie.info/lawsinfo.php?UID=5337> (05.02.2014).

миссия структуры по связям с общественностью, в данном случае Управления по информации и общественным связям Законодательного собрания Красноярского края — довести до каждого жителя края информацию о деятельности парламента, сделать работу депутатского корпуса максимально открытой и прозрачной.

Для того чтобы проанализировать работу современных парламентских структур, необходимо обратиться к некоторым историческим фактам, которые оказывали влияние на политические процессы. Первое структурное подразделение, призванное решать задачи законодательных органов власти по связям со СМИ и общественностью, возникло в Великобритании 120 лет назад. Журналисты, работающие на постоянной основе в парламенте, объединились и создали ассоциацию, которая получила название Пресс-галереи. С 1936 года в Великобритании начало функционировать министерство информации, которое во время Второй мировой войны вело большую пропагандистскую работу.

Однако после войны именно это обстоятельство негативным образом сказывалось на восприятии этой структуры. Поэтому в 1946 году министерство было переименовано в *Central Office of Information* — Центральное бюро информации (ЦБИ). Оно существенно отличалось от министерства информации. С самого начала сформировалось негласное убеждение: пресс-секретари должны вести себя как государственные служащие и не делать акцент на узкопартийных интересах.

Итак, первым требованием к пресс-секретарям была их аполитичность. Это было обусловлено тем, что вознаграждение им выплачивалось из денег налогоплательщиков. Пресс-секретари только представляли информацию, избегая оглашения собственного отношения к ней, они не должны были лгать и вводить в заблуждение общественность. Пресс-секретарь к тому же выполнял функции передаточного устройства, транслирующего информацию от политика к СМИ. Этот человек не давал комментарии, не делал собственных выводов — его задача заключалась в том, чтобы быть на втором плане и поддерживать политика. Иными словами, запрещалось «рекламировать» партию, в которой состоял политик, говорить насколько она перспективна<sup>8</sup>.

Специфика работы современных структур связей с общественностью подтвердила актуальность прописанных правил: основная информационная работа парламентов строится через работу комитетов, а не фракций. Поэтому специалисты, работающие в управлении по информации и общественным связям краевого

---

<sup>8</sup> Ингэм Б. Роль пресс-секретаря // Пресс-служба. 2004. № 2. С. 91–93.

парламента, не могут отдавать приоритет одной партии либо представлять ее, не могут давать комментарии (это компетенция депутата), делать собственные выводы при написании материала о работе парламенте. Во многом такому подходу способствует редакционный совет по информационной политике, куда входят представители всех фракций, представляющих политические партии в парламенте<sup>9</sup>.

Необходимо подчеркнуть, что Законодательное Собрание Красноярского края имеет свою историю работы по информированию и выстраиванию диалога с населением, свою специфику, которая представлена тремя этапами:

*Первый этап 1994–2001:*

- отсутствие самостоятельного подразделения в аппарате парламента;
- 2 сотрудника в организационном управлении;
- функции промежуточного звена по распространению информации.

*Второй этап 2001–2004:*

- отсутствие самостоятельного подразделения в аппарате органа власти, которое бы в полном объеме выполняло функции отдела по работе с органами местного самоуправления и общественностью.

Такая модель являлась главным механизмом во взаимодействии с избирателями, политическими партиями, общественными организациями, но в данном случае практически отсутствовало взаимодействие со средствами массовой информации.

*Третий этап 2004 — настоящее время:*

- возникла структура, объединившая СМИ и связи с общественностью — Управление по информации и общественным связям Законодательного Собрания Красноярского края было создано в 2004 году. Причины создания этого управления были продиктованы сложившимися историческими, экономическими и политическими реалиями времени.

Для координации информационной политики был создан редакционный совет, который возглавил Председатель Законодательного Собрания. В состав совета также входили представители всех парламентских фракций, начальник Управления по информации и общественным связям. Редакционный совет по информационной политике являлся консультативно-совещательным органом Законодательного Собрания. В функции совета входило рассмотрение и утверждение ежегодных планов, освещение деятельности парламента, рассмотрение информации о работе

---

<sup>9</sup> Григоренко Н.И. Специфика продвижения имиджа Красноярского края // Имидж государства / региона в современном информационном пространстве: Материалы симпозиума 23–24 марта 2009 г. СПб., 2010.



Управления по информации и общественным связям, принятие решений о проведении конкурсов среди СМИ с целью заключения контрактов на оказание информационных услуг и многие другие.

Всю деятельность управления можно условно разделить на несколько основных направлений:

- 1) мониторинг политической, социальной и экономической ситуации в крае;
- 2) организация взаимодействия со СМИ;
- 3) реализация собственных медиапроектов;
- 4) разработка вспомогательной, сопроводительной информационной продукции — полиграфических материалов;
- 5) проведение специальных мероприятий;
- 6) работа с молодежью и школьниками.

Таким образом, деятельность Управления по информации и общественным связям Законодательного Собрания Красноярского края представляет собой систему полного организованного цикла по связям с общественностью. Вначале — мониторинг ситуации и донесение информации до депутатов. Депутаты, основываясь на этой информации, вносят изменения в законы края, разрабатывают целевые программы, принимают постановления, способствующие повышению качества жизни населения. Управление информирует об этой деятельности граждан через СМИ и собственные медиапроекты, тем самым стимулируя их активное взаимодействие с органами власти и депутатами.

Особое место в системе общественных отношений занимает взаимодействие со СМИ<sup>10</sup>. Ключевую роль в работе со средствами массовой информации играет аккредитация их представителей. Практика показала, что лучший результат при передаче официальной информации из органов государственной власти достигается благодаря аккредитованным журналистам. За счет аккредитации журналисты имеют право на свободное посещение мероприятий парламента, что дает возможность выстроить объективную картину события, оперативно получить дополнительную или разъяснительную информацию по возникшему вопросу, сделать фото- и видеосъемку.

Одной из распространенных форм подачи новостных материалов являются пресс-конференции и брифинги председателя Законодательного Собрания, его заместителей, председателей постоянных комитетов с представителями СМИ.

---

<sup>10</sup> Григоренко Н.И. Пиарщики и журналисты: диалог с обществом // Язык и социальная динамика: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Красноярск, 2011.

Краевой закон «О праве граждан на информацию о деятельности и решениях органов государственной власти Красноярского края и о порядке представления информации органами власти края» предусматривает обязательную публикацию в средствах массовой информации официальных документов (законов, постановлений); обеспечивает доступ к документам и материалам, как по письменным запросам заинтересованных граждан, так и через всевозможные средства коммуникации, например, сайт Законодательного Собрания<sup>11</sup>.

Помимо вышеперечисленного, в СМИ регулярно публикуются интервью и комментарии парламентариев на актуальные темы и проблемы. Нередко депутаты выступают в качестве экспертов в теле- и радиопрограммах по вопросам, имеющим общественную значимость.

Для оценки эффективности работы со СМИ Управление по информации и общественным связям Законодательного Собрания ежедневно проводит мониторинг красноярских теле- и радиокompаний, федеральной, краевой, районной печатной прессы. На основе полученных данных, с помощью специальных программ, проводится анализ количественных и качественных показателей присутствия в СМИ депутатов, позитивные и негативные тенденции в изменении общественного мнения.

С 2009 по 2012 год число упоминаний парламентариев региона в СМИ увеличилось практически пропорционально увеличению подготовленных управлением информационных продуктов и проведенных мероприятий.

Если сравнивать с другими регионами, то Красноярский край демонстрирует достаточно высокие показатели и пока является лидером по количеству медиаконтактов органа законодательной власти с населением. Например, количество упоминаний о Законодательном Собрании Новосибирской области за 2010 год составило 2543 раза<sup>12</sup>, а о Законодательном Собрании Иркутской области всего 59 раз<sup>13</sup>.

В связке «законодательная власть — СМИ» существует, как было указано выше, еще одно звено — управление по информации и общественным связям. Это не просто подразделение, информирующее или передающее информацию о деятельности законодателей, а непосредственный участник политического процесса, от действий

---

<sup>11</sup> Закон Красноярского края от 30.06.2003 № 7-1171 «О праве граждан на информацию о деятельности и решениях органов государственной власти Красноярского края и о порядке предоставления информации органами государственной власти Красноярского края». URL: [www.krao.ru/files/fck/File/kazakov/zakon\\_pr\\_avo\\_na\\_infu.doc](http://www.krao.ru/files/fck/File/kazakov/zakon_pr_avo_na_infu.doc) (05.02.2014).

<sup>12</sup> Законодательное Собрание Новосибирской области. [Официальный сайт]. URL: <http://www.znsno.ru/> (21.04.2011).

<sup>13</sup> Законодательное Собрание Иркутской области. [Официальный сайт]. URL: <http://www.irk.gov.ru/> (21.04.2011).

которого зависят и имидж парламента, и настроения в обществе, и уровень профессионализма парламентских журналистов.

Одним из важных инструментов работы службы по связям с общественностью в государственных органах власти является разработка и реализация собственных медиа-продуктов. Управление по информации и общественным связям на протяжении нескольких лет развивает данное направление. Это способ более подробного и компетентного информирования населения о деятельности краевого парламента: какие законы обсуждают и принимают депутаты, как эти законы отразятся на жизни каждого красноярца, какие события происходят в профильных комитетах и во фракциях Законодательного Собрания. Собственные медиапроекты и сайт позволяют контролировать передаваемую информацию<sup>14</sup>.

Особое место в информировании населения принадлежит информационному наполнению официального сайта парламента, персональному сайту и видеоблогу спикера краевого парламента.

Десять лет выходит в эфир телевизионная еженедельная программа «Законодательная власть». Она занимает ведущие позиции в рейтинге краевых общественно-политических программ. Радиопрограммы «Парламентский дневник» и «Вести Законодательного Собрания», еженедельные выпуски специализированной полосы в газете «Комсомольская правда», «Парламентская газета», вкладыш о парламенте в 44 городских и районных газетах края, журнал «Депутатские вести» — все перечисленные проекты позволяют целенаправленно воздействовать на формирование правовой культуры жителей края, делают их заинтересованными участниками законотворческого процесса.

Насколько профессионально организована работа по информированию населения, можно судить по количеству получающих информацию о Законодательном Собрании Красноярского края в неделю:

- 1) телевизионная программа «Законодательная власть» — 99 000–130 000 человек; радиопрограмма Парламентский радиодневник — 110 000 человек;
- 2) газета «Комсомольская правда» — 35 000 человек (согласно тиражу);
- 3) сайт газеты «Комсомольская правда» — 5 000–8 000 человек;
- 4) официальный сайт Законодательного Собрания — 16 000–18 000 человек;

---

<sup>14</sup> Законодательное Собрание Красноярского края. [Официальный сайт]. URL: <http://www.sobranie.info/power.php> - (06.09.2013).

5) количество упоминаний в городских, краевых и федеральных СМИ в неделю — 120–130 раз;

6) количество упоминаний в специальных репортажах районных газет — 180 000 (согласно совокупному тиражу за неделю).

Итого: около 454 130 человек в неделю получает информацию о деятельности Законодательного Собрания края.

К сожалению, общество еще не придумало инструментов, которыми можно было бы измерить параметры депутатской деятельности, хотя сегодня и делаются попытки оценивать законодательные органы. Пока оценка успешности работы депутатов осуществляется только через систему выборов. Необходимо отметить, что одна треть краевых законодателей подтверждали кредит доверия у населения и избирались депутатами трех и более созывов, А.В. Усс уже более 15 лет является бессменным спикером, подтверждая свою легитимность у населения через работу в парламенте, будучи избранным в одномандатном округе г. Красноярска.

Красноярский край — один из первых регионов России стал проводить съезды депутатов края, где власти пришли к выводу, что для эффективной работы необходимо слышать мнение депутатов всех уровней, от сельского совета до Государственной Думы. За всю историю проведения съездов (шесть съездов за 12 лет) Управление по информации и общественным связям занимало центральное место в подготовке и проведении мероприятий; в его функции входило: медиасопровождение работы съездов, выпуск полиграфической продукции, оформление и техническое оснащение. По такому же принципу обеспечиваются публичные слушания, заседания Координационного совета и другие мероприятия Законодательного Собрания.

Важно также отметить, что Управление по информации и общественным связям ведет активную работу с молодежью и школьниками. Так, в учреждении ежегодно проходят практику от 20 до 40 студентов красноярских вузов гуманитарных специальностей. Кроме этого, в стенах краевого парламента регулярно проводятся образовательные мероприятия для школьников: экскурсии, презентации об истории, структуре и работе законодательного органа, конкурсы, посвященные родному краю, специальные мероприятия с участием депутатов.

Законодательная власть является представительной властью — речь должна идти не только и не столько об информировании населения о деятельности представительной власти, сколько о доверии населения к представительной власти, а значит, о ее легитимности.

Доверие и понимание со стороны общества может быть достигнуто только в том случае, если власть сама будет стремиться, в максимально допустимых пределах, предоставлять обществу объективную информацию о своих решениях и действиях, обеспечивать информационную открытость и прозрачность своей деятельности. Решение этой задачи во многом определяется эффективностью информационного управления, реализуемого службами связей с общественностью аппарата законодательных органов власти, требует высокого профессионализма, личного авторитета, ответственности за передачу информации СМИ и общественности. Все это неотделимо от самой сути демократии, где чиновник, передающий информацию о деятельности законодательной власти, является участником политического процесса.

Практика показывает, что наибольшего успеха служба связей с общественностью добивается тогда, когда работа с информацией строится по замкнутой технологической цепочке, при непосредственном участии председателя законодательного собрания.

Управление по связям с общественностью в парламенте Красноярского края выступает «системообразующим элементом», напрямую подчиняется руководителю законодательного органа власти и имеет широкие полномочия по использованию информационных ресурсов парламента. Использует различные формы работы: от создания редакционного совета по информационной политике до изготовления собственных теле-, радиoinформационных материалов, специальных широкомасштабных акций, различных конкурсов, передвижных фотовыставок.

Итак, с позиций политического менеджмента, специфика связей с общественностью в законодательных органах власти может быть сформулирована следующим образом:

1. В парламенте существует коммуникационная среда взаимодействия с общественностью, реализуемая путем системного включения связей с общественностью в политическую и правовую деятельность.
2. Связи с общественностью можно рассматривать как субъект общественных отношений, продуцирующий, тиражирующий и распространяющий информацию, необходимую для достижения целей данного органа власти.
3. Информация «сверху» (о принятых депутатами законах) должна совмещаться с информацией «снизу», с данными о том, как законы выполняются.

4. В связке «законодательная власть — СМИ» существует еще одно звено — управление по связям с общественностью и СМИ, от которого зависит уровень профессионализма парламентских журналистов.

5. Управление — это не просто подразделение, информирующее или передающее информацию о деятельности законодателей, это непосредственный участник политического процесса, от которого требуется высокий профессионализм, личный авторитет, ответственность за передачу информации.

6. Эффективность работы служб связей с общественностью в органах законодательной власти возможна в случае, когда она в той или иной мере будет выполнять весь комплекс функций, иметь продуманный, отлаженный механизм взаимодействия с общественностью и СМИ, разработанную комплексную коммуникационную стратегию.

#### **Список литературы:**

1. Гиренок Ф.И. Метафизика пата (косноязычие усталого человека). М., 1995.
2. Григоренко Н.И. Пиарщики и журналисты: диалог с обществом // Язык и социальная динамика: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Красноярск, 2011.
3. Григоренко Н.И. Специфика продвижения имиджа Красноярского края // Имидж государства / региона в современном информационном пространстве: Материалы симпозиума 23–24 марта 2009 г. СПб., 2010.
4. Закон Красноярского края от 30.06.2003 № 7-1171 «О праве граждан на информацию о деятельности и решениях органов государственной власти Красноярского края и порядке предоставления информации органами государственной власти Красноярского края». URL: [www.krao.ru/files/fck/File/kazakov/zakon\\_pravo\\_na\\_infu.doc](http://www.krao.ru/files/fck/File/kazakov/zakon_pravo_na_infu.doc) (05.02.2014).
5. Ингэм Б. Роль пресс-секретаря // Пресс-служба. 2004. № 2. С. 91–93.
6. Кречетова О. Внедряемое медиа клиповое сознание меняет личность, считают эксперты. URL: [http://ria.ru/mf\\_news/20111122/494882252.html](http://ria.ru/mf_news/20111122/494882252.html) (05.02.2014).
7. Речевая коммуникация в политике / Под ред. Л.В. Минаевой. М., 2007.
8. Законодательное Собрание Иркутской области. [Официальный сайт]. URL: <http://www.irk.gov.ru/> (21.04.2011).
9. Законодательное Собрание Красноярского края. [Официальный сайт]. URL: <http://www.sobranie.info/power.php.-> (06.09.2013).

10. Законодательное Собрание Новосибирской области. [Официальный сайт]. URL: <http://www.zsnsso.ru/> (21.04.2011).
  11. Устав Красноярского края от 05.06.2008 № 5-1777 (с изменениями и дополнениями). URL: <http://www.sobranie.info/lawsinfo.php?UID=5337> (05.02.2014).
  12. Федеральный закон Российской Федерации от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Российская газета. № 4849. 13.02.2009.  
URL: <http://www.rg.ru/2009/02/13/dostup-dok.html> (05.02.2014).
  13. Шварценберг Р.-Ж. Политическая социология. М., 1992.
  14. Sanders K. Political Public Relations and Government Communication // Political Public Relations. Principles and Applications / Eds.: J. Stromback, S. Kioussis. New York, 2011.
- 

*Grigorenko N., Minaeva L.*

### **Communication Policy of Regional Legislative Body**

*Grigorenko, Natalia* — PhD in sociology, Assistant professor of Higher School of Economics. National Research University, St-Petersburg.

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

*Minaeva, Ludmila* — PhD in philology, Professor, Head of the Foreign Languages Department, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University.

E-mail: [minaeva@spa.msu.ru](mailto:minaeva@spa.msu.ru)

#### **Annotation**

The construction of relationships of government bodies with various public groups is an essential aspect of public administration in a democratic country, since it provides the basis for political decision-making process which should necessarily imply a shared interest of government and population. The article focuses on the forms and functions of government communication in the sphere of regional legislative power. It presents the findings from a study investigating activities of Information and Public Relations Department of Krasnojarsk region Parliament. The objective of the Department is the formation of long-term relationships oriented on developing trust of people to the legislative body and their support of political decisions.

#### **Keywords**

Public Relations, Public Administration, information service, transparency of legislative power, communication policy, communication strategy.

#### **References:**

1. Girenok F.I. *Metafizika pata (kosnojazychie ustalogo cheloveka)*. Moscow, 1995.
2. Grigorenko N.I. Piarshhiki i zhurnalisty: dialog s obshhestvom. *Jazyk i social'naja dinamika: Materialy Vserossijskoj nauchno-prakticheskoy konferencii*. Krasnojarsk, 2011.
3. Grigorenko N.I. Specifika prodvizhenija imidzha Krasnojarskogo kraja. *Imidzh gosudarstva / regiona v sovremennom informacionnom prostranstve: Materialy simpoziuma 23–24 marta 2009 g.* St.Petersburg, 2010.
4. *Zakon Krasnojarskogo kraja* ot 30.06.2003 № 7-1171 «O prave grazhdan na informaciju o dejatel'nosti i reshenijah organov gosudarstvennoj vlasti Krasnojarskogo kraja i porjadke predostavlenija informacii organami

gosudarstvennoj vlasti Krasnojarskogo kraja».

URL: [www.krao.ru/files/fck/File/kazakov/zakon\\_pravo\\_na\\_infu.doc](http://www.krao.ru/files/fck/File/kazakov/zakon_pravo_na_infu.doc) (05.02.2014).

5. Ingjem B. Rol' press-sekretarja. *Press-sluzhba*. 2004, 2. С. 91–93.

6. Krechetova O. *Vnedrjaemoe media klipovoe soznanie menjaet lichnost', schitajut jeksperty*.

URL: [http://ria.ru/mf\\_news/20111122/494882252.html](http://ria.ru/mf_news/20111122/494882252.html) (05.02.2014).

7. *Rechevaja kommunikacija v politike* / Pod red. L.V. Minaevoj. Moscow, 2007.

8. *Zakonodatel'noe Sobranie Irkutskoj oblasti*. [Official site]. URL: <http://www.irk.gov.ru/> (21.04.2011).

9. *Zakonodatel'noe Sobranie Krasnojarskogo kraja*. [Official site].

URL: <http://www.sobranie.info/power.php> (06.09.2013).

10. *Zakonodatel'noe Sobranie Novosibirskoj oblasti*. [Official site]. URL: <http://www.znsno.ru/> (21.04.2011).

11. *Ustav Krasnojarskogo kraja* ot 05.06.2008 № 5-1777 (s izmenenijami i dopolnenijami).

URL: <http://www.sobranie.info/lawsinfo.php?UID=5337> (05.02.2014).

12. Federal'nyj zakon Rossijskoj Federacii ot 09.02.2009 № 8-FZ «Ob obespechenii dostupa k informacii o dejatel'nosti gosudarstvennyh organov i organov mestnogo samoupravlenija». *Rossijskaja gazeta*. № 4849.

13.02.2009. URL: <http://www.rg.ru/2009/02/13/dostup-dok.html> (05.02.2014).

13. Shvarcenberg R.-Zh. *Politicheskaja sociologija*. Moscow, 1992.

14. Sanders K. Political Public Relations and Government Communication. *Political Public Relations. Principles and Applications*. Eds.: J. Stromback, S. Kioussis. New York, 2011.



## Из истории управления

Алпеев О.Е.

### Организация и порядок проведения стратегических военных игр Генерального штаба русской армии в 1906–1914 гг.

Алпеев Олег Евгеньевич — научный сотрудник Научно-исследовательского института (военной истории) Военной академии Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации.

E-mail: [oa1pee1v@yandex.ru](mailto:oa1pee1v@yandex.ru)

#### Аннотация

В статье реконструируются организация и порядок проведения стратегических военных игр русского Генерального штаба в 1906–1914 гг. Рассматриваются основные руководства, характеризуются главные картографические издания, применявшиеся в ходе занятий, а также оценивается влияние современной военно-теоретической мысли на ведение занятий. Делается вывод, что организация стратегических военных игр в Российской империи находилась на высоком уровне. Военные игры могли моделировать передвижения и все действия войск, предшествовавшие боевым столкновениям. В начале XX века они стали действенным инструментом оперативной и тактической подготовки и проверки стратегических планов.

#### Ключевые слова

Военная игра, Генеральный штаб, тактическая и оперативная подготовка, стратегическое планирование.

Важнейшим результатом возникновения на рубеже XVIII и XIX веков современной военной науки являлось изобретение военной игры. Ее появление ознаменовало начало использования научных методов в тактической и оперативной подготовке офицеров, а также в стратегическом планировании, где ее стали применять с целью тестирования военных планов. Их проверка входила в круг задач особой разновидности военной игры — стратегической, организация которой была разработана и впервые испытана на практике штабом Варшавского военного округа в 1902 году. Стратегические игры проводились при штабах военных округов и лишь эпизодически, в 1906–1908 годах, в центральном органе Генерального штаба — его Главном управлении (ГУГШ). 20–24 апреля 1914 года в Киеве состоялась беспрецедентная по масштабу стратегическая игра со старшими войсковыми начальниками на всем восточноевропейском театре военных действий.

Военные игры в Российской империи стали регулярно проводиться с 70-х годов XIX века, а с 1906 года первый начальник Генерального штаба генерал от инфантерии Ф.Ф. Палицын инициировал их введение в качестве обязательной формы тактической и оперативной подготовки. В марте 1907 года Палицын совершил поездку в штабы трех важнейших пограничных округов — Виленского, Варшавского и Киевского, во время которой он присутствовал на их военных играх. По итогам поездки

Палицын составил «Свод указаний, данных начальником Генерального штаба во время военной игры офицеров Генерального штаба в 1907 году»<sup>1</sup>. Этот документ стал первым официальным нормативно-методическим пособием по ведению военных игр. Окончательно обязательный характер этих упражнений был закреплён в принятом в 1909 году «Наставлении для офицерских занятий»<sup>2</sup>.

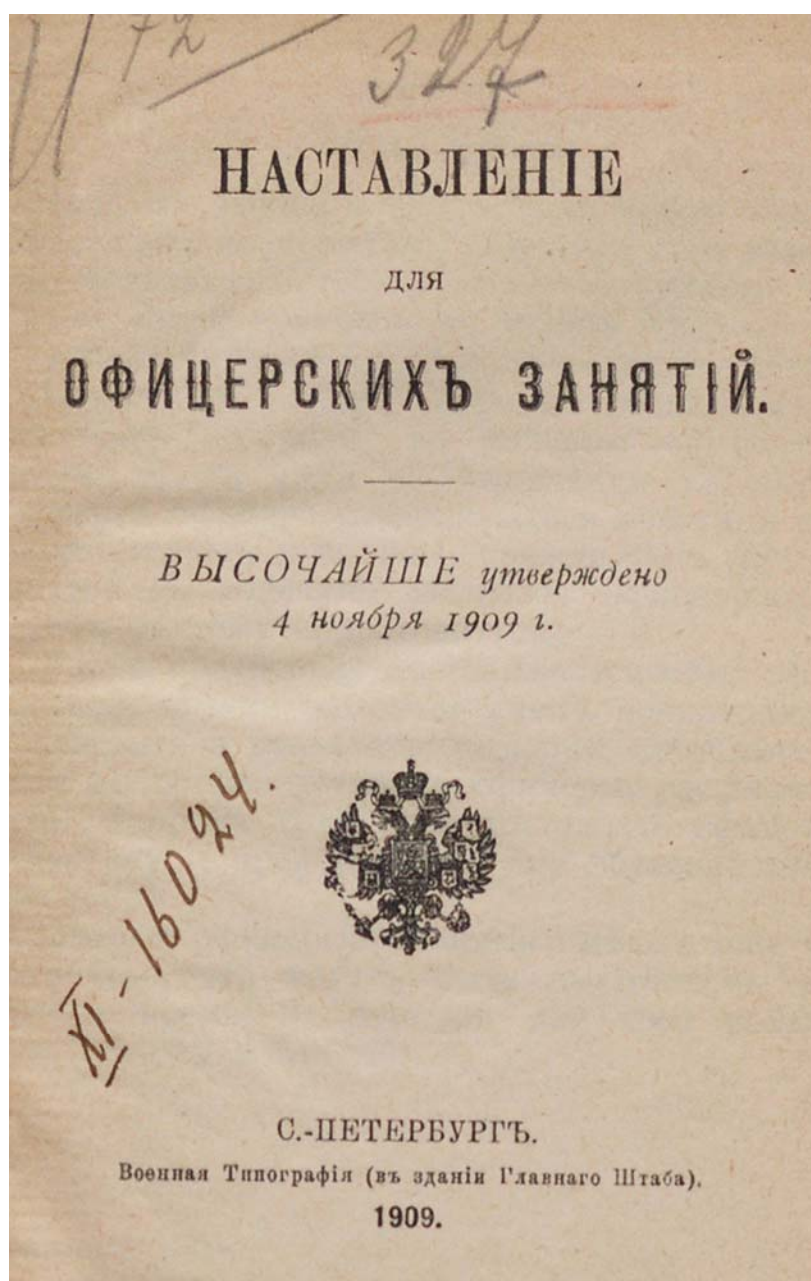


Рис. 1. Титульный лист «Наставления для офицерских занятий» 1909 года

<sup>1</sup> Свод указаний, данных начальником Генерального штаба во время военной игры офицеров Генерального штаба в 1907 году. СПб., 1908.

<sup>2</sup> Наставление для офицерских занятий: высочайше утверждено 4 ноября 1909 г. СПб., 1909.

Необходимо отметить, что в отечественной и зарубежной историографии отсутствуют работы, специально посвященные организации стратегических военных игр Генерального штаба России в начале XX века. Здесь можно отметить только статью бывшего генерал-майора царской армии А.Н. Суворова, в которой анализировалась подготовка и проведение стратегической игры старших войсковых начальников 1914 года<sup>3</sup>. Этой же игре посвятил отдельную главу своей профессорской диссертации «Проблема стратегического развертывания» В.А. Меликов, где были целиком воспроизведены основные положения и выводы статьи Суворова<sup>4</sup>.

Вопросы появления и распространения военной игры в русской армии были рассмотрены в докторской диссертации В.В. Изонова и менее подробно в его статьях<sup>5</sup>. Определенный вклад в изучение истории военной игры в России внесли работы современного американского исследователя Джона У. Стейнберга. Вопросы, связанные с ее развитием, подробно изложены в его новейшей монографии «Вся царская рать. Русский Генеральный штаб и судьба империи, 1898–1914 гг.»<sup>6</sup> Эта книга посвящена обучению и подготовке офицеров корпуса офицеров Генштаба. Вслед за известным современным специалистом по истории германского стратегического планирования Арденом Бухольцом Стейнберг объединил под общим названием «военные игры» все существовавшие в конце XIX — начале XX века формы подготовки войск, командиров и штабов: собственно военные игры, решение тактических и стратегических задач, полевые поездки, учения и маневры. Однако Бухольц рассматривал прежде всего *организационную деятельность* Прусского Большого Генерального штаба в сфере руководства этими занятиями, не останавливаясь на их особенностях<sup>7</sup>. В этом случае подобное объединение представляется нам оправданным, так как организационные основы вышеперечисленных форм подготовки были одинаковыми. Однако более детальное изучение истории, теории, методики и практики ведения маневров, военных игр, полевых поездок требует их дифференциации в связи с возложением на них

---

<sup>3</sup> Суворов А.Н. Военная игра старших войсковых начальников в апреле 1914 года // Военно-исторический сборник. М., 1919. Вып. 1. С. 9–28.

<sup>4</sup> Меликов В.А. Проблема стратегического развертывания по опыту мировой и гражданской войны. М., 1935. Т. 1. Мировая империалистическая война 1914–1918 гг. С. 247–261.

<sup>5</sup> Ионов В.В. Подготовка военных кадров в России (XIX — начало XX вв.): дис. ... док. ист. наук. СПб., 1998. С. 480–484, 506–507; *Он же*. Подготовка русской армии накануне Первой мировой войны // Военно-исторический журнал. 2004. № 10. С. 34–39; *Он же*. Подготовка Русской армии накануне Первой мировой войны // Последняя война Российской империи: Россия, мир накануне Первой мировой войны по документам российских и зарубежных архивов: Материалы Международной научной конференции 7–8 сентября 2004 года / отв. ред. В.П. Козлов. М., 2006. С. 165–173.

<sup>6</sup> Steinberg J.W. All the Tsar's Men: Russia's General Staff and the Fate of the Empire, 1898–1914. Washington; Baltimore, 2010.

<sup>7</sup> Bucholz A. Moltke, Schlieffen, and Prussian War Planning. Providence; Oxford, 1993. P. 13.

различных задач. Объединение Стейнбергом этих занятий под одним названием привело к неверным, на наш взгляд, выводам. Историк отрицает практическое значение военных игр в оперативной подготовке, называя их «символической демонстрацией силы», тогда как в действительности это утверждение справедливо только по отношению к маневрам<sup>8</sup>. Таким образом, очевидный пробел в историографии, связанный с отсутствием работ, затрагивающих вопросы организации стратегических военных игр дореволюционного Генштаба, определяет цель настоящей статьи — реконструировать систему организационного и нормативно-правового обеспечения этих занятий в России в 1906–1914 годах.

\*\*\*

Отличительной особенностью организации военных игр в русской армии накануне Первой мировой войны являлось отсутствие единой методики их ведения, причиной чего являлась децентрализация органа, ответственного за подготовку занятий — Генерального штаба империи.

Генштаб русской армии конца XIX — начала XX века разделялся на центральное и войсковое управления. К центральному управлению до 1905 года относился Главный штаб, с 1905 года — ГУГШ<sup>9</sup>. Войсковое управление Генерального штаба накануне Первой мировой войны состояло из военно-окружных, корпусных, дивизионных и крепостных штабов, управлений (штабов) отдельных бригад. В войсковое управление также входили войсковые штабы казачьих войск и Семиреченской области и штабы Отдельного корпуса пограничной стражи<sup>10</sup>. Особой чертой организации русского Генерального штаба являлось количественное преобладание войскового управления над центральным. Большинство офицеров Генштаба проходило службу на штабных должностях в военных округах, стандарты ведения тактической и оперативной подготовки в которых сильно отличались. Из-за этого Генеральному штабу Российской империи не удалось выработать единую методику проведения стратегических военных игр. Офицеры войскового Генштаба, как правило, не были знакомы с организацией занятий в соседних округах, вследствие чего опирались на собственный опыт при подготовке к играм.

---

<sup>8</sup> Обоснованию этого тезиса посвящена отдельная статья Стейнберга: *Steinberg J.W.* Imperial War Games (1898–1906): Symbolic Displays of Power or Practical Training? // *The Military and Society in Russia 1450–1917* / ed. by E. Lohr and M. Poe. Leiden; Boston; Köln, 2002. P. 253–271.

<sup>9</sup> См. подробнее: *Кавтарадзе А.Г.* Из истории русского Генерального штаба // *Военно-исторический журнал*. 1971. № 12. С. 75–80; 1972. № 7. С. 80–86; 1974. № 12. С. 87–92.

<sup>10</sup> *Кавтарадзе А.Г.* Войсковое управление Генерального штаба русской армии // *Военно-исторический журнал*. 1978. № 6. С. 78.

Рассмотрим структуру органов русского Генерального штаба, ответственных за подготовку и проведение военных игр. Согласно «Своду указаний» Ф.Ф. Палицына, с офицерами Генерального штаба при корпусных штабах проводились тактические военные игры, а стратегические — при окружных. «Наставление для офицерских занятий» 1909 года вводило в обязанности штабов военных округов проведение стратегических игр и с высшими строевыми начальниками. Так как рассмотрение организации тактических игр не входит в круг задач настоящей статьи, сосредоточимся на устройстве окружных штабов.

Штаб округа являлся основным рабочим органом командующего по управлению расквартированными на территории округа войсками и находился в непосредственном подчинении начальника штаба. С 1892 года окружные штабы существовали двух типов: разделявшиеся на отделы (управления) и непосредственно на отделения. Изначально организация первого типа была присвоена штабам трех пограничных округов — Варшавского, Виленского и Киевского — с целью облегчить формирование на их основе армейских управлений<sup>11</sup>. К 1914 году ее распространили на штабы 11 округов, и только штаб незначительного в боевом отношении Омского округа оставался разделенным непосредственно на отделения.

Штаб округа, разделявшийся на отделы (управления), включал в себя управления окружных генерал-квартирмейстера, дежурного генерала и начальника военных сообщений. Ключевым подразделением штаба округа являлось управление окружного генерал-квартирмейстера. В его ведении находились основные работы по подготовке к войне. Сотрудниками этого управления велось делопроизводство «по всем распоряжениям и вопросам, касающимся размещения и обучения войск и по их мобилизации; по собранию военно-статистических данных, относящихся к району округа и к ближайшим областям соседних государств; по производству съемочных работ в районе округа; по службе Генерального штаба вообще и по заведыванию личным составом и занятиями офицеров Генерального штаба»<sup>12</sup>. В компетенцию управления входило и проведение военных игр как относящихся к специальным занятиям Генштаба. За организацию этих занятий отвечало отчетное отделение управления, состоявшее из руководителя — старшего адъютанта в штаб-офицерском чине и одного-двух помощников — обер-офицеров<sup>13</sup>. Общее руководство занятиями

---

<sup>11</sup> Приказ по военному ведомству № 219 от 9 августа 1892 г.

<sup>12</sup> Свод военных постановлений 1869 года. Изд. 2-е. СПб., 1907. Ч. 1. Кн. II: Военно-окружные управления. Ст. 113.

<sup>13</sup> Там же. Ст. 117.

возлагалось на окружного генерал-квартирмейстера<sup>14</sup>. Отчетное отделение также вело всю переписку по организации военных игр с войсковыми штабами и с ГУГШ.

Контроль за проведением военных игр окружных штабов в ГУГШ изначально возлагался на 2-е отделение (по службе Генерального штаба) части 4-го обер-квартирмейстера управления генерал-квартирмейстера, а с 1907 года — на 4-е делопроизводство (по вопросам дислокационным и образования войск) части 1-го обер-квартирмейстерства. После реформы ГУГШ в 1910 году эта функция была передана в 3-е делопроизводство того же структурного подразделения отдела генерал-квартирмейстера (огенквара)<sup>15</sup>.

Во время недолгого периода 1906–1908, когда военные игры проводились в ГУГШ, подготовка занятий находилась в непосредственном ведении обер-квартирмейстеров. Организация стратегической военной игры старших войсковых начальников 1914 года в Киеве осуществлялась 1-м (оперативным) делопроизводством части 1-го обер-квартирмейстера ГУГШ во главе с полковником И.И. Щолоковым.

Завершая анализ структуры органов Генштаба, ответственных за подготовку и ведение военных игр, отметим, что сосредоточение переписки по этим занятиям в 4-м (с 1910 года — 3-м) делопроизводстве ГУГШ нельзя признать удачным, так как оно затрудняло использование их результатов в стратегическом планировании. Это структурное подразделение не занималось работами оперативного характера, поэтому анализ поступающих отчетов о военных играх в нем не производился. Его роль по существу сводилась к регистрации входящих отчетных документов. В пользу предположения о недостаточном внимании к выводам игр военных округов со стороны руководства «мозга армии» свидетельствует то, что среди 17 сохранившихся в фонде ГУГШ итоговых отчетных документов только на одном была обнаружена помета, подтверждающая факт знакомства с его содержанием генерал-квартирмейстера Ю.Н. Данилова<sup>16</sup>. Если результат занятия, проведенного при штабе того или иного округа, обнаруживал недостатки в плане развертывания, отчетному отделению самому приходилось возбуждать переписку с огенкваром ГУГШ с целью его изменения<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> Свод военных постановлений 1869 года. Ст. 121.

<sup>15</sup> В 1910 году управления ГУГШ переименовываются в отделы.

<sup>16</sup> Речь идет об «Отчете о военной игре старших начальников войск Московского военного округа в 1911 году». (Российский государственный военно-исторический архив (далее — РГВИА). Ф. 2000. Оп. 1. Д. 1981. Л. 56–63.)

<sup>17</sup> РГВИА. Ф. 2000. Оп. 1. Д. 1821.

\*\*\*

Фактическое отсутствие организационного единства в русском Генеральном штабе конца XIX — начала XX века послужило причиной разнообразия методик ведения стратегических игр. Прежде чем перейти к рассмотрению организации этих занятий, необходимо выяснить, что понималось на рубеже XIX и XX столетий под термином «стратегическая военная игра».

Официальное «Наставление для офицерских занятий» предлагало следующее ее определение: «Военная игра представляет маневры на картах и планах; она имеет целью доставить начальникам всех степеней упражнения в таких распоряжениях на войне, которые не зависят от воли руководителей, как это бывает на тактических задачах, а вызываются действиями противника, насколько это может быть достигнуто на картах и планах»<sup>18</sup>. В статье, написанной А.Н. Апухтиным для «Военной энциклопедии», было помещено другое определение: «Военная игра — групповое двустор[оннее] решение стратегич[еских] и тактич[еских] задач на планах, характеризуется непрерывным видоизменением обстановки, почему занятия ею носят характер состязания, доходящего иногда до азарта»<sup>19</sup>. В обеих дефинициях подчеркиваются ключевые отличия от двух других основных форм оперативной подготовки офицеров — полевых поездок и решения тактических и стратегических задач. От полевых поездок военная игра отличалась тем, что велась на картах, тогда как основные работы в ходе полевых поездок выполнялись на местности. Следует отметить, что в виде военных игр проводились только так называемые учебные полевые поездки. Кроме них существовали еще и «разведывательные поездки», которые предназначались для «изучения вероятных театров военных действий, для сбора и обновления военно-статистических сведений и для обследования отдельных местных предметов, имеющих военное значение»<sup>20</sup>. Главное различие между военной игрой и решением тактических или стратегических задач заключалось в постоянном изменении обстановки в процессе занятий, обусловленном действиями противоположной стороны. Решение задач подразумевало получение сведений о

---

<sup>18</sup> Наставление для офицерских занятий. С. 30.

<sup>19</sup> [Апухтин А.Н.] Военная игра // Военная энциклопедия / Под ред. К.И. Величко, В.Ф. Новицкого, А.В. фон Шварца и др. СПб.; Пг., 1911–1915. Т. 6. Верещагин В.В. — Воинская повинность. С. 471. Современное ее определение звучит так: «командно-штабная военная игра (КШВИ), форма оперативной подготовки, применяемая в целях проверки и совершенствования навыков офицеров в подготовке опер[аци]й и управлении войсками (силами) в ходе боевых действий, а также исследования новых вопросов воен[ного] иск[усст]ва, организац[онной] структуры войск (сил) и способов их применения». (Военный энциклопедический словарь / под ред. А.Э. Сердюкова. М., 2007. С. 336.)

<sup>20</sup> Наставление для производства полевых поездок офицеров Генерального штаба. СПб., 1914. С. 17.

противнике непосредственно от руководителя<sup>21</sup>. Цель этих упражнений заключалась в разработке участниками распоряжений для выполнения лишь ближайшей боевой задачи, что исключало динамическое развитие ситуации в их ходе<sup>22</sup>. Военные игры, решение тактических / стратегических задач и полевые поездки в отношении организации и документационного их обеспечения имели много общего с учениями и маневрами<sup>23</sup>.

Военные игры в русской армии делились на общевойсковые и специальные — кавалерийские, крепостные, санитарные, тыловые. Аналогом военной игры в морском ведомстве была морская игра. Описание большой военно-морской игры, проведенной в 1902 году, можно найти в мемуарах А.Я. Ельшина<sup>24</sup>. Общевойсковые игры, в свою очередь, подразделялись по масштабу действий на тактические и стратегические. Тактические игры посвящались действиям небольших отрядов силой не выше корпуса. Под стратегическими играми подразумевались занятия, в процессе которых разыгрывались действия двух противоборствующих армий, состоявших из нескольких корпусов, отдельных пехотных и кавалерийских дивизий и вспомогательных частей. Эти игры проводились при окружных штабах с привлечением старших войсковых начальников и / или высших офицеров Генерального штаба. В ходе стратегических игр, организованных Главным управлением Генерального штаба, могли разыгрываться действия нескольких армий или даже фронтов. Необходимо отметить, что в соответствии с требованиями современной военной науки игры при окружных штабах должны классифицироваться как оперативные или даже оперативно-тактические. Предметом стратегических игр русского Генерального штаба начала XX века являлись армейские операции или, как в случае с Киевской игрой старших войсковых начальников 1914 года, — фронтовые<sup>25</sup>. В процессе стратегических игр иногда

---

<sup>21</sup> Наставление для офицерских занятий. С. 31.

<sup>22</sup> Наиболее подробным руководством по решению тактических задач являлось пособие Н.И. Семенова. См.: *Семенов Н.И.* Стратегическая задача: Действия N-го армейского корпуса в районе между реками Вислою, Пилицею и Северной полосой Западной Галиции. СПб., 1894. С точки зрения современной военной науки корпус ведет бой — то есть его действия носят тактический, а не стратегический характер.

<sup>23</sup> Об организации учений и маневров в русской армии конца XIX — начала XX в. см. подробнее: [Мажный Д.В.] Большие маневры. Тактический очерк. СПб., 1887; *Войде К.[М.]* Мирные маневры и их значение. СПб., 1894; *Квещинский М.[Ф.]* Техника организации маневра // Военный сборник. 1914. № 1. Отд. I. С. 27–32; *Гареев М.А.* Общевойсковые учения. Изд. 2-е, перераб. и доп. М., 1990. С. 53–82.

<sup>24</sup> *Ельшин А.Я.* На суше и на море // Морские записки. 1945. Т. 3. № 3. С. 126–129.

<sup>25</sup> Современный российский историк В.Т. Иминов отмечает, что в начале XX века фронтовая операция только переживала этап становления и представляла собой совокупность армейских операций. См.: *Иминов В.Т.* Эволюция военного искусства по опыту Первой мировой войны // Последняя война Российской империи. Россия, мир накануне Первой мировой войны по документам российских и зарубежных архивов: материалы Международной научной конференции 7–8 сентября 2004 года / отв.



разыгрывались отдельные бои, то есть действия тактического характера. Подобное терминологическое несоответствие требует пояснения. Согласно взглядам русских военных теоретиков рубежа XIX–XX веков военное искусство включало в себя только две составные части — тактику и стратегию. Оперативного искусства как промежуточного звена между ними не существовало. Ведение операций относилось к области стратегии. Это связано с тем, что войны XIX века завершались после одной-единственной операции, либо в ходе нескольких последовательных операций. Важнейшие русские военно-теоретические работы в области стратегии — академические курсы Г.А. Леера и Н.П. Михневича — в большей степени посвящались ведению операций. Советский военный теоретик А.А. Свечин отмечал: «Труды по стратегии, имевшие в виду исключительно стратегию сокрушения, в сущности обращались в трактаты по оперативному искусству, и Г.А. Леер с полным правом поместил на обложке своих трудов, под заглавием “стратегия”, второй заголовок — “тактика театра военных действий”. Естественно пристрастие стратегов старой школы к анализу Наполеоновских походов: в последних целая кампания часто сводилась к одной лишь операции на главном театре; стратегические вопросы не представляли затруднения и заключались лишь в определении главного театра; группировка сил между главным и второстепенными театрами производилась по принципу решительного предпочтения интересов главного театра, постановка цели для единственной операции на главном театре не могла вызывать сомнений, т. к. она при стратегии сокрушения сводилась к уничтожению развернутых на нем неприятелем живых сил. Изучение Наполеоновских походов в большинстве случаев сводилось, таким образом, к изучению оперативного, а не стратегического искусства»<sup>26</sup>.

Основными руководствами для проведения стратегических военных игр перед Первой мировой войной являлись «Свод указаний» Палицына и «Наставление для офицерских занятий» 1909 года. Оба документа давали только общие рекомендации для организации и ведения этих занятий, поэтому в военных округах разрабатывались собственные пособия. Наиболее серьезными из них следует признать «Руководство для

---

ред. В.П. Козлов. М., 2006. С. 129. См. также: *Савушкин Р.* К вопросу о возникновении и развитии операции // Военно-исторический журнал. 1979. № 5. С. 178–182.

<sup>26</sup> *Свечин А. [А.]* Стратегия. Изд. 2-е. М., 1927. С. 173.

ведения военной игры» М.А. Сулькевича<sup>27</sup> и его дополненное переиздание, выполненное В.А. Косяковым<sup>28</sup>.

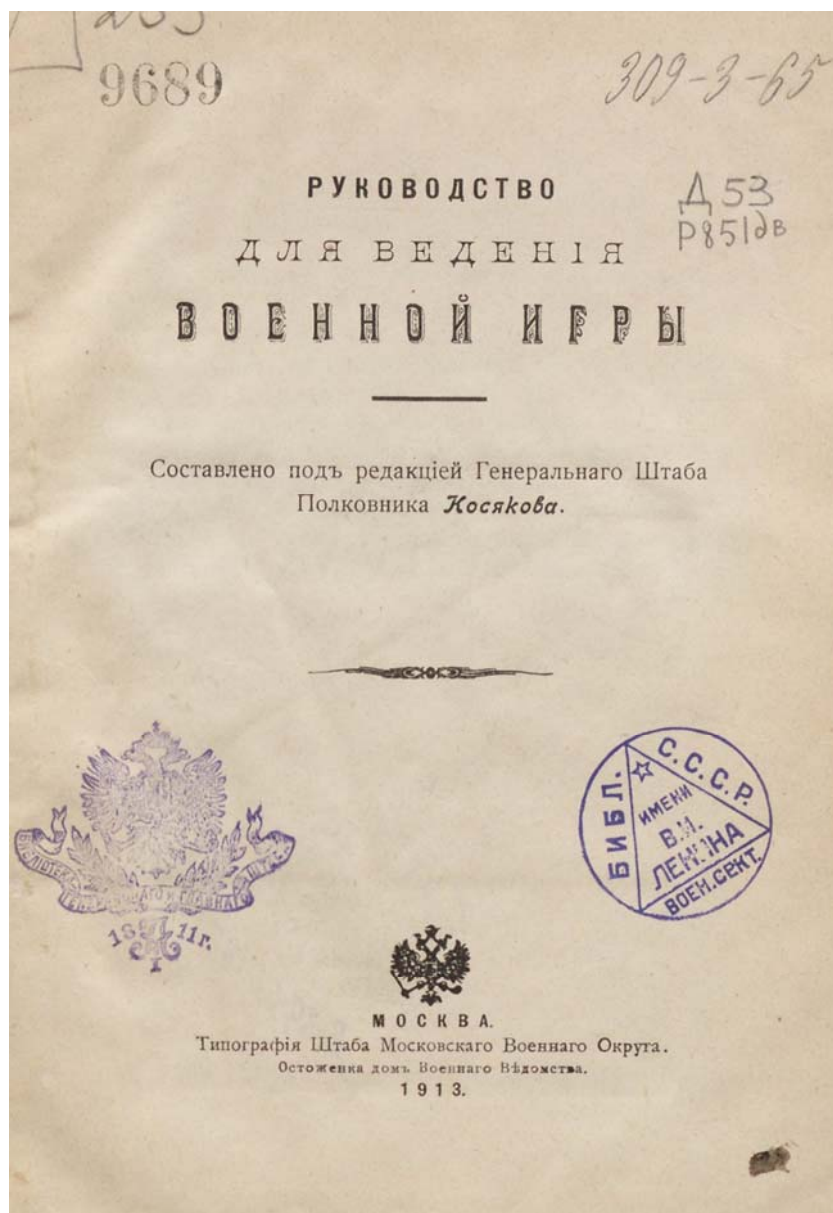


Рис. 2. Титульный лист «Руководства для ведения военной игры» В.А. Косякова

«Свод указаний» Палицына предписывал ежегодно проводить при штабах военных округов две игры: стратегическую — для старших офицеров Генерального штаба, под руководством начальника окружного штаба; и тактическую — для прочих офицеров Генштаба. Их организовывал окружной генерал-квартирмейстер<sup>29</sup>. «Наставление для офицерских занятий» узаконивало ведение стратегических игр со

<sup>27</sup> [Сулькевич М.А.] Руководство для ведения военной игры офицеров Иркутского военного округа. Иркутск, 1911; [Он же.] Руководство для военной игры. Симферополь, 1913.

<sup>28</sup> Косяков [В.А.] Руководство для ведения военной игры. М., 1913.

<sup>29</sup> Свод указаний, данных начальником Генерального штаба во время военной игры офицеров Генерального штаба в 1907 году. С. 4.

старшими войсковыми начальниками<sup>30</sup>. Занятия велись в зимний учебный период — с 1 октября по 1 мая<sup>31</sup>.

Проведение стратегических военных игр при штабах военных округов преследовало несколько целей. Во-первых, они давали возможность ознакомить участников с вероятными театрами военных действий; во-вторых, предоставляли практику строевым начальникам и штабным работникам в руководстве войсками в боевых условиях, в том числе — в технике отдачи распоряжений; в-третьих, помогали объединять взгляды участников на военное дело; и, наконец, служили средством проверки военных планов. В «Пояснительной записке о занятиях во время военной игры старших офицеров Генерального штаба при штабе Виленского военного округа 1909 / 10 г.» говорится: «Ближайшей целью игры (подчеркнуто в документе. — О.А.) поставлена проверка всех соображений, относительно сосредоточения и развертывания войск округа, разработанных в окружном штабе и в войсках первой линии, т. е. корпусах прикрытия, крепостях и кавалерии, по мобилизационному расписанию № 18 восстановленному»<sup>32</sup>. В задания для стратегических игр обязательно вводились действительные сведения о сосредоточении войск армии, формируемой военным округом, и предположения о действиях вероятных противников. Розыгрыш велся на картах той местности, где предстояло действовать армии. Так, военные игры Московского округа проводились на картах, охватывающих территории Виленского и Варшавского округов.

Порядок ведения военных игр в разных округах сильно отличался. Например, в Варшавском военном округе занятия проходили в течение одного сбора участников, не превышавшего 15 дней. В Виленском военном округе применялась иная схема организации игр — участники привлекались к занятиям при окружном штабе несколько раз в течение учебного периода. Каждый такой съезд ограничивался 1–2 днями. Неодинаковыми были масштабы разыгрываемых действий: от трех маневренных (по современной терминологии — оперативных) дней, как в случае с военной игрой старших войсковых начальников Варшавского военного округа 1911 года, до 40 дней (военная игра офицеров Генерального штаба Туркестанского военного округа 1907 года).

Все привлекаемые к занятиям офицеры и генералы разделялись на руководство, посредников и участников. Штаб руководства и обе играющие партии размещались в изолированных друг от друга помещениях, и общение между ними

---

<sup>30</sup> Наставление для офицерских занятий. С. 9.

<sup>31</sup> План распределения годовых занятий в войсках. СПб., 1881. С. 12–28.

<sup>32</sup> РГВИА. Ф. 1956. Оп. 1. Д. 1804. Л. 58–59 об.

осуществлялось исключительно через посредников. Военные игры проводились либо в зданиях окружных штабов, либо в офицерских собраниях. Например, в Варшавском военном округе игры велись в собрании Генерального штаба<sup>33</sup>.

Важнейшую роль на занятиях играл руководитель. В ходе игр со старшими войсковыми начальниками руководство брал на себя командующий войсками округа либо его помощник, на играх с офицерами Генерального штаба — начальник штаба округа или окружной генерал-квартимейстер. Руководитель контролировал весь ход игры, получал через посредников сведения о действиях участников и сообщал участникам вводные. В конце занятий он проводил общий разбор игры. В помощь руководителю назначалось необходимое количество чинов из состава окружного штаба, не задействованных в качестве участников<sup>34</sup>. Кроме того, на штаб руководства возлагалась обязанность разыгрывать действия «обозначенных» или «мнимых» войск, то есть не входящих в состав армий противоборствующих сторон.

Основными задачами посредников являлась проверка правильности действий на игре, организация связи между участниками и руководителем, определение результатов боевых столкновений. Как правило, на каждую сторону назначался один главный (старший) посредник, несколько младших посредников и их помощники. В пособии Соковнина обязанности старшего посредника обозначались следующим образом:

- «а) поверка в партии исходного положения;
- б) сообщение партии, по указаниям руководителя: сведений о противнике, изменений в обстановке, новых данных, «ходов» (курсив Соковнина. — О.А.) игры и времени по игре;
- в) разъяснение, с ведома руководителя и в пределах своей компетенции, всех возникающих в партиях вопросов;
- г) поверка в партии, в отношении целесообразности и отчетливости, всех распоряжений и донесений и передача их руководителю с кратким устным докладом наиболее существенных своих замечаний и с отметкой последних на полях работ;
- д) наблюдение за правильностью расчетов времени: передвижений и перевозок, сосредоточения, развертывания в боевой порядок и преодоления препятствий;
- е) учет сил, близости и интенсивности действий противника;

---

<sup>33</sup> РГВИА. Ф. 1859. Оп. 1. Д. 2808. Л. 9.

<sup>34</sup> Наставление для офицерских занятий. С. 31.

ж) учет действительности огня, расхода ружейных патронов и времени их пополнения» и т. д.<sup>35</sup>

Распределение участников по должностям происходило в соответствии с «Положением о полевом управлении войск в военное время» 1890 года — основным организационным документом русской армии<sup>36</sup> и временными штатами, утвержденными 30 сентября 1912 года<sup>37</sup>. На каждую сторону назначались командующие армиями, начальники их штабов и несколько офицеров для поручений, командиры корпусов, начальники дивизий и отдельных бригад. В зависимости от масштаба игры дополнительно вводились должности начальников армейских тылов, армейских интендантов, начальников корпусных штабов и авангардов и т. п. В исключительных случаях к военным играм допускались наблюдатели из соседних округов.

Участники, командированные в окружные штабы на военную игру, обеспечивались путевым и суточным довольствием согласно приказу по военному ведомству № 296 от 15 декабря 1889 года. Переезды к местам ведения занятий совершались по предельным билетам, за казенный счет. Прогонные деньги — обычная форма путевого довольствия в военном ведомстве России — командируемым на занятия офицерам не назначались<sup>38</sup>. Участникам игр за время переезда выплачивались суточные в размере 2 руб. 25 коп. для штаб- и 1 руб. 50 коп. для обер-офицеров, что являлось обычной нормой для военнослужащих, снабжаемых перевозочными документами. Размер суточных на время пребывания на месте командирования был выше и устанавливался в 3 руб. для штаб- и 2 руб. для обер-офицеров Генерального штаба. Продолжительность командировки ограничивалась 10 днями, при этом офицер мог привлекаться к участию в военной игре не более одного раза в год. Действие приказа распространялось на территорию всех европейских и Кавказского военных округов. В 1893 году к военным играм разрешили привлекать генералов Генерального штаба, которым назначались 3 руб. суточных при переезде и 4 руб. — во время

---

<sup>35</sup> Соковнин М.А. Военная игра: опыт регламентации основных положений и правил. СПб., 1912. С. 20–21.

<sup>36</sup> Положение о полевом управлении войск в военное время: (Приказ по военному ведомству 1890 г. № 62). СПб., 1890.

<sup>37</sup> РГВИА. Ф. 1956. Оп. 1. Д. 1443. Л. 2 об.

<sup>38</sup> Прогонные деньги рассчитывались исходя из количества положенных тому или иному чину лошадей. К началу XX века, в условиях повсеместного распространения железнодорожного транспорта, прогонные деньги являлись анахронизмом и служили одним из главнейших источников коррупционных доходов. С введением в 1908 году «Временного положения о путевом довольствии в военном ведомстве» они были заменены на проездные деньги, рассчитывавшиеся на основании железнодорожных и пароходных тарифов. При военном министре В.А. Сухомлинове прогоны восстановили. См.: Редигер А.[Ф.] История моей жизни: воспоминания военного министра. М., 1999. Т. 2. С. 89–91.

пребывания на месте командировки<sup>39</sup>. С 1903 года максимальный срок командирования офицеров и генералов для участия в военной игре был увеличен с 10 до 15 дней<sup>40</sup>. Также к занятиям позволили привлекать старших войсковых начальников, начиная с командиров отдельных частей.

Последние изменения в порядок командирования на военные игры были осуществлены в 1910 году. Некоторые округа практиковали сборы для ведения военных игр 2–3 раза в течение учебного периода, тогда как согласно действовавшему законодательству суточные выплачивались участникам единовременно. В связи с этим 3 декабря 1908 года начальник Генерального штаба В.А. Сухомлинов обратился к военному министру А.Ф. Редигеру с предложением обеспечивать командируемых путевым довольствием каждый раз во время вызова на игру<sup>41</sup>. Эта просьба ГУГШ была удовлетворена. 4 февраля 1910 года Военный совет постановил дополнить текст приказа по Военному ведомству № 89 от 6 марта 1903 пунктом, допускающим неоднократный сбор участников для ведения занятий, «с тем, однако, условием, чтобы число вызовов было не более 3 раз в течение всего 15-дневного периода зимних занятий военными играми»<sup>42</sup>. Вместе с этим существовавший порядок командирования офицеров и генералов на военные игры распространялся на Туркестанский, Омский, Иркутский и Приамурский военные округа<sup>43</sup>.

Узаконенный размер суточного довольствия вполне удовлетворял участников военных игр и не вызывал возражений. Исключение из существовавшего порядка начисления суточных сделали только один раз — во время военной игры кандидатов на генеральские должности в Киеве в 1914 году. Тогда выяснилось, что принимавшие в ней участие офицеры понесли бóльшие расходы, чем предполагалось. Это было связано с началом в Киеве Контрактовой ярмарки. 21 февраля 1914 руководство ГУГШ ходатайствовало перед Военным советом о выдаче участникам этой игры ординарных прогонных денег<sup>44</sup>. Начальник Генерального штаба Я.Г. Жилинский предложил назначить всем 26 генералам и офицерам, командированным на завершившиеся занятия, общую компенсацию в размере 3 712 руб. 60 коп., из которых 1 718 руб.

---

<sup>39</sup> Приказ по военному ведомству № 225 от 29 сентября 1893 г.

<sup>40</sup> Приказ по военному ведомству № 89 от 6 марта 1903 г.

<sup>41</sup> РГВИА. Ф. 2000. Оп. 1. Д. 448. Л. 1–2.

<sup>42</sup> Там же. Л. 46–46 об.

<sup>43</sup> Там же. Л. 57–57 об.

<sup>44</sup> Существовали также двойные прогоны.

89 коп. подлежали удержанию как уже выплаченные<sup>45</sup>. Военный совет пошел навстречу руководителям «мозга армии» и 8 марта удовлетворил эту просьбу<sup>46</sup>.

Совершенствование порядка командирования офицеров и генералов на военные игры открыло путь к широкому привлечению к этим занятиям высшего начальствующего состава и штабных работников. Крупный военный историк А.М. Зайончковский отмечал, что в императорской армии старшие командиры к военным играм практически не привлекались: «На подготовку высшего командного состава, хотя бы в смысле военных игр, внимания было обращено мало, а маневренной практики в управлении дивизиями и корпусами в составе армий совершенно не было»<sup>47</sup>. Это утверждение не соответствует действительности. Архивные документы говорят об обратном и свидетельствуют в пользу того, что участие высшего комсостава в военных играх являлось значительным. Для примера рассмотрим данные сохранившихся списков участников стратегических военных игр при штабе Варшавского военного округа 1906–1914 годов (См. приложение). Три игры из семи проводились с офицерами Генерального штаба (в 1907, 1912, 1913 годах), четыре — со старшим командным составом (в 1906, 1910, 1911, 1914 годах).

Данные, полученные при анализе этих списков, показывают, что к играм офицеров Генерального штаба привлекались также старшие войсковые начальники из числа служивших на строевых должностях генералов и полковников Генштаба. Только во время игры 1907 года на занятия не пригласили ни одного строевого командира. К играм войсковых начальников привлекались и офицеры-генштабисты. В занятиях участвовали наиболее ценные категории командного состава и штабных работников — командиры корпусов, начальники дивизий, начальники соответствующих штабов. Так, к военным играм привлекались от 33 до 80% всех корпусных командиров (в 1907 и 1913 годах на занятия не приглашались) и от 25 до 88% начальников дивизий (в 1907 году также не участвовали в играх). Представительство начальников отдельных бригад также было велико — от 33 до 100% (кроме 1907, 1912 и 1913 годов, когда эта категория комсостава вообще не участвовала в играх). Командиры неотдельных бригад к упражнениям при штабе округа привлекались меньше — их количество среди участников не превышало 38% от штатной численности (во время игры 1914 года).

---

<sup>45</sup> РГВИА. Ф. 2000. Оп. 1. Д. 2457. Л. 45–47 об.

<sup>46</sup> Там же. Л. 50.

<sup>47</sup> Зайончковский А.М. Подготовка России к империалистической войне. Очерки военной подготовки и первоначальных планов. М., 1926. С. 96.

Менее значительным было представительство командиров артиллерийских бригад и командиров пехотных и кавалерийских полков — не более 22 и 19% соответственно.

Большинство штабных работников, участвовавших в военных играх, являлись начальниками корпусных и дивизионных штабов. К занятиям привлекалось до 80% начальников штабов корпусов и до 60% начальников штабов дивизий. Несколько меньше охватывались военными играми штаб- и обер-офицеры для поручений и старшие адъютанты окружных штабов — до 43 и 60% соответственно. Участие в военных играх старших адъютантов и штаб-офицеров для поручений при корпусных штабах и старших адъютантов дивизионных штабов было еще менее значительным — к занятиям привлекалось не более 40% штатного количества офицеров первой категории и не более 25% — второй.

Таким образом, стратегические военные игры при штабе Варшавского военного округа позволяли дать практику управления войсками достаточно широкому кругу старших начальников — командирам корпусов, начальникам дивизий, начальникам их штабов. Меньшее представительство командиров бригад и полков и прочих штабных работников объясняется тем, что они принимали участие преимущественно в тактических играх при армейских корпусах<sup>48</sup>.

\*\*\*

Участники стратегических игр обеспечивались необходимыми принадлежностями: картами, справочными изданиями, шашками или другими значками для обозначения войск на картах, полевыми книжками для донесений, бланками телеграмм и журналами военных действий (военной игры), чертежными и письменными принадлежностями, копировальными материалами — восковкой и калькой<sup>49</sup>. Организаторы игр обеспечивали бытовое обслуживание участников, начиная от размещения командированных генералов и офицеров и заканчивая питанием. В фонде штаба Московского военного округа сохранилась составленная штаб-офицером для поручений подполковником А.С. Гришинским любопытная «Ведомость расходам на военную игру 1906 года»<sup>50</sup> с приложенным к ней счетом № 6 на оплату продуктов питания<sup>51</sup>. Согласно этим документам окружной штаб израсходовал на проведение игры 102 руб. 56 коп., из которых 46 руб. 30 коп. были потрачены на приобретение карт в

---

<sup>48</sup> Наставление для офицерских занятий. С. 8.

<sup>49</sup> Косяков [В.А.] Указ. соч. С. 33.

<sup>50</sup> РГВИА. Ф. 1606. Оп. 2. Д. 922. Л. 19.

<sup>51</sup> Там же. Л. 15–15 об.



типографии Главного штаба; 11 руб. 33 коп. ушли на покупку  $37\frac{3}{4}$  аршина полотна. Приобретение луп, различных печатных изданий и канцелярских принадлежностей в магазине окружного штаба обошлось организаторам в 17 руб. 51 коп. Кроме того, 2 руб. 60 коп. потратили на покупку лаковых букв и 40 коп. — на гуммиарабик. Организация чая для участников игры обошлась штабу округа в 24 руб. 42 коп.<sup>52</sup> Все расходы покрывались за счет секретных сумм отчетного отделения. Перед началом военной игры старших войсковых начальников 1914 года в Киеве руководство ГУГШ предоставило участникам следующие материалы: 1) боевые расписания русских армий по разрабатываемому «мобилизационному расписанию № 20», 2) ведомости запасных частей, назначенных в распоряжение командующих армиями и начальников военно-окружных управлений на театре войны, 3) ведомости тыловых учреждений, приданных армиям и остающихся в распоряжении военно-окружных управлений театра войны, 4) ведомости ополченских частей, назначенных в распоряжение командующих армиями и начальников военно-окружных управлений театра войны, 5) распределение местностей и железных дорог театра военных действий между армиями и военно-окружными управлениями, 6) ведомости времени прибытия войск в районы развертывания, 7) нормальный порядок движения по железным дорогам корпуса и кавалерийской дивизии, 8) общие данные по вопросу о степени обеспечения армий артиллерийскими и санитарными средствами, 9) листы 10-, 25- и 40-верстных карт, охватывающих театр военных действий, в необходимом числе экземпляров, 10) краткое описание театра военных действий, 11) краткий очерк вооруженных сил Германии, Австро-Венгрии и Румынии, 12) обстановка к началу игры и главные условия, устанавливаемые на время игры<sup>53</sup>.

Основными инструментами ведения военных игр являлись карты. Охарактеризуем наиважнейшие картографические издания, которыми располагал русский Генеральный штаб в конце XIX — начале XX века, а также рассмотрим принципы их использования в ходе занятий. К 1914 году военно-топографический отдел ГУГШ выпускал следующие карты Европейской России и граничащих с ней государств: 1)  $\frac{1}{2}$ -верстовая (масштаб  $\frac{1}{2}$  версты в 1 дюйме, или 1:21 000) карта Западного пограничного пространства, 2) 1-верстовая (1:42 000) карта, 3) 2-верстная военно-топографическая карта Европейской России (1:84 000), 4) 3-верстная (1:126 000) военно-топографическая карта пограничного пространства, 5) 10-верстная (1:420 000) специальная карта Европейской России, 6) 25-верстная (1:1 050 000) военно-дорожная

---

<sup>52</sup> В этот же счет были включены услуги прачки.

<sup>53</sup> РГВИА. Ф. 1956. Оп. 1. Д. 1443. Л. 2–2 об.

(военно-дорожно-стратегическая) карта, 7) 40-верстная (1:1 680 000) стратегическая карта Средней Европы. В целом пограничная территория Российской империи была удовлетворительно отражена в картографических изданиях военного ведомства, в отличие от внутренних районов, карты которых исправлялись крайне редко<sup>54</sup>. Мелкомасштабные карты, в основном 10-верстки, реже — 25-верстки, использовались при ознакомлении участников с заданием, для планирования операций и для разработки вопросов, связанных с устройством тыла войск — на них чертились схемы расположения интендантских, артиллерийских и санитарных учреждений армии. Лучше всего проведение военных игр обеспечивалось картами именно мелких масштабов: так, 10-верстка, составленная под руководством выдающегося картографа И.А. Стрельбицкого в последней трети XIX века, отличалась высокой точностью и по праву считалась крупным вкладом в дело картографирования России. Эта карта охватывала территорию всей Европейской России и Кавказа, части Германии, Австро-Венгрии, всей Румынии, государств Балканского полуострова и турецкой Малой Азии.



**Рис. 3. Фрагмент листа № 1 10-верстной специальной карты Европейской России**

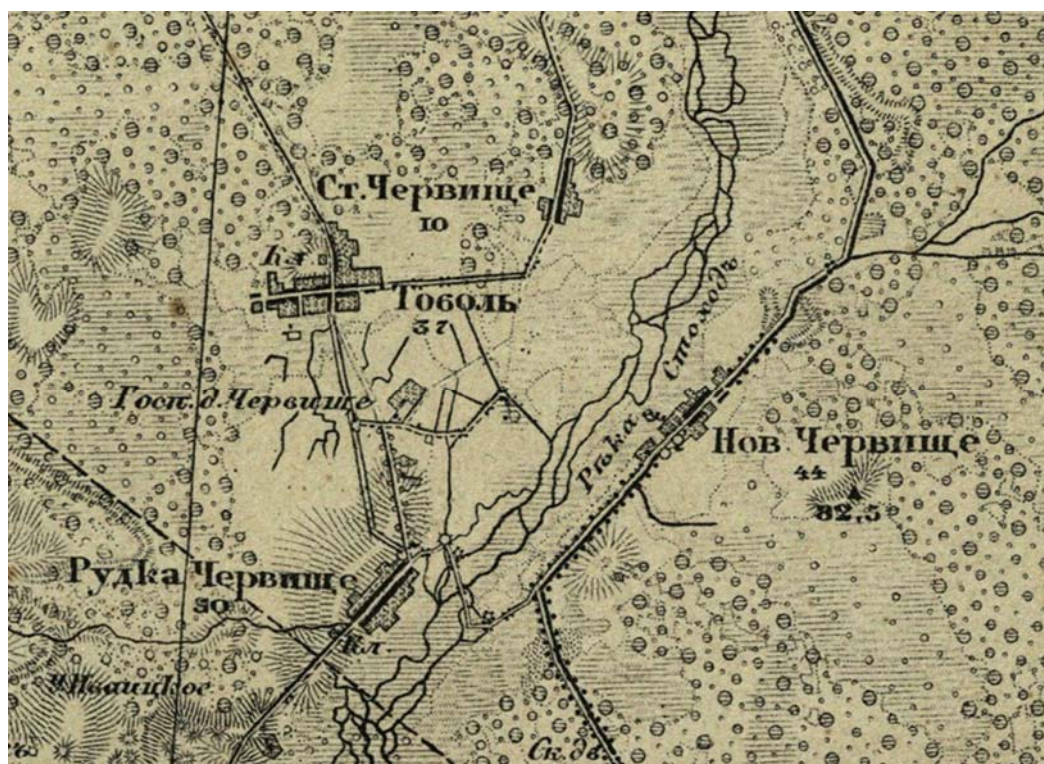
25- и 40-верстные карты также вполне отвечали своему предназначению — служить пособием в расчетах по войсковым перевозкам и в планировании операций<sup>55</sup>.

<sup>54</sup> Свищев И. Наши военные карты // Русский инвалид. 1911. № 214. 5 октября.

<sup>55</sup> О развитии военной картографии в России в XIX — начале XX века см.: Постников А.В. Развитие картографии и вопросы использования старых карт. М., 1985. С. 166–174; Он же. Развитие

Масштаб карт приводился в задании, при этом иногда указывались необходимые листы. Подобная практика была характерна для штаба Московского военного округа<sup>56</sup>.

Основные действия в ходе занятий разыгрывались на крупно- или среднемасштабных картах. Наибольшей популярностью пользовалась 3-верстная карта, несмотря на то, что к началу XX века она уже морально устарела. Ее начали составлять еще в 1845 году по съемкам 200–250 саженей в дюйме, а потом — и по 1-верстным съемкам. Эта карта не соответствовала действительному состоянию местности и отличалась малой точностью<sup>57</sup>. Очевидно, главной причиной, по которой 3-верстная карта являлась основной при проведении военных игр, была ее широкая распространенность. Следует также учитывать, что карты более крупных масштабов считались секретными. Тем не менее руководство Косякова рекомендовало не ограничиваться использованием устаревшей трехверстовки и использовать 1- и 2-верстовые карты, особенно при розыгрыше тактических действий<sup>58</sup>.



**Рис. 4. Фрагмент листа № XX-4 3-верстной военно-топографической карты пограничного пространства**

крупномасштабной картографии в России. М., 1989. С. 147–162; Глушков В.В. История военной картографии в России (XVIII — начало XX в.). М., 2007. С. 149–283.

<sup>56</sup> См., например: РГВИА. Ф. 1606. Оп. 2. Д. 927. Л. 12, 13.

<sup>57</sup> Глушков В.В. Указ. соч. С. 392.

<sup>58</sup> Косяков [В.А.] Указ. соч. С. 32.

Крупным недостатком карт Европейской России являлось то, что на них, за исключением мелкомасштабных, не были отражены приграничные территории соседних государств: Германии, Австро-Венгрии, Румынии и Швеции. Чтобы восполнить это пробел, военно-топографический отдел ГУГШ осуществлял перепечатку иностранных карт крупного и среднего масштабов. К ним относились карта Германской империи (*«Karte des Deutschen Reiches»*) в масштабе 1 км в 1 см (1:100 000)<sup>59</sup>, военно-топографическая специальная карта Австро-Венгерской монархии (*«Militär-Landesaufnahme und Spezialkarte der österreichisch-ungarischen Monarchie»*) в масштабе 750 м в 1 см (1:75 000), 3- и 5-верстные болгарские карты<sup>60</sup>. Германские и австрийские карты изобиловали мелкими деталями, которые при воспроизведении фотоальграфическим, литографским и гелиографическим способами не читались. Отсутствие отечественных крупномасштабных карт приграничных районов стран-соседей вынуждало использовать в ходе военных игр эти перепечатки или подлинные иностранные карты. Так, стратегическая игра старших войсковых начальников Варшавского военного округа 1911 года, посвященная наступательной операции в Восточной Пруссии, велась преимущественно на германских картах<sup>61</sup>. Кроме иностранных крупномасштабных карт руководство Косякова называло следующие карты среднего и мелкого масштабов, использование которых допускалось в ходе военных игр: 1) топографическая обзорная карта Германской империи (*«Topographische Übersichtskarte des Deutschen Reiches»*) в масштабе 2 км в 1 см (1:200 000), 2) германская обзорная карта Средней Европы (*«Übersichtskarte von Mitteleuropa»*) в масштабе 3 км в 1 см (1:300 000), 3) германская карта путей сообщения В. Либенова (*«Karte von Central Europa zur Übersicht der Eisenbahnen, einschliesslich der projectirten Linien, der Gewässer und hauptsächlichsten Strassen»*) в масштабе 2,5 км в 1 см (1:250 000), 4) австро-венгерская генеральная карта Средней Европы (*«Generalkarte von Mitteleuropa»*) в масштабе 2 км в 1 см (1:200 000), 5) австро-венгерская генеральная карта Центральной Европы (*«Generalkarte von Central-Europa»*) Й. Шеды в масштабе 3 км в 1 см (1:300 000)<sup>62</sup>.

---

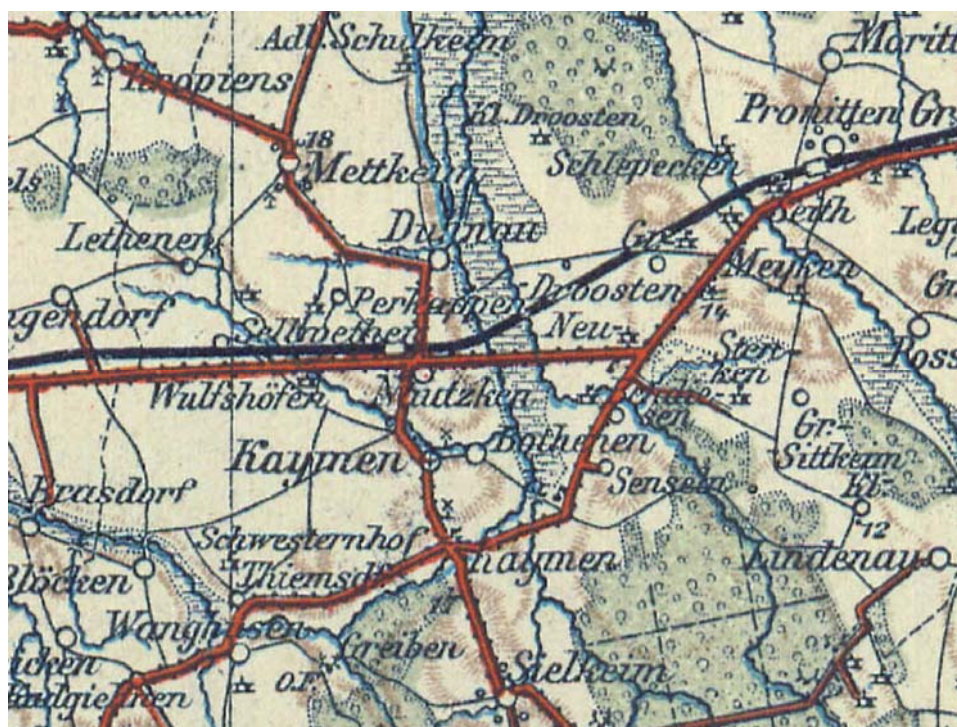
<sup>59</sup> Также издавалось специальное ее дополнение под названием «Карта Западной России» (*«Karte des Westlichen Russlands»*) того же масштаба.

<sup>60</sup> Глушков В.В. Указ. соч. С. 393.

<sup>61</sup> См.: РГВИА. Ф. 1859. Оп. 1. Д. 173. Л. 24–26.

<sup>62</sup> Косяков [В.А.] Указ. соч. С. 32–33.





**Рис. 5. Фрагмент листа «Кенигсберг» германской 3-километровой обзорной карты Средней Европы**

Военные игры на азиатских театрах военных действий также обеспечивались картографическими материалами в полном объеме. Военно-топографический отдел ГУГШ выпускал только мелкомасштабные карты, охватывающие восточную часть империи: 40-верстную карту южной пограничной полосы Азиатской России, 50-верстную военно-дорожную карту и 100-верстную карту Азиатской России с прилегающими к ней владениями. Окружные военно-топографические отделы печатали более подробные карты соответствующих театров военных действий, важнейшей из которых являлась издававшаяся во всех округах 2-верстная карта Азиатской России. Кроме того, периферийные округа выпускали различные карты в масштабах 5, 6, 10<sup>63</sup>, 12, 20 и 40 верст в дюйме<sup>64</sup>.

Перед началом занятий карты часто наклеивались на коленкор для придания большей прочности. Положение войск, управлений и учреждений отмечалось на картах либо при помощи специальных значков в виде флажков на булавках или кнопках, как в Московском военном округе, либо просто наносилось цветными карандашами. Второй способ применялся в Варшавском военном округе. В случае необходимости с карт при

<sup>63</sup> Кавказский военный округ выпускал листы специальной карты Европейской России, относящиеся к малоазиатскому театру военных действий.

<sup>64</sup> Глушков В.В. Указ. соч. С. 393.

помощи восковки или кальки могли сниматься копии. На основании рабочих карт военных игр составлялись схемы, прилагавшиеся к отчетам об их проведении.

Серьезным недостатком русских военных карт являлось отсутствие единых правил практической транскрипции немецких, польских, литовских и других топонимов, в написании которых использовалась латинская графика. Так, галицийский город Жешув («*Rzeszów*») на русской 3-верстной карте был обозначен как «Рзешув». На 40-верстной он именовался «Ржешув». 10- и 25-верстные карты предлагали его украинское название — «Ряшев». Из-за этой разноголосицы одни и те же населенные пункты именовались по-разному и в текстовых документах военных игр, что неоднократно отмечалось руководителями занятий на разборах и в отчетах.

\*\*\*

Теперь рассмотрим порядок ведения стратегических игр в штабах военных округов. Как правило, первый день занятий посвящался ознакомлению участников с заданием и театром военных действий. Командующие обеими противоборствующими армиями и их начальники штабов разрабатывали планы действий и готовили первые распоряжения. Существенным отличием стратегической игры от тактической являлась необходимость уделять большое внимание устройству тыла. С этой целью в начале занятий специально назначенные офицеры — начальники тылов — организовывали работу подчиненных им служб. Согласно «Программе для разработки тыла армии», составленной для военной игры при штабе Московского военного округа в 1907 году, в обязанности начальников тылов входило следующее: 1) подготовка исходных данных (общая численность людей и лошадей, состоящих на довольствии, боевая численность армии, определение главной и вспомогательных баз, военных дорог, обслуживающих армию, общие соображения о количестве и распределении подвижных запасов и подвижных учреждений), 2) снабжение продовольствием (определение источников обеспечения войск хлебом и мясом, порядок расходования и пополнения подвижных запасов, исчисление потребности армии в провианте и фураже, расположение главных, промежуточных и расходных продовольственных магазинов, организация подвоза, меры по обеспечению армии в случае отступления), 3) снабжение боеприпасами (расчет количества войскового и паркового запасов патронов, зарядов и снарядов, расположение парков и складов и соображения о порядке пополнения расхода боевых припасов в случае боя), 4) устройство санитарной части (расчет имеющихся при армии санитарных средств, распределение военно-врачебных заведений, разработка порядка

оказания медицинской помощи в боевой обстановке и организация эвакуации больных и раненых в тыл), 5) подготовка путей сообщения и связи (организация этапов и их охранение, устройство почтового и телеграфного сообщений, установление правильного движения поездов и транспортов между этапами, разработка мер по организации правильных сообщений между войсками и головным этапом, военно-административное устройство пути отступления)<sup>65</sup>. Для наглядности составлялись схемы тыловых учреждений<sup>66</sup>. При организации игр кратковременными съездами, как было принято в Виленском военном округе, все подготовительные работы выполнялись участниками заранее, на дому.

После ознакомления с заданием и разработки планирующих документов обе партии обозначали войска, штабы и учреждения на карте. Войска, действовавшие на русской стороне, получали организацию, принятую в русской армии, войска противоположной стороны — организацию армии вероятного противника, однако действовали они согласно русским уставам. В большинстве случаев противоборствующие стороны обозначались как синяя или красная армии. Руководитель и посредники проверяли исходное расположение и сообщали партиям вводные со сведениями о противнике. На их основании командующие сторонами отдавали первые распоряжение в виде директив и диспозиций.

Ведение оперативного делопроизводства в русской армии определялось «Уставом полевой службы» — главным документом, регулировавшим боевую деятельность войск. В рассматриваемый период таковыми являлись «Устав полевой службы и наставление для действия в бою отрядов из всех родов оружия» 1904 года<sup>67</sup>, замененные в 1912 году новым «Уставом полевой службы»<sup>68</sup>. Основными оперативными документами (или, согласно принятой в современной российской армии терминологии — боевыми документами) являлись диспозиции, приказания и донесения. Все распоряжения для исполнения боевых задач, походных движений, расположения на отдых и других действий в поле отдавались посредством диспозиций. В уставе 1912 года название «диспозиция» было заменено на «приказ»<sup>69</sup>.

В формуляр диспозиции входили следующие реквизиты, обязательные и для всех прочих боевых документов — донесений и приказаний: название, номер, указание

---

<sup>65</sup> РГВИА. Ф. 1606. Оп. 2. Д. 927. Л. 3–4.

<sup>66</sup> Косяков [В.А.] Указ. соч. С. 24.

<sup>67</sup> Устав полевой службы и наставление для действия в бою отрядов из всех родов оружия: высочайше утверждены 10 апреля 1904 г. СПб., 1904.

<sup>68</sup> Устав полевой службы: высочайше утвержден 27 апреля 1912 г. СПб., 1912.

<sup>69</sup> Там же. С. 10.

карты, которой руководствовались при ее составлении (особо отмечалось, чтобы названия географических пунктов согласовывались с этой картой), место отдачи или отправления, время отдачи и отправления с указанием месяца, числа, часа, минут и времени суток, текст, подписи командира и начальника штаба.

Состав текста диспозиции различался в зависимости от поставленных перед войсками задач. Рассмотрим в качестве примера диспозицию для боя. В нее включались следующие элементы: 1) сведения о противнике и о соседних войсках своей стороны, 2) общая цель действий, а при обороне и общее протяжение позиции, 3) назначение войск в боевую часть, ее разделение на участки, назначение начальников, указание частных целей и направления наступления, 4) начальник, состав, место расположения или направление движения общего резерва, 5) распределение и цель действий конницы, не вошедшей в состав боевых участков, 6) меры охранения флангов, 7) места летучих артиллерийских парков, 8) место общего перевязочного пункта, если таковой устраивается, 9) место обозов 2-го разряда, начальник и прикрытие их, 10) название пункта, куда присылать донесения, 11) заместители начальника отряда, 12) особые распоряжения, которые по обстоятельствам приказано нужным объявить. В диспозиции для оборонительного боя требовалось отразить дополнительные сведения: 1) занятие, в случае необходимости, передовых пунктов, и направление, в котором отходят войска, их занимающие, 2) направление, куда отходит прикрывающий отряд, если таковой находится впереди, 3) указания об укреплении позиции<sup>70</sup>. В уставах указывалось, чтобы в составляемом документе наименования «правый» и «левый» для обозначения отрядов и колонн определялись всегда относительно фронта к противнику. Во избежание недоразумений рекомендовалось при походных движениях колонны именовать по фамилиям начальников. Элементы текста приказа согласно «Уставу полевой службы» 1912 года в целом совпадали с приведенными выше<sup>71</sup>.

Распоряжения, не вошедшие в диспозицию и отдаваемые в ее развитие, излагались в приказаниях. В отличие от диспозиции их можно было делать в устной форме. Донесения обычно составлялись по результатам выполненных боевых задач. Кроме того, в них отражались любые сведения, дающие возможность вышестоящему командованию «уяснить обстановку»<sup>72</sup>. В донесениях, касавшихся сведений о

---

<sup>70</sup> Устав полевой службы и наставление для действия в бою отрядов из всех родов оружия: высочайше утверждены 10 апреля 1904 г. СПб., 1904. С. 225–227.

<sup>71</sup> Устав полевой службы: высочайше утвержден 27 апреля 1912 г. СПб., 1912. С. 220–221.

<sup>72</sup> Устав полевой службы и наставление для действия в бою отрядов из всех родов оружия: высочайше утверждены 10 апреля 1904 г. СПб., 1904. С. 7.



противнике, указывалось местоположение, величина, состав и действия его сил и намерения самого доносящего<sup>73</sup>. Устав 1912 года вводил извещение — «сообщение всякого рода сведений начальниками, не подчиненными друг другу»<sup>74</sup>.

Военная наука конца XIX — начала XX века допускала применение директивы — общего руководящего указания, отдаваемого вышестоящим начальником в письменном виде. В уставе 1904 года она называлась наставлением или указанием<sup>75</sup>. Руководство войсками при помощи директив осуществлялось в случае выделения самостоятельных отрядов, действующих независимо от главных сил. Управление диспозициями считалось действенным при непосредственном контакте с противником, поэтому они отдавались на короткий срок, как правило, на один день. Директивы действовали более продолжительное время. Управление общевойсковыми объединениями — фронтами и в меньшей степени армиями, также могло осуществляться директивами. Формуляра директивы уставы 1904 и 1912 годов не содержали.

«Наставление для офицерских занятий» не давало четких указаний, в каких случаях отдавать распоряжения в письменной форме, а в каких — в устной, поэтому в военных округах этот вопрос решался по-разному. На военных играх Московского округа все без исключения распоряжения излагались письменно на бланках полевых донесений<sup>76</sup>. В «Указаниях для ведения военной игры офицеров Генерального штаба Варшавского военного округа в 1907 году» отмечалось, что «диспозиции и вообще всякие распоряжения по отрядам в составе менее корпуса пишутся лишь тогда, когда им предстоят самостоятельные действия или когда даются особые указания, не помещенные в общих распоряжениях»<sup>77</sup>. Руководство Косякова требовало, чтобы все распоряжения и донесения изготавливались в четырех экземплярах: один сохранялся у отдающего, второй доставлялся адресату, оставшиеся два экземпляра передавались старшему посреднику и руководителю<sup>78</sup>.

В ходе игры все действия сторон согласовывались с требованиями уставов. Прежде всего уставным нормам должна была соответствовать скорость передвижения войск: для пехоты и отрядов из трех родов оружия 3–4 версты в час (по уставу 1912 года 4 версты в час), суточный переход 20–24 версты; для кавалерии 6–8 верст в час (по уставу

---

<sup>73</sup> Там же. С. 9–10.

<sup>74</sup> Устав полевой службы: высочайше утвержден 27 апреля 1912 г. СПб., 1912. С. 11.

<sup>75</sup> Устав полевой службы и наставление для действия в бою отрядов из всех родов оружия: высочайше утверждены 10 апреля 1904 г. СПб., 1904. С. 3. В уставе 1912 года — только наставление.

<sup>76</sup> Устав полевой службы и наставление для действия в бою отрядов из всех родов оружия: высочайше утверждены 10 апреля 1904 г. СПб., 1904. С. 23.

<sup>77</sup> РГВИА. Ф. 1859. Оп. 1. Д. 2789. Л. 404 об.

<sup>78</sup> Косяков [В.А.] Указ. соч. С. 24.

1912 года 5–8 верст), суточный переход — 30–35 верст. Скорость движения обозов согласно уставам 1904 и 1912 годов составляла 3 версты в час<sup>79</sup>. Руководитель игры и посредники корректировали скорость движения частей и соединений в зависимости от характера предшествовавших действий, предполагаемого состояния дороги, погоды, степени утомления войск и времени суток. Руководство Косякова предлагало следующие приблизительные нормы суточного перехода: для армии не более 15 верст, для корпуса не более 20-ти, для пехотной дивизии не более 25 и для конного отряда не более 35 верст. В день столкновения с противником или в конце операции позволялось доводить величину перехода корпуса до 30 верст, а пехотной бригады, в случае острой необходимости, даже до 50 верст<sup>80</sup>. Все действия сторон фиксировались в журнале военных действий (военной игры), который велся обеими сторонами.

При организации кавалерийской разведки на восковке отмечались направления всех разъездов, пределы движения на каждый день и записывался их состав. Начальники колонн подробно разрабатывали сведения о мерах охранения при походном движении, о глубине колонны и распределении сил. Расположение войск на отдых обозначалось на восковке, при этом отдельно отмечались район главных сил, места передовых частей и линия охранения. Укрепление позиций и расположение войск на позициях также изображались на восковках<sup>81</sup>.

Получив все распоряжения и донесения сторон, руководитель и посредники проверяли их по форме и по существу и допускали к исполнению те, что в действительности могли быть переданы войскам. Исполнение распоряжений, для передачи которых требовалось время, откладывалось. После этого стороны вносили изменения в расположение своих войск на картах, получали новые вводные. Затем руководитель объявлял следующий ход. Величина хода определялась руководителем и в течение игры могла изменяться. На крупных стратегических играх ходы назначались сразу по несколько часов или даже суток, но при сближении противников их величина уменьшалась и положение сторон проверялось руководством чаще<sup>82</sup>. В случае боевых столкновений решения об их результатах принимались посредниками на основании анализа обстановки. При необходимости допускалось использование костей<sup>83</sup>.

---

<sup>79</sup> Устав полевой службы и наставление для действия в бою отрядов из всех родов оружия: высочайше утверждены 10 апреля 1904 г. СПб., 1904. С. 132; Устав полевой службы: высочайше утвержден 27 апреля 1912 г. СПб., 1912. С. 127.

<sup>80</sup> Косяков [В.А.] Указ. соч. С. 26.

<sup>81</sup> РГВИА. Ф. 1859. Оп. 1. Д. 2789. Л. 4 об.

<sup>82</sup> Косяков [В.А.] Указ. соч. С. 30.

<sup>83</sup> Наставление для офицерских занятий. С. 35.

Стратегические игры русского Генерального штаба доводились, как правило, только до начала сражения главных сил сторон. Причиной этого являлось отрицание русской позитивистской военной наукой возможности моделирования боя. Русская школа военной игры, сложившаяся в 70-е годы XIX века благодаря усилиям крупных теоретиков П.П. Казанского и А.П. Скугаревского, отвергла основанные на жребии правила определения потерь и результатов столкновений, принятые в ранней системе военной игры Г. фон Рейсвица, как ненаучные и недостаточно объективные, но предложить новые принципы розыгрыша боя она не смогла. Конкретно-научные методы философии позитивизма, во многом позаимствованные из естествознания, не позволяли моделировать внутреннюю механику сражения. Например, учитывать в ходе занятий моральное состояние войск, уровень их боевой подготовки и другие факторы при помощи средств, имевшихся в составе познавательного инструментария русской военной теории второй половины XIX века, не представлялось возможным — методов, позволявших объективно решать вышеуказанные задачи, не существовало. В глазах военных ученых-позитивистов бой выглядел категорией почти что мистического порядка, поэтому создатели русских правил военной игры были вынуждены исключить розыгрыш столкновений из процесса ведения занятий. Необходимо отметить, что германские теоретики, также осознавшие в 60–70-е годы XIX века необходимость модернизировать систему Рейсвица, пошли по иному пути и не стали отказываться от моделирования боя — в этом заключалось парадигмальное отличие русской школы военной игры от немецкой. Реформирование военной игры в Германии основывалось на идеалистической философии войны К. Клаузевица, а не на позитивистской теории А.А. Жомини и его последователей, как в России. Базовым ее методом являлся направленный на разрешение противоречий диалектический метод, одним из средств которого можно считать бой. В творчестве Клаузевица, рассматривавшего природу вооруженной борьбы как комплекс взаимосвязанных проблем военно-политического характера, его изучение играло главенствующую роль. Великий мыслитель писал в незаконченном труде «О войне»: «Бой есть подлинная военная деятельность, и все остальное — лишь ее проводники»<sup>84</sup>. Исключение из военной игры боевых столкновений — важнейшей составляющей, квинтэссенции любых военных действий — в клаузевицеанской философии считалось недопустимым. В игровой практике, сложившейся в германской армии, занятия непременно доводились до полного разгрома одного из противников. В ходе игр офицеров прусско-германского

---

<sup>84</sup> Клаузевиц К. О войне. М.; СПб., 2007. С. 217.

Генерального штаба не было принято щадить самолюбие участников. Крупный военачальник Второго рейха Г. фон Франсуа приводит в своих воспоминаниях характерный эпизод, произошедший во время Большой полевой поездки на Востоке 1903 года под руководством начальника Большого Генштаба А. фон Шлиффена. В конце занятий Неманская армия Франсуа попала в окружение и иного выхода, кроме капитуляции, у него не оставалось. Однако гордый потомок гугенотов возразил руководителю, что находящиеся под его начальством войска никогда не сложат оружие. Недолго думая, Шлиффен дополнил свое заключение о поездке следующей фразой: «Командующий Неманской армии осознал ее безнадежное положение. Он искал смерти в передовых линиях и нашел ее»<sup>85</sup>.

После завершения игры руководитель производил заключительный разбор. Пособие Косякова рекомендовало, чтобы он открывался докладами начальников сторон и выяснением мотивов принятия ими того или иного решения. В процессе разбора руководитель анализировал действия сторон с точки зрения их соответствия поставленным целям, излагал общий ход игры, оценивал распоряжения противников и обращал внимание участников на допущенные ошибки<sup>86</sup>. Ключевые положения разбора включались в отчет об игре.

Так как в основание всех стратегических игр закладывались действительные данные о развертывании русской армии, в ходе занятий организаторами уделялось значительное внимание обеспечению секретности. Все документы военных игр принадлежали к секретной переписке. В Российской империи существовали две категории секретности. К первой относились собственно секретные документы. Согласно «Положению о письмоводстве и делопроизводстве в военном ведомстве» 1911 года ими считались: «а) только те бумаги, ведомости и пр., в которых заключаются важные мобилизационные сведения, как то: о формировании новых частей, о пунктах сосредоточения войск, о степени их готовности, о размерах и сроках прибытия укомплектований, планы и чертежи укрепленных пунктов и сведения о их вооружении и снабжении и т. п., б) все те бумаги, содержание которых, по мнению подписывающего их начальника, должно быть сохранено в безусловной тайне»<sup>87</sup>. Этой категории документов присваивался гриф «секретно». Разглашение их содержания

---

<sup>85</sup> *François H. von. Marneschlacht und Tannenberg: Betrachtungen zur deutschen Kriegsführung der ersten sechs Kriegswochen.* Berlin, 1920. S. 126.

<sup>86</sup> *Косяков [В.А.]* Указ. соч. С. 34.

<sup>87</sup> Положение о письмоводстве и делопроизводстве в военном ведомстве: Составленное на основании прик[аза] по в[оенному] в[едомству] 1911 г. № 433, со всеми приложениями и дополнениями, последовавшими по 1 января 1917 г. М., 1917. С. 6–7.

запрещалось<sup>88</sup>. К составлению или копированию подобных бумаг писари не допускались. Ко второй категории секретных документов относились материалы с грифом «не подлежит оглашению». Содержание этих документов не составляло государственной тайны, но должно было быть известным «лишь определенному кругу лиц»<sup>89</sup>. К их составлению писари могли привлекаться. Секретную переписку предписывалось хранить «с особой тщательностью, в прочных помещениях, под ключом лица, заведывающего делопроизводством, и под личной его ответственностью в полном сохранении тайны»<sup>90</sup>.

Документам стратегических военных игр в подавляющем большинстве случаев присваивался гриф «секретно»<sup>91</sup>. Поскольку в распоряжение участников занятий выдавались разнообразные справочные издания, содержавшие секретные данные об организации русской армии и о театрах военных действий, руководством назначался особый офицер для сбора этих материалов после завершения игры. Так, при организации военной игры с подчиненными осенью-зимой 1908 / 09 2-й оберквартирмейстер ГУГШ генерал-майор В.Е. Борисов распорядился, чтобы все письменные и картографические документы сдавались делопроизводителю игры полковнику Б.И. Щуцкому. Руководитель указывал подчиненным: «Военная игра ведется **СОВЕРШЕННО СЕКРЕТНО** (здесь и далее — выделено Борисовым. — *О.А.*), а потому весь материал по этой игре надлежит хранить как секретные документы. Что касается различного рода набросков, черновиков, вычислений и проч., то материал этот, в том случае, если он не прикладывается к документам по игре, — должен быть **ОБЯЗАТЕЛЬНО** сжигаем каждый раз ко времени окончания занятий»<sup>92</sup>. В ходе подготовки стратегической игры со старшими войсковыми начальниками 1911 года начальник штаба Варшавского военного округа генерал-лейтенант Н.А. Ключев также приказал, чтобы все выданные участникам материалы возвращались в штаб округа<sup>93</sup>. Некоторые особо важные сведения сообщались в устной форме. Например, во время военной игры старших офицеров Генерального штаба при штабе Виленского военного округа 1909 / 10 задание для Восточной (русской) стороны ввиду секретного характера

---

<sup>88</sup> Положение о письмоводстве и делопроизводстве в военном ведомстве. С. 7.

<sup>89</sup> Там же.

<sup>90</sup> Там же. С. 21.

<sup>91</sup> В делопроизводственных документах иногда встречаются варианты — «совершенно секретно» и «весьма секретно».

<sup>92</sup> РГВИА. Ф. 2000. Оп. 1. Д. 515. Л. 21.

<sup>93</sup> РГВИА. Ф. 1859. Оп. 1. Д. 2808. Л. 12–12 об.

было передано участникам на словах<sup>94</sup>. Руководство Косякова рекомендовало следующий порядок работы с документами и изданиями секретного характера: «Такие материалы выдаются участникам по описи под особыми номерами, под личную расписку. По этой же описи (или расписке) все материалы принимаются обратно по окончании игры [...] В виду того, что в работах участников стратегической игры могут заключаться секретные сведения, все такие работы (чистовые и черновые), карты и журналы игры по окончании каждого занятия должны быть самими участниками собираемы в конверт или папку (для русской стороны красного цвета и для противной — синего) и сдаваемы посреднику для хранения под ключом»<sup>95</sup>.

Другой мерой обеспечения секретности при организации военных игр являлось намеренное искажение действительных данных о развёртывании сухопутных вооруженных сил России. Разработчики заданий нередко изменяли нумерацию частей, подразделений и соединений, включенных в боевые расписания противоборствующих армий. Эта методика была испытана еще в 1902 году на большой игре со старшими войсковыми начальниками при штабе Варшавского военного округа. Во время подготовки игры с офицерами Генерального штаба зимой 1907 / 08 начальник штаба Виленского военного округа генерал-лейтенант Ф.В. Сиверс докладывал в ГУГШ, что с целью «сокрытия истинных районов сосредоточения введены другие корпуса и выбраны другие пункты расположений штабов и тыловых подвижных учреждений»<sup>96</sup>.

Оценивая организацию военных игр в русской армии в 1906–1914 годах, следует признать ее высокий уровень. Генеральному штабу Российской империи удалось справиться с их методическим и нормативно-правовым обеспечением. Главным достижением русской школы военной игры являлась возможность моделирования в ходе упражнений всех сторон деятельности войск, предшествующей боевым столкновениям. Несмотря на отсутствие единообразия в методах ведения военных игр и недостаток внимания к этим занятиям со стороны ГУГШ, высшее руководство русской армии получило в свое распоряжение действенный инструмент совершенствования техники управления войсками и проверки военно-стратегических планов.

---

<sup>94</sup> РГВИА. Ф. 1956. Оп. 1. Д. 1804. Л. 59.

<sup>95</sup> Косяков [В.А.] Указ. соч. С. 28.

<sup>96</sup> РГВИА. Ф. 1956. Оп. 1. Д. 1764. Л. 61.

**Список источников и литературы:**

1. Российский государственный военно-исторический архив (далее — РГВИА). Ф. 1606. Оп. 2. Д. 922.
2. РГВИА. Ф. 1606. Оп. 2. Д. 927.
3. РГВИА. Ф. 1859. Оп. 1. Д. 173.
4. РГВИА. Ф. 1859. Оп. 1. Д. 184.
5. РГВИА. Ф. 1859. Оп. 1. Д. 190.
6. РГВИА. Ф. 1859. Оп. 1. Д. 1715.
7. РГВИА. Ф. 1859. Оп. 1. Д. 1729.
8. РГВИА. Ф. 1859. Оп. 1. Д. 2782.
9. РГВИА. Ф. 1859. Оп. 1. Д. 2789.
10. РГВИА. Ф. 1859. Оп. 1. Д. 2808.
11. РГВИА. Ф. 1859. Оп. 1. Д. 2821.
12. РГВИА. Ф. 1956. Оп. 1. Д. 1443.
13. РГВИА. Ф. 1956. Оп. 1. Д. 1764.
14. РГВИА. Ф. 1956. Оп. 1. Д. 1804.
15. РГВИА. Ф. 2000. Оп. 1. Д. 448.
16. РГВИА. Ф. 2000. Оп. 1. Д. 515.
17. РГВИА. Ф. 2000. Оп. 1. Д. 1821.
18. РГВИА. Ф. 2000. Оп. 1. Д. 1981.
19. РГВИА. Ф. 2000. Оп. 1. Д. 2457.
20. Военная энциклопедия / Под. ред. К.И. Величко, В.Ф. Новицкого, А.В. фон Шварца и др. Пг., 1911–1915. Т. 1–18.
21. Военный энциклопедический словарь / Под ред. А.Э. Сердюкова. М., 2007.
22. *Войде К.[М.]* Мирные маневры и их значение. СПб., 1894.
23. *Гареев М.А.* Общевоинские учения. Изд. 2-е, перераб. и доп. М., 1990.
24. *Глушков В.В.* История военной картографии в России (XVIII — начало XX в.). М., 2007.
25. *Ельшин А.Я.* На суше и на море // Морские записки. 1944. Т. 2. № 4. С. 286–295; 1945. Т. 3. № 1. С. 22–31; Т. 3. № 2. С. 64–74; Т. 3. № 3. С. 125–138; Т. 3. № 4. С. 193–216.
26. *Зайончковский А.М.* Подготовка России к империалистической войне. Очерки военной подготовки и первоначальных планов. М., 1926.
27. *Изонов В.В.* Подготовка военных кадров в России (XIX — начало XX вв.): дис. ... док. ист. наук. СПб., 1998.

28. *Изонов В.В.* Подготовка русской армии накануне Первой мировой войны // Военно-исторический журнал. 2004. № 10. С. 34–39.
29. *Изонов В.В.* Подготовка Русской армии накануне Первой мировой войны // Последняя война Российской империи: Россия, мир накануне Первой мировой войны по документам российских и зарубежных архивов: Материалы Международной научной конференции 7–8 сентября 2004 года / Отв. ред. В.П. Козлов. М., 2006. С. 165–173.
30. *Иминов В.Т.* Эволюция военного искусства по опыту Первой мировой войны // Последняя война Российской империи. Россия, мир накануне Первой мировой войны по документам российских и зарубежных архивов: материалы Международной научной конференции 7–8 сентября 2004 года / Отв. ред. В.П. Козлов. М., 2006. С. 125–133.
31. *Кавтарадзе А.Г.* Войсковое управление Генерального штаба русской армии // Военно-исторический журнал. 1978. № 6. С. 77–82.
32. *Кавтарадзе А.Г.* Из истории русского Генерального штаба // Военно-исторический журнал. 1971. № 12. С. 75–80; 1972. № 7. С. 80–86; 1974. № 12. С. 87–92.
33. *Квещинский М.[Ф.]* Техника организации маневра // Военный сборник. 1914. № 1. Отд. I. С. 27–32.
34. *Клаузевиц К.* О войне. М.; СПб., 2007.
35. *Косяков [В.А.]* Руководство для ведения военной игры. М., 1913.
36. *[Мажный Д.В.]* Большие маневры. Тактический очерк. СПб., 1887.
37. *Меликов В.А.* Проблема стратегического развертывания по опыту мировой и гражданской войны. М., 1935. Т. 1. Мировая империалистическая война 1914–1918 гг.
38. Наставление для офицерских занятий: высочайше утверждено 4 ноября 1909 г. СПб., 1909.
39. Наставление для производства полевых поездок офицеров Генерального штаба. СПб., 1914.
40. План распределения годовых занятий в войсках. СПб., 1881.
41. Положение о письмоводстве и делопроизводстве в военном ведомстве: Составленное на основании прик[аза] по в[оенному] в[едомству] 1911 г. № 433, со всеми приложениями и дополнениями, последовавшими по 1 января 1917 г. М., 1917.
42. Положение о полевом управлении войск в военное время: (Приказ по военному ведомству 1890 г. № 62). СПб., 1890.
43. *Постников А.В.* Развитие картографии и вопросы использования старых карт. М., 1985.
44. *Постников А.В.* Развитие крупномасштабной картографии в России. М., 1989.



45. Приказы по военному ведомству за ... [1862–1914] год. СПб.; ПГ., [1862–1914].
  46. Редигер А.[Ф.] История моей жизни: воспоминания военного министра. М., 1999. Т. 1–2.
  47. Савушкин Р. К вопросу о возникновении и развитии операции // Военно-исторический журнал. 1979. № 5. С. 178–182.
  48. Свечин А.[А.] Стратегия. Изд. 2-е. М., 1927.
  49. Свищев И. Наши военные карты // Русский инвалид. 1911. № 214. 5 октября.
  50. Свод военных постановлений 1869 года. Изд. 2-е. СПб., 1879–1912. Ч. 1–6.
  51. Свод указаний, данных начальником Генерального штаба во время военной игры офицеров Генерального штаба в 1907 году. СПб., 1908.
  52. Семенов Н.И. Стратегическая задача: Действия N-го армейского корпуса в районе между реками Вислою, Пилицею и Северной полосой Западной Галиции. СПб., 1894.
  53. Соковнин М.А. Военная игра: опыт регламентации основных положений и правил. СПб., 1912.
  54. Суворов А.Н. Военная игра старших войсковых начальников в апреле 1914 года // Военно-исторический сборник. М., 1919. Вып. 1. С. 9–28.
  55. [Сулькевич М.А.] Руководство для ведения военной игры офицеров Иркутского военного округа. Иркутск, 1911.
  56. [Сулькевич М.А.] Руководство для военной игры. Симферополь, 1913.
  57. Устав полевой службы: высочайше утвержден 27 апреля 1912 г. СПб., 1912.
  58. Устав полевой службы и наставление для действия в бою отрядов из всех родов оружия: высочайше утверждены 10 апреля 1904 г. СПб., 1904.
  59. Bucholz A. Moltke, Schlieffen, and Prussian War Planning. Providence; Oxford, 1993.
  60. François H. von. Marneschlacht und Tannenberg: Betrachtungen zur deutschen Kriegsführung der ersten sechs Kriegswochen. Berlin, 1920.
  61. Steinberg J.W. All the Tsar's Men: Russia's General Staff and the Fate of the Empire, 1898–1914. Washington; Baltimore, 2010.
  62. Steinberg J.W. Imperial War Games (1898–1906): Symbolic Displays of Power or Practical Training? // The Military and Society in Russia 1450–1917 / Ed. by E. Lohr and M. Poe. Leiden; Boston; Köln, 2002. P. 253–271.
-

## Приложение

### Распределение по должностям участников стратегических военных игр при штабе Варшавского военного округа 1906–1914 гг.<sup>97</sup>

Наименование должностей	Военная игра войсковых начальников 1906 г.			Военная игра офицеров Генерального штаба 1907 г.			Военная игра старших пехотных начальников 1910 г.			Военная игра старших войсковых начальников 1911 г.			Стратегическая военная игра [офицеров Генерального штаба] 1912 г.			Военная игра старших офицеров Генерального штаба 1913 г.			Стратегическая военная игра [старших войсковых начальников] 1914 г.		
	количество	штатная численность	% от штатной численности	количество	штатная численность	% от штатной численности	количество	штатная численность	% от штатной численности	количество	штатная численность	% от штатной численности	количество	штатная численность	% от штатной численности	количество	штатная численность	% от штатной численности	количество	штатная численность	% от штатной численности
Помощник командующего войсками	1	1	100	0	1	0	1	1	100	1	1	100	1	1	100	0	1	0	1	1	100
Чины поручений при командующем войсками	2	2	100	2	2	100	1	2	50	1	2	50	1	2	50	1	2	50	0	2	0
Начальник штаба округа	0	1	0	1	1	100	1	1	100	1	1	100	1	1	100	1	1	100	1	1	100
Старшие адъютанты окружного штаба и их помощники	4	10	40	6	10	60	1	10	10	1	10	10	4	10	40	3	10	30	3	10	30
Обер- и штаб-офицеры для поручений при штабе округа	2	7	29	2	7	29	2	7	29	2	7	29	3	7	43	1	7	14	2	7	29
Начальники управлений окружного штаба	1	3	33	2	3	67	2	3	67	2	3	67	2	3	67	3	3	100	2	3	67
Командиры корпусов	2	6	33	0	5	0	3	5	60	4	5	80	2	5	40	0	5	0	2	5	40
Начальники дивизий	7	22	32	0	20	0	10	19	53	14	16	88	5	16	31	4	16	25	8	16	50
Начальники отдельных бригад	2	2	100	0	8	0	6	8	75	1	3	33	0	3	0	0	3	0	1	3	33
Командиры неотдельных пехотных и кавалерийских бригад	6	42	14	0	38	0	3	38	8	5	32	16	3	32	9	0	32	0	12	32	38
Командиры артиллерийских бригад	1	5	20	0	11	0	1	11	9	1	9	11	0	9	0	0	9	0	2	9	22
Начальники корпусных штабов	2	6	33	4	5	80	4	5	80	3	5	60	3	5	60	4	5	80	1	5	20
Старшие адъютанты и штаб-офицеры для поручений при корпусных штабах	0	6	0	4	10	40	0	10	0	2	10	20	2	10	20	0	10	0	0	10	0
Начальники дивизионных штабов	10	22	45	12	20	60	11	19	58	0	16	0	4	16	25	1	16	6	5	16	31
Старшие адъютанты дивизионных штабов (Генерального штаба)	2	22	9	5	20	25	0	19	0	0	16	0	0	16	0	0	16	0	1	16	6
Штаб-офицеры при управлениях / начальники штабов отдельных бригад	0	0	0	3	6	50	5	6	83	0	2	0	0	2	0	0	2	0	1	2	50
Командиры полков (кроме крепостных)	4	88	5	0	104	0	2	104	2	4	74	5	0	74	0	14	74	19	3	74	4
Прочие участники	6			5			10			8			2			2			6		
Всего участников	52			46			63			50			33			34			51		

<sup>97</sup> Составлено по: РГВИА. Ф. 1859. Оп. 1. Д. 173. Л. 20–21; Д. 184. Л. 3–4 об.; Д. 190. Л. 4–4 об.; Д. 1715. Л. 13; Д. 1729. Л. 9–10; Д. 2782. Л. 17–18; Д. 2789. Л. 8–8 об., 13, 14, 37; Д. 2808. Л. 10–11 об.; Д. 2821. Л. 82–84.

*Alpeev O.*

### **Organization and Proceeding of Strategic War Games of Russia's General Staff 1906–1914**

*Alpeev, Oleg* — Research fellow of Military History Research Institute of the General Staff Military Academy of the Armed Forces of the Russian Federation.

E-mail: [oolpeev@yandex.ru](mailto:oolpeev@yandex.ru)

#### **Annotation**

The article reconstructs the organization of strategic war games of Russia's General Staff in 1906–1914. It analyzes basic regulations, characterizes main maps which were used in war games, and estimates the influence of contemporary military thought upon war gaming. The author comes to conclusion, that the organization of war games in the Russian Empire was highly developed. A war game could simulate troops' movements and every action preceding the engagement. In the early 20<sup>th</sup> century it became an important instrument of tactical and operational training and testing of war plans.

#### **Keywords**

War game, General Staff, tactical and operational training, strategic planning.

#### **References:**

1. Rossijskij gosudarstvennyj voenno-istoricheskij arhiv (RGVIA). F. 1606. Op. 2. D. 922.
2. RGVIA. F. 1606. Op. 2. D. 927.
3. RGVIA. F. 1859. Op. 1. D. 173.
4. RGVIA. F. 1859. Op. 1. D. 184.
5. RGVIA. F. 1859. Op. 1. D. 190.
6. RGVIA. F. 1859. Op. 1. D. 1715.
7. RGVIA. F. 1859. Op. 1. D. 1729.
8. RGVIA. F. 1859. Op. 1. D. 2782.
9. RGVIA. F. 1859. Op. 1. D. 2789.
10. RGVIA. F. 1859. Op. 1. D. 2808.
11. RGVIA. F. 1859. Op. 1. D. 2821.
12. RGVIA. F. 1956. Op. 1. D. 1443.
13. RGVIA. F. 1956. Op. 1. D. 1764.
14. RGVIA. F. 1956. Op. 1. D. 1804.
15. RGVIA. F. 2000. Op. 1. D. 448.
16. RGVIA. F. 2000. Op. 1. D. 515.
17. RGVIA. F. 2000. Op. 1. D. 1821.
18. RGVIA. F. 2000. Op. 1. D. 1981.
19. RGVIA. F. 2000. Op. 1. D. 2457.
20. *Voennaja jenciklopedija*. Pod. red. K.I. Velichko, V.F. Novickogo, A.V. fon Shvarca i dr. Petrograd, 1911–1915. T. 1–18.
21. *Voennyj jenciklopedicheskij slovar'*. Pod red. A.Je. Serdjukova. Moscow, 2007.
22. *Vojde K.[M.] Mirnye manevry i ih znachenie*. St.Petersburg, 1894.
23. Gareev M.A. *Obshhevojskovye uchenija*. Izd. 2-e, pererab. i dop. Moscow, 1990.
24. Glushkov V.V. *Istorija voennoj kartografii v Rossii (XVIII — nachalo XX v.)*. Moscow, 2007.

25. El'shin A.Ja. Na sushe i na more. *Morskie zapiski*. 1944. T. 2. № 4. S. 286–295; 1945. T. 3. № 1. S. 22–31; T. 3. № 2. S. 64–74; T. 3. № 3. S. 125–138; T. 3. № 4. S. 193–216.
26. Zajonchkovskij A.M. *Podgotovka Rossii k imperialisticheskoj vojne. Oчерki voennoj podgotovki i pervonachal'nyh planov*. Moscow, 1926.
27. Izonov V.V. *Podgotovka voennyh kadrov v Rossii (XIX — nachalo XX vv.): dis. ... dok. ist. nauk*. St.Petersburg, 1998.
28. Izonov V.V. Podgotovka russkoj armii nakanune Pervoj mirovoj vojny. *Voenno-istoricheskij zhurnal*, 2004, 10, pp. 34–39.
29. Izonov V.V. Podgotovka Russkoj armii nakanune Pervoj mirovoj vojny. *Poslednjaja vojna Rossijskoj imperii: Rossija, mir nakanune Pervoj mirovoj vojny po dokumentam rossijskih i zarubezhnyh arhivov: Materialy Mezhdunarodnoj nauchnoj konferencii 7–8 sentjabrja 2004 goda*. Otv. red. V.P. Kozlov. Moscow, 2006, pp. 165–173.
30. Iminov V.T. Jevojucija voennogo iskusstva po opytu Pervoj mirovoj vojny. *Poslednjaja vojna Rossijskoj imperii: Rossija, mir nakanune Pervoj mirovoj vojny po dokumentam rossijskih i zarubezhnyh arhivov: Materialy Mezhdunarodnoj nauchnoj konferencii 7–8 sentjabrja 2004 goda*. Otv. red. V.P. Kozlov. Moscow, 2006, pp. 125–133.
31. Kavtaradze A.G. Vojskovoe upravlenie General'nogo shtaba russkoj armii. *Voenno-istoricheskij zhurnal*, 1978, 6, pp. 77–82.
32. Kavtaradze A.G. Iz istorii russkogo General'nogo shtaba. *Voenno-istoricheskij zhurnal*, 1971, 12, pp. 75–80; 1972, 7. S. 80–86; 1974, 12, pp. 87–92.
33. Kvecinskij M.[F.] Tehnika organizacii manevra. *Voennyj sbornik*, 1914, 1. Otd. I, pp. 27–32.
34. Klauzevic K. *O vojne*. Moscow; St.Petersburg, 2007.
35. Kosjakov [V.A.] *Rukovodstvo dlja vedenija voennoj igry*. Moscow, 1913.
36. [Mazhnyj D.V.] *Bol'shie manevry. Takticheskij oчерk*. St.Petersburg, 1887.
37. Melikov V.A. *Problema strategicheskogo razvertyvanija po opytu mirovoj i grazhdanskoj vojny*. Moscow, 1935. T. 1. Mirovaja imperialisticheskaja vojna 1914–1918 gg.
38. *Nastavlenie dlja oficerskih zanjatij: vysochajshe utverzhdeno 4 nojabrja 1909 g.* St.Petersburg, 1909.
39. *Nastavlenie dlja proizvodstva polevyh poezdok oficerov General'nogo shtaba*. St.Petersburg, 1914.
40. *Plan raspredelenija godovyh zanjatij v vojskah*. St.Petersburg, 1881.
41. *Polozhenie o pis'movodstve i deloproizvodstve v voennom vedomstve: Sostavlennoe na osnovanii prik[aza] po v[oennomu] v[edomstvu] 1911 g. № 433, so vseimi prilozhenijami i dopolnenijami, posledovavshimi po 1 janvarja 1917 g. M., 1917.*
42. *Polozhenie o polevom upravlenii vojsk v voennoe vremja: (Priказ po voennomu vedomstvu 1890 g. № 62)*. St.Petersburg, 1890.
43. Postnikov A.V. *Razvitie kartografii i voprosy ispol'zovanija staryh kart*. Moscow, 1985.
44. Postnikov A.V. *Razvitie krupnomasshtabnoj kartografii v Rossii*. Moscow, 1989.
45. *Priказы po voennomu vedomstvu za ... [1862–1914] god*. St.Petersburg; Petrograd, [1862–1914].
46. Rediger A.[F.] *Istorija moej zhizni: vospominanija voennogo ministra*. St.Petersburg, 1999. T. 1–2.
47. Savushkin R. K voprosu o vozniknovenii i razvitii operacii. *Voenno-istoricheskij zhurnal*, 1979, 5. S. 178–182.
48. Svechin A.[A.] *Strategija*. Izd. 2-e. Moscow, 1927.
49. Svishhev I. Nashi voennye karty. *Russkij invalid*. 1911, 214. 5 oktjabrja.

50. *Svod voennyh postanovlenij 1869 goda*. Izd. 2-e. SPb., 1879–1912. Ch. 1–6.
51. *Svod ukazanij, dannyh nachal'nikom General'nogo shtaba vo vremja voennoj igry oficerov General'nogo shtaba v 1907 godu*. St.Petersburg, 1908.
52. Semenov N.I. *Strategicheskaja zadacha: Dejstvija N-go armejskogo korpusa v rajone mezhdu rekami Visloju, Piliceju i Severnoj polosoj Zapadnoj Galicii*. St.Petersburg, 1894.
53. Sokovnin M.A. *Voennaja igra: opyt reglamentacii osnovnyh polozhenij i pravil*. St.Petersburg, 1912.
54. Suvorov A.N. *Voennaja igra starshih vojskovyh nachal'nikov v aprele 1914 goda. Voenno-istoricheskij sbornik*. St.Petersburg, 1919. Vyp. 1, pp. 9–28.
55. [Sul'kevich M.A.] *Rukovodstvo dlja vedenija voennoj igry oficerov Irkutskogo voennogo okruga*. Irkutsk, 1911.
56. [Sul'kevich M.A.] *Rukovodstvo dlja voennoj igry*. Simferopol', 1913.
57. *Ustav polevoj sluzhby*: vysochajshe utverzhden 27 aprelja 1912 g. St.Petersburg, 1912.
58. *Ustav polevoj sluzhby i nastavlenie dlja dejstvija v boju otrjadov iz vseh rodov oruzhija*: vysochajshe utverzhdeny 10 aprelja 1904 g. St.Petersburg, 1904.
59. Bucholz A. *Moltke, Schlieffen, and Prussian War Planning*. Providence; Oxford, 1993.
60. François H. von. *Marneschlacht und Tannenberg: Betrachtungen zur deutschen Kriegsführung der ersten sechs Kriegswochen*. Berlin, 1920.
61. Steinberg J.W. *All the Tsar's Men: Russia's General Staff and the Fate of the Empire, 1898–1914*. Washington; Baltimore, 2010.
62. Steinberg J.W. *Imperial War Games (1898–1906): Symbolic Displays of Power or Practical Training? The Military and Society in Russia 1450–1917*. Ed. by E. Lohr and M. Poe. Leiden; Boston; Köln, 2002, pp. 253–271.

Кузьминых Я.С.

## Роль Е.А. Преображенского в процессе трансформации троцкистской оппозиции в 1928–1929 гг.

Кузьминых Яков Сергеевич — соискатель кафедры политической истории факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова.

E-mail: [yakuzminykh@yandex.ru](mailto:yakuzminykh@yandex.ru)

### Аннотация

В статье анализируется общественно-политическая деятельность одного из лидеров «левой оппозиции» Евгения Алексеевича Преображенского (1886–1937) в период между XV и XVI съездами ВКП(б). В качестве важных исторических источников автором привлечены архивные материалы, отражающие динамику развития взглядов Преображенского на предмет целесообразности существования троцкистской оппозиции после смены социально-экономических приоритетов в СССР (переход от НЭПа к плановому ведению хозяйства). Представленная статья является актуальной в силу своего научного характера: раскрываются неизвестные страницы жизни и деятельности Е.А. Преображенского.

### Ключевые слова

Е.А. Преображенский, К.Б. Радек, оппозиция, кулачество, крестьяне.

Вопрос об общественно-политической деятельности Е.А. Преображенского<sup>1</sup> между XV и XVI съездами ВКП(б) остается мало изученным, как в отечественной, так и в зарубежной исторической науке. Большинство публикаций, вышедших в последние десятилетия, в основном отражают расширенные биографические данные<sup>2</sup>. Исключением являются работы М.М. Горинова, который, опираясь на материалы Государственного архива Российской Федерации (ГАРФ) и Российского государственного архива социально-политической истории (РГАСПИ), ввел в научный оборот ранее не опубликованные источники, позволившие раскрыть основные даты из жизни Е.А. Преображенского, детализировать его генеалогические корни и реконструировать основные этапы формирования его как политика<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Евгений Алексеевич Преображенский (1886–1937) — активный участник революционного движения. В период 1920-х годов был одним из лидеров «левой оппозиции» внутри большевистской партии. В 1927 году Е.А. Преображенский был исключен из рядов ВКП(б) за организацию «антипартийной типографии троцкистской оппозиции». После XV съезда в январе 1928 года постановлением ЦК был выслан в казахский город Уральск, где работал в местных плановых органах.

<sup>2</sup> Быстрова Е. Преображенский Евгений Алексеевич // Политические партии России. Конец XIX — первая четверть XX века. Энциклопедия. М., 1996. С. 482–483; Корицкий Э.Б. Евгений Алексеевич Преображенский // Пути развития: дискуссии 20-х годов: Статьи и современный комментарий / сост. Э.Б. Корицкий. Л., 1990; Попов Н.Н., Попова О.Г. Преображенский Евгений Алексеевич // 37-й на Урале / ред.-сост. Л.Г. Адамова; науч. ред. Н.Н. Попов. Свердловск, 1990; Теория догоняющего развития Е.А. Преображенского и современность / под ред. М.И. Воейкова. М., 2011; и др.

<sup>3</sup> Горинов М.М. Евгений Преображенский: становление революционера // Отечественная история. 1999. № 1. С. 30–47; Его же. Е.А. Преображенский: вехи жизни и трагедия революционера // Альтернативы. 2011. № 4. С. 86–111; Его же. Евгений Преображенский: большевик из поповичей // Россия XXI. 2011. № 5. С. 87–99; Его же. Е.А. Преображенский и расстрел царской семьи // Известия Самарского научного центра РАН. 2011. Т. 13. № 3. С. 97–101 и др.

Однако даже М.М. Горинов слабо акцентировал внимание на общественно-политической деятельности Е.А. Преображенского в конце 1920-х годов. А ведь именно в этот период Преображенский де-факто стал неформальным лидером примиренческого крыла среди ссыльных оппозиционеров. Результатом его организаторских способностей явилась трансформация оппозиционного движения в СССР, в результате которой оппозирующее И.В. Сталину меньшинство вернулось в ряды большевистской партии.

Исследование общественно-политической деятельности Е.А. Преображенского в период 1928–1929 годов даст возможность понять, каким образом происходила трансформация оппозиции и существовала ли зависимость между ее лидерами и уровнем протестной активности, что является особенно актуальным для современной политической ситуации в России.

\*\*\*

На рубеже 1927–1928 годов в условиях низких цен на зерно и отсутствия у государственного хозяйства достаточного количества промышленных товаров разразился хлебозаготовительный кризис. При этом зажиточные крестьяне не торопились продавать зерно государству, так как ожидали более подходящего момента в надежде реализации товара по более выгодной цене.

Сокращение заготовок хлеба создавало в стране угрозу срыва политики цен, вело к обострению социальных конфликтов в обществе и могло стать реальным катализатором для кризиса продовольственного снабжения рабочих районов. И.В. Сталин и его ближайшее окружение понимали эти негативные перспективы, поэтому нельзя было затягивать с решением вопроса о производстве зерна. Государству было невыгодно делать ставку лишь на индивидуальное крестьянское хозяйство. Решить зерновую проблему в короткие сроки можно было только на основе объединения частных секторов экономики в предприятия социалистического типа.

Одним из конкретных политических шагов (после решения XV съезда о принятии курса на коллективизацию) стало постановление «Об организации новых совхозов» — проект, предложенный И.В. Сталиным на заседании Политбюро 23 апреля 1928 года<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Подробнее см.: Трагедия советской деревни: Коллективизация и раскулачивание, 1927–1939. Документы и материалы: В 5 т. / гл. ред. совет: В. Данилов (гл. ред.), Р. Маннинг (гл. ред.), Л. Виола (гл. ред.) и др.; Ин-т рос. истории РАН (Россия); Бостон колледж (США) и др. М., 1999. Т. 1. Май 1927 — ноябрь 1929 / сост. В. Данилов, М. Кудюкина, Н. Глущенко и др.; отв. ред. В. Данилов и др.

Поиск высшими партийными органами практических решений дефицита зерна поставил лагерь ссыльных троцкистов перед сложной дилеммой. Одна часть оппозиционеров рассматривала действия И.В. Сталина как продуманные тактические маневры, которые впоследствии окажутся новым стартом к проведению правого курса<sup>5</sup>. Таких троцкистов было большинство. Но были и те, кто с уверенностью заявлял об антикулацких тенденциях в Центральном Комитете и настаивал на необходимости конструктивного диалога со сталинской фракцией.

По оценкам биографа Л.Д. Троцкого Исаака Дойчера, именно Е.А. Преображенский весной 1928 года стал первым из лидеров оппозиции, кто «заговорил о необходимости более примиренческой позиции в отношении сталинизма»<sup>6</sup>.

Приехав в Уральскую область, Е.А. Преображенский был назначен экономистом в плановую комиссию (Губплан)<sup>7</sup>. Кроме работы в госорганах, он много времени уделял изучению фундаментальных проблем народного хозяйства. Уже в апреле 1928 года он закончил свою первую статью в ссылке под заглавием «Левый курс в деревне и перспективы», в которой проанализировал основные проблемы в аграрном секторе советской экономики и охарактеризовал возможные пути выхода из кризиса<sup>8</sup>.

По мнению Е.А. Преображенского, в основе сложившихся хозяйственных затруднений лежали два фактора: «отставание промышленности от сельского хозяйства», то есть затягивание с началом индустриализации, и обострение противоречий между государственной экономикой и капиталистическим развитием, что выражалось прежде всего в сосредоточии товарного хлеба в руках зажиточного крестьянства. Сложная ситуация в деревне была одной из основных проблем в комплексе хозяйственных проблем государства.

Комментируя усиление позиций кулачества, Е.А. Преображенский делал вывод, что «захваченная зажиточно-кулацкими элементами часть государственной земли с ее продукцией превращается в орудие срыва государственной политики цен»<sup>9</sup>. А бойкот хлебозаготовок зажиточным крестьянством не только срывает план хлебного экспорта, но и ставит под угрозу срыва всю систему государственного снабжения городов.

---

<sup>5</sup> В период свертывания новой экономической политики правый курс расценивался в лагере оппозиции, как партийно-государственная линия, направленная на укрепление позиций кулачества и зажиточных крестьян.

<sup>6</sup> Дойчер И. Троцкий в изгнании / пер. с англ. Н.Н. Яковлева; послесл. и коммент. Н.А. Васецкого. М., 1991. С. 27.

<sup>7</sup> Российский государственный архив социально-политической истории (далее — РГАСПИ). Ф. 326. Оп. 1. Д. 110. Л. 57 об.

<sup>8</sup> Преображенский Е.А. Левый курс в деревне и перспективы // Архив Троцкого: Т. 1–3 / Научные редакторы тома Г.И. Чернявский, Ю.Г. Фельштинский, М.Г. Станчев. Харьков, 2001. Т. 2. С. 63–68.

<sup>9</sup> Там же. С. 64.



Е.А. Преображенский изложил две альтернативные перспективы выхода государства из кризиса: левый и правый курсы.

«Перспектива левого курса» заключалась в замене предложения хлеба и сырья от зажиточных крестьян «среднячко-бедняцким», усилении производительной силы беднейших слоев деревни и организации совхозов. В основу левого курса он предлагал положить следующие меры: ускорение темпов индустриализации; усиление левой политики в Коммунистическом Интернационале, которая будет гарантировать «большую обороноспособность СССР в случае войны»; усиление позиций советской власти и партийных органов в среде пролетарских масс<sup>10</sup>.

Что касается правого курса аграрной политики, то его перспективы сводились к следующему: увеличение цен на хлеб; отмена ограничений в области аренды земель беднейших слоев деревни; широкий импорт товаров при недостатке собственного товарного фонда<sup>11</sup>. Такая политика неизбежно потребовала бы увеличения производительности рабочего класса, привела бы к росту «аграрного перенаселения» и замедлила бы темпы индустриализации. Естественным завершением правого курса, по мнению Е.А. Преображенского, была бы «реабилитация кулака и признание его полезным работником в системе советского хозяйства»<sup>12</sup>.

Роль оппозиции в проведении сталинского курса была также отражена Е.А. Преображенским в его работе, посвященной развитию деревни. «Если в случае неблагоприятного исхода весенней посевной кампании большинство ЦК не откажется от взятой им линии, — писал он, — я считаю абсолютно необходимым и назревшим коллективное выступление оппозиции навстречу большинству партии, совершенно независимо от тех глупостей и гнусностей, которые делаются и будут делаться по отношению к нам»<sup>13</sup>.

Уже в мае тезисы Е.А. Преображенского активно обсуждались в колониях ссыльных троцкистов. Его предложения были категорически отвергнуты, поскольку большая часть оппозиции была настроена непримиримо и скептически расценивала левый курс, считая И.В. Сталина защитником кулака и зажиточного крестьянина<sup>14</sup>.

---

<sup>10</sup> Преображенский Е.А. Левый курс в деревне и перспективы. С. 65–67.

<sup>11</sup> Там же. С. 65.

<sup>12</sup> Там же. С. 66.

<sup>13</sup> Там же. С. 68.

<sup>14</sup> Так, например, И.Н. Смирнов писал, что Е.А. Преображенский «мало остановился на предстоящих затруднениях» и именно поэтому у него «сложилась излишне оптимистическая оценка нового курса, его длительности и прочности» (РГАСПИ. Ф. 329. Оп. 2. Д. 25. Л. 96).

Что касается Л.Д. Троцкого, то и он выступил против размышлений Е.А. Преображенского. «Он утверждал, что, хотя теоретически коалиция центра с левым крылом желательна, оппозиция не может ничего сделать для осуществления ее, — отмечал И. Дойчер. — Тюремщик и заключенный не союзники»<sup>15</sup>.

Однако, несмотря на негативные отзывы, Е.А. Преображенский продолжал дистанцироваться от Л.Д. Троцкого. Наиболее четко он сформулировал свою позицию в письме И.Т. Смилге, где изложил свои мысли относительно дальнейших действий оппозиции. По его мнению, ссыльные большевики, должны консолидироваться для борьбы с прогрессирующей тенденцией роста количества зажиточных крестьян и поддерживать любые попытки большинства партии в деле проведения нового курса.

«Но ни то, ни другое, ни третье невозможно в сколько-нибудь ощутимых размерах пока оппозиция вне партии, а часть в ссылке, — писал Е.А. Преображенский. — А отсюда вывод: надо держать курс на возвращение в партию»<sup>16</sup>.

Летом 1928 года в Москве велась подготовка к работе VI конгресса Коминтерна. Оппозиция, в соответствии с Уставом, имела право подать апелляцию в Коминтерн против их исключения из партии. Л.Д. Троцкий от имени большевиков-ленинцев написал обращение к конгрессу, в котором фактически представил программу дальнейшего развития ВКП(б) и Коминтерна.

Свои взгляды на содержание апелляции Е.А. Преображенский изложил в статье «Что надо сказать Конгрессу Коминтерна», где продолжил свою идейную линию относительно перспектив левого курса. Основные положения работы сводились к разногласиям с политикой ЦК ВКП(б) в деревне, рабочем вопросе и в сфере внутрипартийного режима.

Большое внимание Е.А. Преображенский уделил аграрной политике государства. Он выделил несколько факторов, которые, по его мнению, вели советское хозяйство к зависимости от сырья и хлеба зажиточных крестьян. Это — недооценка со стороны ЦК роста численности кулачества, реальная угроза потери «связи с беднотой», неграмотное проведение налоговой политики, «отказ от создания союза деревенской бедноты, невнимание к развертыванию совхозов» и т. п.<sup>17</sup> При этом Е.А. Преображенский отметил, что острый кризис хлебозаготовок заставил И.В. Сталина и его сторонников изменить политику в деревне.

---

<sup>15</sup> Дойчер И. Указ. соч. С. 30.

<sup>16</sup> РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 71. Д. 108. Л. 19.

<sup>17</sup> Архив Троцкого. Т. 2. С. 194.

Таким образом, важнейшее изменение в политическом положении состоит в том, что партийное большинство все-таки сделало поворот налево в сторону борьбы с кулаком. В связи с этим Е.А. Преображенский признался в уменьшении разногласий с ЦК по ряду актуальных вопросов международной и внутренней политики.

По мнению троцкистов, летом 1928 года партийное большинство все больше аккумулировало идеи и платформы оппозиции. По этому поводу весьма интересна речь И.В. Сталина от 9 июля 1928 года, в которой он охарактеризовал основные проблемы, связанные с индустриализацией в СССР. Генеральный секретарь партии обозначил главные источники, питающие индустрию страны: рабочий класс и крестьянство. В капиталистических государствах индустриализация обычно происходила главным образом «за счет ограбления других стран» и «за счет ограбления колоний», или же за счет серьезных займов извне<sup>18</sup>. Что касается Советского Союза, то он отличается от капиталистических стран тем, что не может и не должен заниматься «грабежом колоний» и «ограблением других стран». Также СССР не имеет займов извне. Что же остается в таком случае? По словам И.В. Сталина, остается только одно: развивать промышленность и индустриализировать страну за счет внутреннего накопления. Об источниках этого накопления было сказано выше: рабочий класс и крестьянство. «С крестьянством у нас обстоит дело в данном случае таким образом: оно платит государству не только обычные налоги, прямые и косвенные, но оно еще переплачивает на сравнительно высоких ценах на товары промышленности — это, во-первых, и более или менее недополучает на ценах на сельскохозяйственные продукты — это, во-вторых, — говорил И.В. Сталин. — Это есть добавочный налог на крестьянство в интересах подъема индустрии, обслуживающей всю страну, в том числе крестьянство. Это есть нечто вроде «дани», нечто вроде сверхналога, который мы вынуждены брать временно для того, чтобы сохранить и развить дальше нынешний темп развития индустрии, обеспечить индустрию для всей страны...»<sup>19</sup>

Таким образом, по мнению сторонников троцкистского курса, И.В. Сталин охарактеризовал основные механизмы неэквивалентного обмена между промышленностью и сельским хозяйством с целью ускорения темпов

---

<sup>18</sup> Сталин И.В. Об индустриализации и хлебной проблеме. Речь на пленуме ЦК ВКП(б) 9 июля 1928 г. // Сталин И.В. Сочинения. Т. 11. М., 1949. С. 158.

<sup>19</sup> Там же. С. 159.

индустриализации, о чем еще в 1924 году писал Е.А. Преображенский в статье «Основной закон социалистического накопления»<sup>20</sup>.

Однако тема ускорения темпов индустриализации за счет частного крестьянского блока не являлась новостью. Об этом еще в начале 1920-х годов говорили как в эшелонах партии, так и на различных политических форумах. Именно с этой целью и был введен нэп — дать возможность подняться сельскому хозяйству, чтобы оно стало своеобразным финансово-экономическим фундаментом для развития промышленности.

Не было никаких оснований принимать руководству ВКП(б) экономическую программу троцкистской оппозиции. Сталинский вариант индустриализации (в центре которого стояла задача создания своего машиностроения) и методы ее обеспечения (массовая коллективизация, тракторизация сельского хозяйства) противостояли троцкистскому плану индустриализации. Темпы индустриализации (кривая плана Особого совещания по восстановлению основного капитала (ОСВОК)), предлагаемые троцкистами, были недостаточны для решения задач социально-экономического развития страны, которые ставились сталинским планом построения социализма в условиях капиталистического окружения. В плане И.В. Сталина центральной фигурой в деревне был середняк, а в работах троцкистов (в том числе и Е.А. Преображенского) — беднота.

Возможность реализации проекта коллективизации была рассмотрена на июльском пленуме ЦК ВКП(б), на котором была принята резолюция «Политика хлебозаготовок в связи с общим хозяйственным положением». В документе говорилось, что для разрешения зерновых проблем необходимо объединить индивидуальные крестьянские хозяйства в крупные коллективы, развить существующие совхозы и построить новые зерновые совхозы<sup>21</sup>.

В соответствии с этим документом 11 июля 1928 года пленум принял еще одну резолюцию «Об организации новых (зерновых) совхозов». В ней указывалось на необходимость произвести отбор земельных участков для организации новых зерновых совхозов, намечая эти участки в наиболее рентабельных районах, чтобы обеспечить при минимуме риска наибольшую производительность<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> См.: Преображенский Е. Основной закон социалистического накопления // Вопросы экономики. 1988. № 9. С. 105–137.

<sup>21</sup> КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Изд. 7. М., 1954. Ч. 2. 1924–1930. С. 513.

<sup>22</sup> Там же. С. 517.

Таким образом, можно констатировать, что к августу 1928 года политика Советского правительства изменилась в сторону коллективизации сельского хозяйства. Согласно оценке историка В.З. Рогозина, резкое изменение аграрной политики было обусловлено именно кризисом хлебозаготовок, в ходе которого крестьяне массово отказывались сдавать хлеб государству. По нашему мнению, данное обстоятельство следует рассматривать в качестве не основной причины, повлиявшей на политический курс, а одного из факторов.

В начале августа 1928 года Е.А. Преображенский отправился в Москву, чтобы узнать судьбу апелляции троцкистов в конгресс Коминтерна. Помимо этого, он виделся с Е.М. Ярославским. Этим визитом он хотел показать, что смотрит на партию «не как на вражеский стан, а как на инструмент борьбы» с правой опасностью и контрреволюцией<sup>23</sup>.

Встреча с активным сторонником сталинского курса не прошла бесследно и вызвала неоднозначную реакцию в лагере оппозиции. Так, 4 сентября 1928 года Л.Д. Троцкий прислал И.Т. Смильге следующее письмо: «Об Е[вгении] А[лексеевиче] [Преображенском] пишут мне из Москвы, что он там виделся с Ярославским и вел с ним будто бы большие политические беседы. По возвращении из Москвы он ничего мне не писал. Не знаю, сообщал ли он кому-нибудь о своих беседах с Ярославским. Вот что значит запутаться»<sup>24</sup>.

Выводы Е.А. Преображенского после поездки в столицу были следующими:

1. События после января 1928 года показывают, что экономическое развитие государства идет не по худшему из возможных сценариев; линия деревенской политики по сравнению с позициями XIV съезда значительно ближе к конструктивной.

2. После высылки лидеров оппозиции в отдаленные регионы Советского Союза политическую функцию «большевиков-ленинцев» отчасти выполняет ЦК, а поэтому, по мнению Е.А. Преображенского, «центр следует поддерживать в борьбе с правой опасностью». Недопустимо относиться с пренебрежением к действиям Центрального Комитета, а тем более большинства партии, так как каждый его шаг для революции важнее «дюжины самых прекрасных оппозиционных платформ».

3. Генеральная линия оппозиции должна идти на сближение с партией. Е.А. Преображенский выступал против фракционной работы, если «фракция защищает неверную политическую и идеологическую линию».

---

<sup>23</sup> РГАСПИ. Ф. 326. Оп. 1. Д. 110. Л. 100–100 об.

<sup>24</sup> РГАСПИ. Ф. 326. Оп. 1. Д. 113. Л. 98; Троцкий Л.Д. Письма из ссылки. 1928 / ред.-сост. Ю.Г. Фельштинский. М., 1995. С. 144.

4. У оппозиции отсутствует правильная линия дальнейшего развития. «В обстановке диктатуры и при быстром ходе событий нельзя долго мариноваться для неизвестной исторической надобности, — пишет Е.А. Преображенский. — Среди оппозиции усиливается психология людей, загнанных в тупик: априорно-отрицательное отношение ко всему, что бы ни произошло, сектантская самовлюбленность и «чистоплюйство», замена диалектики в тактических вопросах абсолютами из нашего прошлого полемического арсенала»<sup>25</sup>.

5. По словам Е.А. Преображенского, если в ближайшем будущем правые силы не победят окончательно, то последним солидарным обращением оппозиции должно быть обращение к конгрессу. Результатом этого станет раскол оппозиции: одна часть уйдет в группу демократического централизма (децисты), другая пойдет на сближение с партией. «Я лично сделаю все возможное, чтобы большинство было за последним», — заключил он<sup>26</sup>.

17 августа — 1 сентября 1927 года прошел VI Конгресс Коминтерна. Характеризуя положение в СССР и ВКП(б), Конгресс заявил, что, подтверждая решения XV съезда партии и резолюцию IX пленума ИККИ об исключении оппозиции из партии, «конгресс клеймит контрреволюционную меньшевистскую деятельность» оппозиционеров после их исключения. «Конгресс призывает ВКП(б) со всей энергией продолжать свою борьбу против и без того уже ничтожного по своей численности троцкистского течения, а все остальные партии Коммунистический Интернационал призывает идейно и организационно бороться против всяких попыток создания троцкистской оппозиции в их рядах и предотвращать их»<sup>27</sup>.

Осенью 1928 года начались разногласия между И.В. Сталиным и Н.И. Бухариным, следствием чего стала открытая борьба в партии против «правого уклона». Противоречия внутри Центрального Комитета партии вызвали более сильную волну противоречий и внутри лагеря оппозиции.

В начале февраля 1929 года на пароходе «Ильич» Л.Д. Троцкий вместе с женой и старшим сыном навсегда покинули территорию Советского Союза. После насильственной высылки вождя «левой оппозиции» примиренческое крыло ссыльных большевиков еще больше активизировалось.

---

<sup>25</sup> РГАСПИ. Ф. 326. Оп. 1. Д. 110. Л. 98–98 об.

<sup>26</sup> РГАСПИ. Ф. 326. Оп. 1. Д. 110. Л. 98 об–99.

<sup>27</sup> Коммунистический Интернационал в документах. Решения, тезисы, воззвания Конгрессов Коминтерна и Пленумов ИККИ. 1919–1932. М., 1933. С. 871–872.

Лидеры ссыльных троцкистов уже не стояли перед дилеммой «быть или не быть», они четко понимали картину происходящих событий. И.В. Сталин для них превратился из преследователя в проводника антикулацких идей в Центральном Комитете. Процесс объединения крестьянских хозяйств в коллективные хозяйства и развернувшаяся борьба с кулаком и частным собственником заставили троцкистов пойти на консолидирующие шаги с правящей верхушкой.

Уже 18 февраля 1929 года Е.А. Преображенский в своем письме К.Б. Радеку заявил о смене тактики: «Нам надо не просто повернуть, а рвануться на правильный путь»<sup>28</sup>. Под «правильным» Е.А. Преображенский понимал путь взаимодействия разрозненной оппозиции с группировкой И.В. Сталина для совместной борьбы с правым уклоном. К.Б. Радек был солидарен с мнением своего товарища по сближению с партией.

Таким образом, с февраля 1929 года в лагере троцкистов началась широкомасштабная дискуссия о перспективах дальнейшего положения оппозиции.

«Лучше вернуться в партию полугодом позже, но с большинством или половиной, чем полугодом раньше в составе небольшой группы, — писал Е.А. Преображенский К.Б. Радеку в марте 1929 года. — Но для получения большинства надо работать с ясно сформулированной позицией в руках. А с этим мы страшно запоздали. <...> По отделенным колониям размежевка идет уже сама собой, но без наличия документа на руках у наших единомышленников. И нас с тобой, меня в особенности, уже фактически «исключили» кое-где и «дружески» об этом извещают»<sup>29</sup>.

Для привлечения оппозиционеров на свою сторону и дальнейшего сплочения «примиренцев» Е.А. Преображенский отправил свой призыв «Ко всем товарищам по оппозиции». В своем обращении он охарактеризовал пути развития партии после XV съезда: либо отступление большинства партии на позиции «неонэпа» при сильном напоре кулачества и «антипролетарских сил», либо классовая самооборона, которая создаст почву для объединения оппозиции с «новым большинством, проводящим новую политику»<sup>30</sup>.

При этом Е.А. Преображенский уточнил, что оппозиция рассматривает себя как течение, которое стремится повернуть ход событий по второму пути (классовая самооборона). Поскольку при развитии событий по второму варианту, когда официальное большинство партии меняет политику и организует сопротивление кулаку, задача оппозиции должна состоять в сближении с партийным большинством и

---

<sup>28</sup> РГАСПИ. Ф. 326. Оп. 1. Д. 110. Л. 116 об.

<sup>29</sup> Там же. Л. 118 об.

<sup>30</sup> Там же. Л. 121.

консолидации сил «против напора справа», а также в принятии необходимых мероприятий в экономической политике, которые диктуются этой задачей<sup>31</sup>.

Свое заявление Е.А. Преображенский подкрепил следующими аргументами: после XV съезда политика партии не отклонялась вправо, «как того опасалась оппозиция, а наоборот, в некоторых существенных пунктах серьезно сдвинулась на правильный путь»; партийное большинство приняло на вооружение идею «усиления темпа индустриализации и социалистического накопления»; партия развернула борьбу с аграрным капитализмом «как главной опасностью перерождения и сворота на капиталистический путь развития».

Что касается судьбы оппозиции, то Преображенский полагал, что она оказалась в тупике, из которого необходим ускоренный выход. «Оппозиция вела ту борьбу с партийным большинством, которая привела к ее исключению, поступая так, как диктовал ей долг перед революцией и пролетариатом, — писал Е.А. Преображенский. — Теперь тот же долг и политический разум должен заставить ее круто повернуть на сближение с партией и на возвращение в партию»<sup>32</sup>.

Делая вывод по обращению Е.А. Преображенского «Ко всем товарищам по оппозиции», мы должны отметить ряд серьезных ошибок в тех оценках, которые давал автор документа политическому курсу И.В. Сталина. «Классовая самооборона» и «сопротивление кулаку» являются основными условиями вступления Е.А. Преображенского и его единомышленников на «второй путь». Но это не совсем то, что готовил И.В. Сталин. Ликвидация (полное уничтожение) кулака на основе сплошной коллективизации сельского хозяйства — вот смысл сталинского пути. Таким образом, он уходил гораздо левее оппозиции. Оппозиция же оказывалась справа от генеральной линии И.В. Сталина. Ни Л.Д. Троцкий, ни Е.А. Преображенский этого не понимали.

Реакция ссыльных троцкистов на обращение Е.А. Преображенского последовала незамедлительно. «Переполох получился неопиcуемый, — писал Е.А. Преображенский К.Б. Радеку. — Сначала московское «руководство» пыталось представить дело так, что ничего особенного не случилось, что произошел лишь неприятный инцидент среди части «генералов», равняться же надо по генеральной линии оппозиции, а не по генералам. <...> Вместо лозунга «все остается по старому,

---

<sup>31</sup> РГАСПИ. Ф. 326. Оп. 1. Д. 110. Л. 121.

<sup>32</sup> Там же. Л. 122.



несмотря на колебание отдельных оппозиционных генералов» удалось убедить эту публику согласиться на объявление общей дискуссии»<sup>33</sup>.

Основной темой дискуссии в среде оппозиции стала дилемма: отмежевание от Л.Д. Троцкого и возвращение в партию или априорный характер борьбы и дальнейшее обособленное существование троцкистов. Ввиду неизбежности дискуссии Е.А. Преображенский решил добиться максимально благоприятных условий для полемики, а именно ходатайствовать о ликвидации Тобольского изолятора и отмены запрещения политической переписки. С этой целью он ездил в Москву, где виделся с Г.Л. Пятаковым, которому дал прочитать все последние материалы оппозиции и просил переговорить с И.В. Сталиным.

Также Е.А. Преображенский виделся с Г.К. Орджоникидзе, который сообщил ему о принятых решениях И.В. Сталиным. «Сталин насчет ликвидации изолятора ответил отрицательно: Преображенский-де не может поручиться за тех, которые там сидят, а на счет снятия запрещения переписываться обещал переговорить с ГПУ, — писал Е.А. Преображенский К.Б. Радеку. — В разговоре сказал, между прочим: “Пр[еображенский] хороший большевик, но раз он решил идти в партию чего он мудрит и тянет целый год”»<sup>34</sup>.

Вероятно, слова генерального секретаря ЦК ВКП(б) заставили Е.А. Преображенского действовать более активнее. Спустя несколько недель, 28 июня 1929 года, Е.А. Преображенский, К.Б. Радек и И.Т. Смилга направили в ЦК ВКП(б) письмо о разрыве с оппозицией и просили вернуть их в ряды большевистской партии. Лидеры оппозиционного движения заявили о своем согласии с генеральной линией партии и о разрыве с течением, которое на основе политической линии Л.Д. Троцкого оформилось вокруг так называемого Всесоюзного Центра большевиков-ленинцев. Они признали политику индустриализации страны, выраженную в конкретных цифрах пятилетки, программой социалистического строительства и укрепления классовых позиций пролетариата, поскольку считали, что осуществление пятилетнего плана приведет к решению основных задач революции. Оппозиционеры поддержали развернувшуюся борьбу ЦК с аграрным капитализмом, «который в течение последних лет ведет упорные атаки на экономические позиции пролетарской диктатуры». Поэтому строительство совхозов и колхозов, по их мнению, является рычагами социалистического преобразования деревни.

---

<sup>33</sup> РГАСПИ. Ф. 326. Оп. 1. Д. 110. Л. 126.

<sup>34</sup> Там же. Л. 127–127 об.

Бывшие троцкисты высказали свое одобрение партийной политике в направлении организации крестьянской бедноты, так как, только опираясь на бедноту, пролетариат сможет осуществить социалистическое строительство и продолжить борьбу с капиталистическими элементами. А материальную базу для политической организации бедноты создадут только колхозы и совхозы.

Главной задачей партии, как считали лидеры оппозиции, является борьба с «правой опасностью», на преодоление которой должны быть сосредоточены усилия коммунистов всех стран<sup>35</sup>. Что касается Л.Д. Троцкого, то авторы документа не только порвали с ним «идейно и организационно», но и заявили о своей верности ленинизму, как основе истинного коммунизма<sup>36</sup>.

На основании вышеизложенного текста оппозиционеры заявили, что снимают свои подписи со всех фракционных документов и просят о возвращении в партию. «Мы обращаемся к нашим единомышленникам по оппозиции следовать нашему примеру, — писали в заключении бывшие сторонники Л.Д. Троцкого. — Они должны понять, что остающиеся еще разногласия не оправдывают их обособленного организационного существования как оппозиции и тем более не оправдывают их борьбы с партией...»<sup>37</sup>

Несмотря на идейный и организационный разрыв с троцкизмом путь в партию оказался гораздо сложнее, чем представляли себе это ссыльные большевики. Даже после такого «капитулянтского» заявления сторонники И.В. Сталина отнеслись к письму весьма скептически. Дело в том, что в его содержании отсутствовали признания ошибок в период внутрипартийных дискуссий.

Такую позицию в верхних эшелонах партии занимали не все. Например, другого мнения был Е.М. Ярославский. «Радек и Преобр[аженский] были сегодня у меня и заявили, что они не могут подписать эти новые поправки, — писал он 29 июня 1929 года Г.К. Орджоникидзе. — Таким образом, дело с ними затягивается. Я думаю, что зря. Нет надобности требовать от них, чтобы признали правильной политику партии и ЦК в период 1925–1927 гг. Ведь ошибки у нас были немалые»<sup>38</sup>.

---

<sup>35</sup> РГАСПИ. Ф. 82. Оп. 2. Д. 198. Л. 15; Заявление в ЦКК бывших руководителей троцкистской оппозиции тт. Е. Преображенского, К. Радека и И. Смилги о разрыве с оппозицией // Правда. 13 июля 1929. С. 3.

<sup>36</sup> РГАСПИ. Ф. 82. Оп. 2. Д. 198. Л. 16; Заявление в ЦКК бывших руководителей троцкистской оппозиции тт. Е. Преображенского, К. Радека и И. Смилги о разрыве с оппозицией.

<sup>37</sup> РГАСПИ. Ф. 82. Оп. 2. Д. 198. Л. 17; Заявление в ЦКК бывших руководителей троцкистской оппозиции тт. Е. Преображенского, К. Радека и И. Смилги о разрыве с оппозицией.

<sup>38</sup> Советское руководство. Переписка. 1928–1941 гг. / сост. А.В. Квашонкин, Л.П. Кошелева, Л.А. Роговая, О.В. Хлевнюк. М., 1999. С. 81.

Обсуждение заявления экс-оппозиционеров внутри ЦК ВКП(б) было закончено 4 июля на заседании Политбюро, которое постановило его «отложить»<sup>39</sup>. Однако это не помешало партийному большинству опубликовать в сокращенном варианте заявление Е.А. Преображенского, К.Б. Радека и И.Т. Смильги в «Правде»<sup>40</sup>, что, конечно же, имело огромное политическое значение для усиления позиций И.В. Сталина и понижения уровня протестной активности.

Между тем Е.А. Преображенский еще раз сделал попытку доказать оппозиционерам обоснованность своего обращения к партии. В середине июля 1929 года он обратился к ссыльным троцкистам с заявлением, которое было названо «Вопросы и ответы».

Центральной проблемой письма стал вопрос о судьбе оппозиции. По мнению Е.А. Преображенского, оппозиция появилась в результате неграмотной политики большинства партии в годы нэпа, когда классовые противоречия хозяйственной системы государства находились в скрытом состоянии. Историческое назначение оппозиции состояло в том, чтобы способствовать возвращению политики партии на ленинский путь либо сложиться во вторую партию в случае победы правого курса и возвращения экономики страны к капитализму.

Далее Е.А. Преображенский подчеркивает, что события пошли по первому пути и тем самым «вырвали почву» из-под самостоятельного существования оппозиции. Левый курс, намеченный партией в области экономической политики, сделал существование оппозиции бесполезной. «Разногласия еще остались, но не такие, которые могли бы оправдать обособленное организационное существование оппозиции, т. е. опаснейшее политическое состояние в условиях диктатуры, — заключал Е.А. Преображенский. — Мавр в основном сделал свое дело, а если он не хочет уходить, в данном случае уходить обратно в партию, он остается уже совсем для иных социальных функций в сравнении с теми, которые его породили. Отсюда теперешний кризис оппозиции»<sup>41</sup>.

Таким образом, Е.А. Преображенский убеждал троцкистов в том, что наличие какой-либо оппозиционной организации является политически бессмысленным делом.

Спустя полгода, 10 января 1930, на заседании Партколлегии ЦК ВКП(б) было рассмотрено заявление Е.А. Преображенского, К.Б. Радека и И.Т. Смильги.

---

<sup>39</sup> РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 3. Д. 747. Л. 3.

<sup>40</sup> Заявление в ЦК бывших руководителей троцкистской оппозиции тт. Е. Преображенского, К. Радека и И. Смильги о разрыве с оппозицией.

<sup>41</sup> РГАСПИ. Ф. 326. Оп. 1. Д. 110. Л. 135; РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 71. Д. 114. Л. 16.

Постановление гласило, что Е.А. Преображенский летом 1929 года сделал заявление, «соответствующее требованиям XV-го съезда партии, в котором признал полную свою солидарность с линией и всеми решениями партии, в том числе и с решениями партии об оппозиции, признал свою ошибку и вред, причиненный партии его фракционной работой, осудил взгляды и деятельность троцкистской оппозиции, восстановить его в рядах ВКП(б)», указав перерыв в его пребывании в партии с 13 октября 1927 по 10 января 1930 года<sup>42</sup>.

Что касается К.Б. Радека и И.Т. Смильги, то они так же были восстановлены в рядах большевистской партии.

Представления Е.А. Преображенского, что И.В. Сталин реализует его вариант социально-экономического развития государства, свидетельствовало о том, что он совершенно не понимал того, что происходит в стране, какая политика проводится, хотя никто никакого секрета из нее не делал<sup>43</sup>. Дело было не только в количественных масштабах проводимых преобразований и других темпах, но и в качественно других задачах. У оппозиции была цель ограничить эксплуататорские стремления кулака, у И.В. Сталина — ликвидация кулачества; у оппозиции — коллективизация в аптечных дозах, у И.В. Сталина — перестройка всей экономики деревни и постановка сельского хозяйства на социалистические рельсы.

Неправильная оценка политики и практических мер, свойственных началу нового этапа в индустриализации страны и подготовке массовой коллективизации сельского хозяйства и массового строительства совхозов, наряду с очевидной опасностью нарастания правого уклона в ВКП(б), привели Е.А. Преображенского к выводу о необходимости возвращения троцкистов в партию.

#### ***Список источников и литературы:***

1. Российский государственный архив социально-политической истории (далее — РГАСПИ). Ф. 17. Оп. 3. Д. 747.
2. РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 71. Д. 108.
3. РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 71. Д. 114.
4. РГАСПИ. Ф. 82. Оп. 2. Д. 198.

---

<sup>42</sup> РГАСПИ. Ф. 613. Оп. 1. Д. 91. Л. 6.

<sup>43</sup> Позднее Е.А. Преображенский сам в этом признался в письме И.В. Сталину. «Мне казалось, что партия проводит то, за что я с ней боролся, — писал он в мае 1933 года. — Лишь значительно позже для меня стало ясно, что программа «индустриализации», стоявшая в арсенале троцкистского нападения на ЦК и дискредитации ЦК и программа индустриализации, проводимая партией, были две совершенно различные программы». (РГАСПИ. Ф. 558. Оп. 11. Д. 787. Л. 55.)

5. РГАСПИ. Ф. 326. Оп. 1. Д. 110.
6. РГАСПИ. Ф. 326. Оп. 1. Д. 113.
7. РГАСПИ. Ф. 329. Оп. 2. Д. 25.
8. РГАСПИ. Ф. 558. Оп. 11. Д. 787.
9. РГАСПИ. Ф. 613. Оп. 1. Д. 91.
10. 37-й на Урале / Ред.-сост. Л.Г. Адамова; науч. ред. Н.Н. Попов. Свердловск, 1990.
11. Быстрова Е. Преображенский Евгений Алексеевич // Политические партии России. Конец XIX — первая четверть XX века. Энциклопедия. М., 1996. С. 482–483.
12. Горинов М.М. Е.А. Преображенский: вехи жизни и трагедия революционера // Альтернативы. 2011. № 4. С. 86–111.
13. Горинов М.М. Е.А. Преображенский и расстрел царской семьи // Известия Самарского научного центра РАН. 2011. Т. 13. № 3. С. 97–101.
14. Горинов М.М. Евгений Преображенский: большевик из поповичей // Россия XXI. 2011. № 5. С. 87–99.
15. Горинов М.М. Евгений Преображенский: становление революционера // Отечественная история. 1999. № 1. С. 30–47.
16. Дойчер И. Троцкий в изгнании / Пер. с англ. Н.Н. Яковлева. Послесл. и коммент. Н.А. Васецкого. М., 1991.
17. Заявление в ЦКК бывших руководителей троцкистской оппозиции тт. Е. Преображенского, К. Радека и И. Смильги о разрыве с оппозицией // Правда. 13 июля 1929. С. 3.
18. Коммунистический Интернационал в документах. Решения, тезисы, воззвания Конгрессов Коминтерна и Пленумов ИККИ. 1919–1932. М., 1933.
19. КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Изд. 7. М., 1954. Ч. 2. 1924–1930.
20. Преображенский Е.А. Левый курс в деревне и перспективы // Архив Троцкого: Т. 1–3 / Научные редакторы тома Г.И. Чернявский, Ю.Г. Фельштинский, М.Г. Станчев. Харьков, 2001. Т. 2. С. 63–68.
21. Преображенский Е. Основной закон социалистического накопления // Вопросы экономики. 1988. № 9. С. 105–137.
22. Пути развития: дискуссии 20-х годов: Статьи и современный комментарий / Сост. Э.Б. Корицкий. Л., 1990.
23. Советское руководство. Переписка. 1928–1941 гг. / Сост. А.В. Квашонкин, Л.П. Кошелева, Л.А. Роговая, О.В. Хлевнюк. М., 1999.

24. Сталин И.В. Об индустриализации и хлебной проблеме. Речь на пленуме ЦК ВКП(б) 9 июля 1928 г. // Сталин И.В. Сочинения. Т. 11. М., 1949. С. 157–160.
  25. Теория догоняющего развития Е.А. Преображенского и современность / Под. ред. М.И. Воейкова. М., 2011.
  26. Трагедия советской деревни: Коллективизация и раскулачивание, 1927–1939. Документы и материалы. В 5 т. / Гл. ред. совет: В. Данилов (гл. ред.), Р. Маннинг (гл. ред.), Л. Виола (гл. ред.) и др.; Ин-т рос. истории РАН (Россия); Бостон колледж (США) и др. М., 1999. Т. 1. Май 1927 — ноябрь 1929 / Сост. В. Данилов, М. Кудюкина, Н. Глущенко и др.; отв. ред. В. Данилов и др.
  27. Троцкий Л.Д. Письма из ссылки. 1928 / Ред.-сост. Ю.Г. Фельштинский. М., 1995.
- 

*Kuzminykh Y.*

**The role of E.A. Preobrazhensky in the Transformation  
of the Trotskyist Opposition During in 1928–1929**

*Kuzminykh, Yakov* — Postgraduate student, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University.

E-mail: [yakuzminykh@yandex.ru](mailto:yakuzminykh@yandex.ru)

**Annotation**

The article examines the political activity of one of the leaders of the «Left Opposition», Eugene A. Preobrazhensky (1886–1937), during the time between the XV and XVI Congresses of the VKP(b). The author brings to light important historical sources, archive materials which reflect the dynamics of the views of E.A. Preobrazhensky regarding the expediency of the Trotskyist opposition after the change in socio-economic priorities in the USSR (specifically, the transition from the NEP to the planned economy). The article presented is relevant because of its scientific nature: it reveals previously unknown facts about the life and activities of E.A. Preobrazhensky.

**Keywords**

E.A. Preobrazhensky, K.B. Radek, Trotskyist opposition, the kulaks, 1928–1929.

**References:**

1. Rossijskij gosudarstvennyj arhiv social'no-politicheskoi istorii (RGASPI). F. 17. Op. 3. D. 747.
2. RGASPI. F. 17. Op. 71. D. 108.
3. RGASPI. F. 17. Op. 71. D. 114.
4. RGASPI. F. 82. Op. 2. D. 198.
5. RGASPI. F. Z26. Op. 1. D. 110.
6. RGASPI. F. 326. Op. 1. D. 113.
7. RGASPI. F. 329. Op. 2. D. 25.
8. RGASPI. F. 558. Op. 11. D. 787.
9. RGASPI. F. 613. Op. 1. D. 91.
10. *37-j na Urale*. Red.-sost. L.G. Adamova; nauch. red. N.N. Popov. Sverdlovsk, 1990.
11. Bystrova E. Preobrazhenskij Evgenij Alekseevichю *Politicheskie partii Rossii. Konec XIX — pervaja chetvert' XX veka. Jenciklopedija*. Moscow, 1996, pp. 482–483.

12. Gorinov M.M. E.A. Preobrazhenskij: vehi zhizni i tragedija revoljucionera. *Al'ternativy*, 2011, 4, pp. 86–111.
13. Gorinov M.M. E.A. Preobrazhenskij i rasstrel carskoj sem'i. *Izvestija Samarskogo nauchnogo centra RAN*, 2011, T. 13, № 3, pp. 97–101.
14. Gorinov M.M. Evgenij Preobrazhenskij: bol'shevik iz popovichej. *Rossija XXI*, 2011, 5, pp. 87–99.
15. Gorinov M.M. Evgenij Preobrazhenskij: stanovlenie revoljucionera. *Otechestvennaja istorija*, 1999, 1, pp. 30–47.
16. Dojcher I. *Trockij v izgnanii*. Per. s angl. N.N. Jakovleva. Poslesl. i komment. N.A. Vaseckogo. Moscow, 1991.
17. Zajavlenie v CKK byvshih rukovoditelej trockistskoj oppozicii tt. E. Preobrazhenskogo, K. Radeka i I. Smilgi o razryve s oppoziciej. *Pravda*. 13 ijulja 1929, pp. 3.
18. *Kommunisticheskij Internacional v dokumentah. Reshenija, tezisy, vozzvanija Kongressov Kominterna i Plenumov IKKI. 1919–1932*. Moscow, 1933.
19. *KPSS v rezoljucijah i reshenijah s#ezdov, konferencij i plenumov CK*. Izd. 7. Moscow, 1954. Ch. 2. 1924–1930.
20. Preobrazhenskij E.A. Levij kurs v derevne i perspektivy. *Arhiv Trockogo*: T. 1–3 / Nauchnye redaktory toma G.I. Chernjavskij, Ju.G. Fel'shtinskij, M.G. Stanchev. Har'kov, 2001. T. 2, pp. 63–68.
21. Preobrazhenskij E. Osnovnoj zakon socialisticheskogo nakoplenija. *Voprosy jekonomiki*, 1988, 9, pp. 105–137.
22. *Puti razvitija: diskussii 20-h godov*: Stat'i i sovremennij kommentarij. Sost. Je.B. Korickij. Leningrad, 1990.
23. *Sovetskoe rukovodstvo. Perepiska. 1928–1941 gg.* Sost. A.V. Kvashonkin, L.P. Kosheleva, L.A. Rogovaja, O.V. Hlevnjuk. Moscow, 1999.
24. Stalin I.V. Ob industrializacii i hlebnoj probleme. Rech' na plenumе CK VKP(b) 9 ijulja 1928 g. In: Stalin I.V. *Sochinenija*. T. 11. Moscow, 1949, pp. 157–160.
25. *Teorija dogonjajushhego razvitija E.A. Preobrazhenskogo i sovremennost'*. Pod. red. M.I. Voejkova. Moscow, 2011.
26. *Tragedija sovetskoj derevni: Kollektivizacija i raskulachivanie, 1927–1939. Dokumenty i materialy*. V 5 t. Gl. red. sovet: V. Danilov (gl. red.), R. Manning (gl. red.), L. Viola (gl. red.) i dr.; In-t ros. istorii RAN (Rossija); Boston kolledzh (SShA) i dr. M., 1999. T. 1. Maj 1927 — nojabr' 1929. Sost. V. Danilov, M. Kudjukina, N. Glushhenko i dr.; otv. red. V. Danilov i dr.
27. *Trockij L.D. Pis'ma iz ssylki, 1928*. Red.-sost. Ju.G. Fel'shtinskij. Moscow, 1995.

Самохин А.В.

## Операция «Немыслимое» или почему не был реализован план войны против СССР в 1945 г.

Самохин Андрей Владимирович — кандидат исторических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления. Российская Академия народного хозяйства и государственной службы, Дальневосточный институт (г. Хабаровск).

E-mail: [samohin.a.v@mail.ru](mailto:samohin.a.v@mail.ru)

### Аннотация

Статья посвящена изучению первого послевоенного плана войны против СССР, разработанного в Великобритании по личному указанию У. Черчилля. Целью данной работы является выявление причин отказа высшего руководства Великобритании от начала войны против СССР. Актуальность статьи обосновывается необходимостью изучения данного вопроса в контексте изучения военно-политических проблем возникновения холодной войны. В современной исторической литературе подробный анализ реализации плана «Немыслимое» произведен впервые. Автор, рассмотрев этот план с военно-политической точки зрения, пришел к выводу о том, что он не мог быть реализован, как в силу чисто военных, так и в силу политических причин. На основе анализа плана и основных данных, используемых при его разработке, в статье делается вывод и о том, что в английских штабах имели весьма поверхностное представление и о силе Красной Армии, и об общем военном потенциале СССР. Однако в ходе работы над планом британские военные пришли к выводу о невозможности его осуществления, и им пришлось ненавязчиво убеждать в этом свое политическое руководство.

### Ключевые слова

План «Немыслимое», военный потенциал, военные планы Великобритании, Красная Армия.

Актуальность рассмотрения вопросов военного планирования стран-участников холодной войны не вызывает сомнения в контексте изучения военно-политических проблем её возникновения. Целью данной статьи является выявление причин отказа высшего руководства Великобритании от начала войны против СССР. Тем более что в исторической литературе этот вопрос не исследовался.

Первой державой, преступившей к разработке военных планов против СССР, еще до окончания Второй мировой войны, стала Великобритания. В октябре 1998 года в английской и мировой печати были опубликованы первые сообщения о военных планах кабинета У. Черчилля в отношении Советского Союза, разработанных весной 1945 года. Ключевым из них является датированный 22 мая 1945 план экстренной операции «Немыслимое», подготовленный объединенным штабом планирования военного кабинета<sup>1</sup>.

Война, согласно этому плану, должна была начаться 1 июля 1945 года внезапным нападением войск англо-американцев на позиции Красной Армии<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Ржешевский О.А. Секретные военные планы У. Черчилля против СССР в мае 1945 г. // Новая и новейшая история. 1999. № 3. С. 98–123.

<sup>2</sup> Там же. С. 99–100.



Вообще, план операции «Немыслимое» несет в себе столько совершенно непонятных посылов, что поневоле возникают сомнения в компетентности составлявших его генералов как военных специалистов.

Одним из таких неясных элементов плана «Немыслимое» является постановка цели операции. Она определяется как стремление «навязать русским волю Соединенных Штатов и Британской империи». Но это политическая цель, а не военная. А военной цели операция не имеет. Это тем более является странным для чисто военного документа. При этом его авторы подчеркивают, что военная ситуация имеет перспективы развития в двух направлениях. Первое — это «тотальная война», и второе — быстрый военный успех, который может побудить СССР хотя бы временно подчиниться «воле» союзников<sup>3</sup>.

Авторы плана «Немыслимое» рассмотрели оба варианта развития событий — тотальную войну и скоротечную наступательную операцию.

Выводы из оценки перспектив тотальной войны делались следующие: для достижения определенного и окончательного результата необходимо добиться поражения СССР, но результат такой войны непредсказуем и победа в такой войне — задача очень продолжительного времени<sup>4</sup>.

В отличие от плана тотальной войны план ограниченной компании рассмотрен разработчиками более подробно. Диспозиция главных сил противника подводила авторов плана к выводу, что основным театром военных действий неизбежно становится Центральная Европа — со вспомогательными по характеру, но чрезвычайно важными по последствиям операциями в районе Ирана и Ирака<sup>5</sup>. Влияние на военную стратегию союзников в Европе оказывали такие факторы, как превосходство над советскими войсками в воздухе и на море. Однако сами разработчики плана видели в этом превосходстве весьма большое количество исключений.

Во-первых, они отмечали, что превосходство ВМФ хотя и позволяло им контролировать Балтику, но само по себе не могло сыграть существенной роли в достижении быстрого успеха. Только в случае наступления на севере Европы это превосходство предоставляло им дополнительные преимущества, поскольку позволяло использовать для прикрытия левого фланга наступающих англо-американцев и действий против правого фланга противника военно-морское преимущество на Балтике.

---

<sup>3</sup> Ржешевский О.А. Указ. соч. С. 100.

<sup>4</sup> Там же. С. 100–102.

<sup>5</sup> Там же. С. 102–103.

Во-вторых, в воздухе преимущество союзников осложняется тем обстоятельством, что силы стратегических бомбардировщиков поначалу должны были базироваться в Англии — даже в случае использования промежуточных аэродромов на континенте. Изнурительные нагрузки на ВВС и большие расстояния, которые им придется преодолевать, не позволят использовать их с той же эффективностью, как во время войны с Германией ввиду дальности и растянутости коммуникаций советских войск.

Итак, единственным средством достижения быстрого военного успеха, по представлениям разработчиков плана «Немыслимое», является кампания, на Северо-Востоке Европы, в первую очередь, сухопутными силами<sup>6</sup>. Заметим, что этот вывод базируется на далеко не бесспорных военных преимуществах, и, как увидим ниже, неверных представлениях о противнике.

Рассмотрение в плане «Немыслимое» сухопутной кампании в Северо-Восточной Европе уже само по себе очень интересно с военной точки зрения, но еще более интересно тем, что кроме чисто военных аспектов несет в себе четкий оттенок тех представлений о военно-политическом потенциале противника (бывшего союзника), который сложился в период Второй мировой войны у англо-американского генералитета.

Рассматривая военный потенциал СССР, британские военные совершенно точно отметили, что Советский Союз мог производить огромную массу военных материалов для своих сухопутных и военно-воздушных сил и что его военный потенциал существенно возрастет в первой половине 1945 года за счет промышленных ресурсов и сырья оккупированных территорий, в особенности за счет Верхней Силезии. Однако в своих оценках они серьезно преувеличили зависимость военного производства СССР от союзнических поставок. Так, утверждалось, что в закончившейся войне автотранспорт, взрывчатые материалы, каучук, медь, окиси магния и некоторых ферросплавов и высокооктановый авиационный бензин, поставки которых производились по ленд-лизу в самых широких масштабах, фактически поставили советскую промышленность в серьезную зависимость от них. «Авиапромышленность СССР примерно на 50% зависит от союзных поставок авиационного горючего», — утверждали разработчики плана<sup>7</sup>. Однако, реально поставки авиабензина по ленд-лизу составляли около 24%<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Ржешевский О.А. Указ. соч. С. 103–104.

<sup>7</sup> Там же. С. 111, 113.

<sup>8</sup> Народное хозяйство СССР в Великой Отечественной войне 1941–1945 гг.: Статистический сборник. М., 1993. С. 55; Бутенина Н.В. Ленд-лиз: сделка века. М., 2004. С. 290.

Аналогичная ситуация наблюдается и в оценке вклада ленд-лиза в производство алюминия в военный период. Он составил только 33%, и то с учетом того факта, что большинство заводов оказалось на оккупированной территории<sup>9</sup>. Более существенен был вклад союзников в автомобильный парк Красной Армии. Однако и здесь на 1 мая 1945 года в Красной Армии поставленные по ленд-лизу автомашины составляли 32,8%<sup>10</sup>.

Современные исследователи определяют удельный вес поставок по ленд-лизу в 7% в общем объеме промышленного производства СССР<sup>11</sup>. Незначительность вклада ленд-лиза в советскую экономику не оспаривали и в США<sup>12</sup>.

Ситуация изменилась с началом холодной войны. В вопросе о сотрудничестве с союзниками с этого времени (и вплоть до сегодняшнего дня) преобладает идеологическая, а не, собственно, объективная экономическая сторона. Однако, очевидно, те высказывания о значении помощи союзников со стороны советского руководства, которые являлись лишь дипломатической вежливостью, воспринимались их представителями слишком серьезно.

Только так, на наш взгляд, можно объяснить те утверждения плана «Немыслимое», в которых отмечается, что без союзнических поставок для СССР станут ощутимы его потери в таких областях, как техническая оснащенность самолетов, военный транспорт и взрывчатые материалы<sup>13</sup>.

Отсюда возможен вполне логичный вопрос: если зависимость советской промышленности от зарубежных поставок так велика, то что помешало разработчикам плана прийти к выводу о том, что в силу именно этих причин СССР не сможет выдержать длительную войну? А вот за счет чего и как в таком случае Советский Союз сможет продолжать не только «краткосрочную», но и «тотальную войну» (а в ней победа, как указывалось выше, планом не предусматривалась) разработчики не удосужились изложить.

При оценке вооруженных сил СССР британские военные исходили из того, что самой грозной их частью, безусловно, является Красная Армия. Отмечались достоинства советских войск: способное и опытное верховное главнокомандование,

---

<sup>9</sup> *Harrison M. Soviet Planning in Peace and War 1938–1945. Cambridge, 1985. P. 124, 153; Вознесенский Н.А. Военная экономика СССР в период Отечественной войны. М., 1947. С. 42, 163; Бутенина Н.В. Указ. соч. С. 290.*

<sup>10</sup> См.: *Тыл Советской Армии в Великой Отечественной войне. 1941–1945. Ч. IV, V, VI. Л., 1963. С. 100.*

<sup>11</sup> *Бутенина Н.В. Указ. соч. С. 183.*

<sup>12</sup> *Шервуд Р. Рузвельт и Гопкинс глазами очевидца. В 2 т. Т. 2. М., 1958. С. 626.*

<sup>13</sup> *Ржешевский О.А. Указ. соч. С. 112.*

стойкость в бою, неприхотливость в содержании и передвижении, дерзкая тактика, высокий уровень системы охраны и маскировки. Оснащение Красной Армии определялось как достаточно хорошее и даже не хуже, чем у других великих держав. Но самое интересное, что в документе предпринята попытка найти недостатки Красной Армии и представить их как решающие.

Во-первых, обращается внимание на тяжелые потери и усталость от войны, причем так, как будто такой проблемы не было у союзников, хотя, конечно, начиная с апреля 1945 года продвижение англо-американских войск скорее напоминало прогулку по Европе, чем военные действия. Именно фактическое прекращение сопротивления немецких войск союзникам и позволило им увеличить темп продвижения, что было отмечено даже рядовыми советскими солдатами<sup>14</sup>.

Во-вторых, тактический и образовательный уровень советских солдат определялся в целом ниже, чем у германской армии. И это притом, что именно советский солдат побеждал немецкого, а не наоборот. Однако не это главное. Главное, оказывается, было в том, что в силу сравнительно невысокого общего уровня образования и подготовки солдата, как считали англичане, советская пехота оказалась не на высоте положения в сравнении с западными стандартами.

Советские солдаты и офицеры блестяще доказали свой профессиональный уровень под Москвой и Сталинградом, на Курской дуге и при форсировании Днепра, а отсутствие образования у штабных офицеров, что также утверждалось британскими генералами, позволило им разработать операции «Уран» и «Кольцо», «Кутузов» и «Багратион». Если же говорить об англо-американских войсках, то, насколько известно, не их высокий уровень образования сыграл главную роль в спасении союзников от разгрома в Арденнах, а наступление советской пехоты в Польше.

В-третьих, на что, конечно, не могли не обратить свое внимание британские генералы-разработчики плана — это моральный облик советского воина. «Есть многочисленные свидетельства того, что русское командование, — отмечают они, — сталкивается за рубежом со значительными проблемами поддержания дисциплины. Широко распространены мародерство и пьянство, и это — симптом того, что армия устала от войны, что особенно отчетливо проявляется при соприкосновении с более высоким уровнем материального достатка, нежели тот, что достигнут дома»<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Русский архив: Великая Отечественная: Битва за Берлин (Красная Армия в поверженной Германии). Т. 15 (4–5). М., 1995. С. 334–335.

<sup>15</sup> Ржевский О.А. Указ. соч. С. 113.

Бесспорно, после вступления на территорию Германии положение с воинской дисциплиной в Красной Армии в ряде случаев усугубилось неправильным поведением советских военнослужащих на оккупированной территории. Отмечались случаи употребления спиртных напитков, мародерства, насилия над женщинами, незаконных самозаготовок продовольствия и т. д.<sup>16</sup> Но это было связано с тем, что почти четыре года у советских солдат воспитывалась ненависть к немцам, принесшим столько горя и разрушений на советскую землю<sup>17</sup>.

Таким образом, сложность проблемы, с которой столкнулись командование и политорганы советских войск на территории Германии, явила необходимость в корне изменить направленность всей политико-воспитательной работы. Учитывая это, Ставка Верховного Главнокомандования 20 апреля 1945 потребовала от командующих войсками и членов военных советов изменить отношение к немецким военнопленным и гражданскому населению, что и было, безусловно, выполнено<sup>18</sup>.

Однако, выдвигая эти негативные факты в качестве недостатков, английские генералы, очевидно, забыли один существенный момент. А он заключается в том, что военнослужащие союзных армий вели себя не лучше. Например, в г. Торгау советские офицеры наблюдали, как американские военнослужащие в чине майоров и капитанов заходили в немецкие дома и требовали вина, шарили по квартирам и в подвалах. Кроме того, командиры Красной Армии были свидетелями прямых убийств немецких жителей офицерами союзников по самым пустяжным поводам<sup>19</sup>.

Верховный главнокомандующий западных армий генерал Д. Эйзенхауэр вместе с главным судьей американских сил в Европе бригадным генералом Э. Беттсом постоянно обсуждал меры поддержания дисциплины в войсках, поскольку в тех условиях распушенность в американской армии подрывала ее боеспособность перед лицом вермахта.

В то же время грабежи в американской армии приобретали широкий и постыдный характер. На транспортных магистралях через Францию американские водители грабили собственные грузовики. Только одна облава в Париже в конце сентября 1944 года привела к аресту 168 американских военнослужащих, торговавших на черном рынке. Когда Д. Эйзенхауэру в который раз доложили о том, что «волна американской преступности захлестывала Францию», он пожаловался генералу

---

<sup>16</sup> Центральный архив Министерства обороны РФ (далее — ЦАМО РФ). Ф. 233. Оп. 2380. Д. 40. Л. 1–7.

<sup>17</sup> Там же. Ф. 32. Оп. 11289. Д. 680. Л. 1–10; Оп. 11306. Д. 574. Л. 412–413.

<sup>18</sup> ЦАМО РФ. Ф. 236. Оп. 2712. Д. 390. Л. 350–351.

<sup>19</sup> Там же. Ф. 236. Оп. 2675. Д. 170. Л. 312–317.

Б. Смит, что у него самого украли более чем на сто долларов спиртного с передового командного пункта<sup>20</sup>.

Оценивая советские ВВС, английское командование отмечало высокий моральный настрой летного состава и обоснованно утверждало, что действия наших летчиков отличались разумностью и неизменной компетентностью, они обладали обширным опытом ведения тактических операций малой дальности в поддержку армейских сил. При этом, правда, указывалось, что советские самолеты в целом уступают образцам союзных самолетов, а советские ВВС не организованы и не оснащены таким образом, чтобы противостоять современным дневным или ночным силам дальних бомбардировщиков<sup>21</sup>.

Здесь хочется отметить, что такая, в общем-то, высокая оценка советских ВВС базировалась на опыте военных столкновений между союзными и советскими летчиками. Но и здесь авторы плана, наряду с абсолютно верным утверждением скажем о низком уровне радиолокационной техники советских ВВС, делают совершенно произвольный вывод о неумении советской авиации бороться с дальнебомбардировочной авиацией союзников. Действительно, наши летчики не сталкивались в бою с американскими «летающими крепостями», однако нельзя утверждать, что они не могли научиться их сбивать в короткий срок, как впоследствии успешно это делали в небе Кореи в 1950–1953 годах.

Зато столкновение советских летчиков с реактивными истребителями германских Люфтваффе, как правило, заканчивалось победой советских асов, в то же время англо-американские летчики либо уклонялись от таких боев, либо старались использовать при атаках эффект внезапности<sup>22</sup>.

Таким образом, представленная в плане оценка военно-экономического потенциала СССР и Красной Армии хотя и не лишена объективности, но все же говорит прежде всего о достаточно слабом знании противника английским военным командованием.

Теперь перейдем к рассмотрению плана военной кампании в Европе по замыслу операции «Немыслимое».

---

<sup>20</sup> См. подробнее: Яковлев Н.Н. Война и мир по-американски. М., 1989. С. 37–40.

<sup>21</sup> Ржевский О.А. Указ. соч. С. 113–114.

<sup>22</sup> См.: Любушкин А. Немецкие реактивные самолёты в боях против сталинских соколов. URL: <http://airaces.narod.ru/all/me262.htm> (13.01.2014); Истребитель Норт Америкэн Р-51 Мустанг — против реактивных истребителей. URL: <http://pro-samolet.ru/samolet-usa/63-istrebiteli/247-istrebitel-p-51-mustang?start=7> (13.01.2014).

Первое — это отсутствие четко выраженной цели операции. «Цель этой кампании, — пишут разработчики, — добиться быстрого, пусть и ограниченного, успеха в войне с русскими». При этом ни из дальнейшего изложения операции, ни из приложений к нему непонятно, что подразумевается под «ограниченным успехом войны». Разгром части советских войск в Европе? Оккупация определенной территории? Принуждение военными действиями к заключению перемирия или мира?

Второе — весьма ограниченный участок проведения операции — Северная Германия от Балтики и до Германско-Чехословацкой границы. Территориально это обычная фронтовая наступательная операция, ни в коем случае не претендующая даже на план войны в Европе.

Третье — сам план операции. 47 англо-американских дивизий, включая 14 бронетанковых, наносят внезапно два расходящихся удара. Один в направлении Штеттин — Шнейдемюль — Быдгощ, другой в направлении Лейпциг — Котбус — Бреслау. В результате планировался выход на линию Одер — Нейсе. Далее предполагалось наступление до общей линии Данциг — Бреслау. Однако степень продвижения на восток от линии Одер — Нейсе ставилась разработчиками в зависимость от результата главного танкового сражения, которое, должно было произойти на участке Шнейдемюль — Быдгощ — Бреслау — Глогау<sup>23</sup>.

Даже беглое ознакомление с планом вызывает целый ряд вопросов.

Во-первых, он не определяет никаких дальнейших действий союзников после выхода на означенный рубеж. Более того, не дается даже направление дальнейшего наступления. Что лишний раз указывает на то, что действия союзников носят характер фронтовой наступательной операции.

Во-вторых, достигнуть намеченных рубежей планируется осенью, то есть через два месяца после начала войны. Максимальное расстояние от Эльбы до Данцига приблизительно 500 км. Значит, темп наступления предусматривался британскими военными 8 км в сутки. Такое же расстояние советские войска прошли во время Висло-Одерской наступательной операции за 22 дня, имея темп наступления 20 км в сутки.

В-третьих, разработчики «Немыслимого» планируют дать решающее танковое сражение на участке Шнейдемюль — Быдгощ — Бреслау — Глогау. Непонятно из каких соображений выбран именно этот участок и почему только одно танковое сражение планировалось разработчиками? Наконец, с чего было решено, что именно танковое сражение решит исход операции? Если исходить из топографии, то вся

---

<sup>23</sup> Ржевский О.А. Указ. соч. С. 110.

Северо-Германская и Балтийская низменность представляет собой исключительно танкоопасное направление, и наличествующая густая сеть железных дорог позволяет перевозить танки в любом направлении. Правда, в центре означенного в плане участка находится г. Познань — крупный железнодорожный узел, но и восточнее линии Одер — Нейсе находится такой же узел — Берлинский. Таким образом, весь участок планируемого наступления пригоден для проведения крупномасштабных танковых операций. Если план предусматривал решающее танковое сражение именно на участке Шнейдемюль — Быдгощ — Бреслау — Глогау, то каким образом планировалось заставить советские войска принять в нем участие?

Более того, английские генералы сами отмечали, что основная масса бронетанковых частей Красной Армии, скорее всего, будет спокойно ждать в тылу в качестве стратегического резерва в боеготовности для осуществления контрудара на тот случай, если англо-американцам удастся организовать прорыв<sup>24</sup>.

Наконец, что могло помешать советским танковым частям навязать противнику встречный бой в другом месте? На эти вопросы нет ответа.

В-четвертых, совершенно не решена проблема с правым флангом наступающей группировки. Согласно плану, главные сухопутные операции должны были носить характер общего наступления к северу от линии Цвикау — Хемниц — Дрезден — Гёрлиц, а остальная часть фронта должна была удерживать оборону. То есть предполагалось, что в Чехословакии и Австрии будут вестись только оборонительные операции, причем со стопроцентной уверенностью в их успехе. При этом авторы плана обращали внимание на фактически открытый правый фланг наступающей группировки в Чехословакии и отмечали, что Советскому командованию не потребуется в обязательном порядке параллельно ведению боевых действий на линии фронта выводить свои войска из этой страны. Более того, если Красная Армия решит сохранить контроль над этими областями, то по мере продвижения войск союзников вперед этот выступ в линии обороны станет причинять им все большие неудобства, и по мере развертывания наступления англо-американских войск будет растягиваться и южный фланг наступающей группировки<sup>25</sup>.

Но возможность контрудара советских войск (а это части 2-го, 3-го и 4-го Украинских фронтов: 159 стрелковых дивизий, 46 танковых бригад и 3 тыс. самолетов) с этого направления даже не рассматривался. Предполагалось, что частей так называемого

---

<sup>24</sup> Ржешевский О.А. Указ. соч. С. 109.

<sup>25</sup> Там же. С. 110.



Средиземноморского командования (14 пехотных дивизий, 10 пехотных бригад, 3 бронетанковые дивизии и 7 бронетанковых бригад) хватит для активной обороны достаточно протяженного фронта. Кроме того, на этом участке планом совершенно не рассматривалось соотношение сил и средств противостоящих группировок, и потому утверждение разработчиков о возможности удержать с помощью обороны участок Европы южнее линии Хемниц — Дрезден — Гёрлиц выглядит абсолютно голословным.

Пятое — это использование авиации, которой отводилась (впрочем, как всегда) ведущая роль в планируемой операции. При этом упор делался на стратегические бомбардировщики, общее число которых достигало 2750 ед. против 960 ед. в советских ВВС. Однако, как отмечалось выше, британское командование видело большие проблемы в использовании воздушного преимущества в связи с базированием и дальностью полетов.

Эффективность бомбардировок стратегических объектов значительно снижалась в силу огромной рассредоточенности советской промышленности. Поэтому в качестве более предпочтительных целей рассматривались транспортные коммуникации. Однако для достижения сколько-нибудь эффективных результатов удары по ним должны были обязательно координироваться с наступлением на суше, для того чтобы затруднить снабжение советских частей.

Анализ уязвимых позиций в советских линиях коммуникаций приводил британских военных к выводу, что эти позиции были расположены в основном вне пределов досягаемости тяжелых бомбардировщиков, базирующихся в Соединенном Королевстве. Следовательно, при необходимости атаковать эти цели бомбардировочная авиация должна быть размещена на аэродромах в Северо-Западной Европе, либо ей пришлось бы использовать временные аэродромы.

Сложная система наземной организации бомбардировочной авиации (даже при использовании промежуточных аэродромов) делала практически неосуществимым на протяжении нескольких месяцев перемещение последней из Англии в Северо-Восточную Европу, а в течение этого времени возможность нанесения быстрого и решительного удара по советским войскам могла быть утрачена.

Кроме того, при рассмотрении вопроса о применении бомбардировщиков разработчики операции отметили, что необходимо помнить о значительном численном превосходстве советских войск в тактической авиации. Причем превосходство это

таково, что союзникам придется использовать тяжелые бомбардировщики в тактических целях для обеспечения прямой поддержки сухопутным войскам<sup>26</sup>.

Таким же образом пришлось использовать дальнебомбардировочную авиацию советскому командованию в начальный период Великой Отечественной войны, что привело к крупным потерям. И еще: у британского военного руководства были большие сомнения в том, что летчики не откажутся при таких условиях вообще от полетов. Во всяком случае, такие прецеденты уже были.

Когда после налета в ночь с 30 на 31 марта 1944 года на Нюрнберг из 97 участвовавших бомбардировщиков не вернулось 20 (20,6%) самолетов, то среди летного состава на базах в Англии возникло брожение, граничившее с мятежом. Летчики отказывались поднимать в воздух свои самолеты<sup>27</sup>.

Военные поражения и связанные с ними людские потери, даже самые минимальные, вызывали как в среде англо-американского командования, так и самих солдат необъяснимый страх и повальное дезертирство.

Такой специфический боевой дух войск союзников наиболее четко проявился во время Арденнской операции вермахта. Впоследствии американский журналист Ф. Найтли, описывая состояние англо-американских войск во время последнего немецкого наступления на западном фронте в декабре 1944 года, отмечал страшную панику в войсках союзников и многочисленные факты проявления трусости<sup>28</sup>. В Арденнской операции американцы понесли крупный, по их представлениям, урон в людях — 77 тыс. человек, в том числе 19 тыс. убитыми. В США это вызвало шок. Главнокомандующему Д. Эйзенхауэру грозили серьезные неприятности.

В мае — июне 1945 года между учеными и военными в США шли споры, как устроить японцев атомной бомбой. Ученые предлагали провести демонстрационный взрыв на одном из островов Тихого океана с приглашением представителей разных стран, в том числе Японии. Спор был решен в пользу военных, рекомендовавших сбросить бомбу на Японию, и без предупреждения. Важным аргументом командования США стал штурм островов Окинава американскими войсками, где американцы потеряли убитыми 13 тыс. человек, что тоже было очень болезненно воспринято американским обществом, которого тяготы и жертвы войны коснулись только краем<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> Ржевский О.А. Указ. соч. С. 105.

<sup>27</sup> См.: Яковлев Н.Н. ЦРУ против СССР. М., 1983. С. 53.

<sup>28</sup> См.: Там же. С. 41–42.

<sup>29</sup> Орлов А. Тайная битва сверхдержав. М., 2000. С. 165–166.

Американский писатель С. Теркель, автор книги «Хорошая война» писал: «Почти весь мир во время войны испытал страшные потрясения и ужасы и был почти уничтожен. Мы же вышли из войны, имея в наличии невероятную технику, орудия труда, рабочую силу и деньги. Для большинства американцев война оказалась забавой... Я не говорю о тех несчастных, которые потеряли своих сыновей и дочерей. Однако для всех остальных это было очень хорошее время»<sup>30</sup>.

Впоследствии в 1952 году И.В. Сталин так оценит боевой потенциал американских войск: «Американцы вообще не способны вести большую войну... Американцы — это купцы. Каждый американский солдат — спекулянт. Занимается куплей и продажей. Немцы в 20 дней завоевали Францию. ... Они хотят покорить весь мир, а не могут справиться с маленькой Кореей. Нет, американцы не умеют воевать. Они надеются на атомную бомбу, авиационные налеты. Но этим войну не выиграть. Нужна пехота, но пехоты у них мало и она слаба. С маленькой Кореей воюют, а в США уже плачут. Что же будет, если они начнут большую войну? Тогда, пожалуй, все будут плакать»<sup>31</sup>. Не думается, что такая оценка противника могла сложиться у советского лидера только в ходе Корейской войны. Бесспорно, в основе ее лежит огромный опыт изучения союзников по Второй мировой войне и, значит, боевой дух англо-американских солдат в 1945 не очень отличался от боевого духа в 1952 году.

Наконец, и это самое главное — соотношение сил и средств на основном участке операции определялось самими разработчиками в примерном соотношении два к одному — в бронетанковых войсках и четыре к одному — в сухопутных, то есть 47 дивизиям союзников противостоят силы Красной Армии эквивалентные 170 дивизиям союзников, из которых 30 дивизий — бронетанковые<sup>32</sup>. При таком соотношении сил наступление в принципе невозможно.

Очевидно, все эти вопросы волновали и английских генералов. Поэтому они, правда, в завуалированной форме постарались указать на них заказчику — У. Черчиллю.

Во-первых, английские военные отказались дать оценку тому, в какой мере преимущество в авиации и в управлении войсками помогло бы усилить позиции союзников, но констатировали тот факт, что при таком неравенстве сил развертывать наступление было бы очень рискованным мероприятием.

---

<sup>30</sup> Terkel S. The Good War: An Oral History of World War Two. New York, 1985. P. 34.

<sup>31</sup> Российский государственный архив социально-политической истории. Ф. 558. Оп. 11. Д. 329. Л. 68.

<sup>32</sup> Ржевский О.А. Указ. соч. С. 104.

И во-вторых, обратили внимание политического руководства на то, что успех сухопутной кампании будет зависеть от исхода одного крупного сражения до наступления зимних холодов при крайне невыгодном соотношении сил.

Выводы из изучения обстановки, соотношения сил и средств противников в предстоящей кампании делались следующие:

а) начиная войну с СССР, союзники должны быть готовы к мировой войне, длительной и дорогостоящей в одно и то же время;

б) численный перевес РККА на суше делал крайне сомнительным возможность достижения ограниченного и быстрого военного успеха, даже если, сообразно политическим взглядам, это будет соответствовать достижению политических целей<sup>33</sup>.

Таким образом, в ходе разработки операции «Немыслимое» ее исполнители совершенно определенно пришли к выводу о невозможности победы, как в случае глобальной войны, так и в случае «ограниченного» конфликта. Однако сам документ построен таким образом, чтобы при максимально возможном сохранении уверенности у политического руководства Великобритании в высокой боеспособности англо-американских войск (а именно с этой целью так нелепо выписывались недостатки РККА) подвести его к мысли о неготовности к новой войне против СССР.

В этом виде план был представлен на рассмотрение Комитета начальников штабов — высшего органа военного руководства вооруженными силами Великобритании. 8 июня 1946 года последовало его заключение, направленное У. Черчиллю, в котором отмечалось, что из соотношения сухопутных сил сторон ясно, что англо-американские войска не располагают возможностями наступления с целью достижения быстрого успеха.

Поэтому подписавшие документ начальник Имперского генерального штаба фельдмаршал А. Брук и начальники штабов ВМС и ВВС отмечали, что, если начнется война, достигнуть быстрого ограниченного успеха будет не возможно и союзники окажутся втянутыми в длительную войну против превосходящих сил<sup>34</sup>.

Таким образом, первый реальный план войны против СССР был подготовлен по прямому указанию У. Черчилля в мае 1945 года. В ходе разработки плана британским военным удалось ненавязчиво убедить свое руководство в невозможности его осуществления. Только мощь Красной Армии, ее боевой опыт и экономическое могущество Советского Союза позволили предотвратить начало новой мировой войны.

---

<sup>33</sup> Ржешевский О.А. Указ. соч. С. 104.

<sup>34</sup> Там же. С. 121.

**Список литературы:**

1. Российский государственный архив социально-политической истории. Ф. 558. Оп. 11. Д. 329.
  2. Центральный архив Министерства обороны РФ (далее — ЦАМО РФ). Ф. 32. Оп. 11289. Д. 680.
  3. ЦАМО РФ. Ф. 32. Оп. 11306. Д. 574.
  4. ЦАМО РФ. Ф. 233. Оп. 2380. Д. 40.
  5. ЦАМО РФ. Ф. 236. Оп. 2675. Д. 170.
  6. ЦАМО РФ. Ф. 236. Оп. 2712. Д. 390.
  7. Бутенина Н.В. Ленд-лиз: сделка века. М., 2004.
  8. Вознесенский Н.А. Военная экономика СССР в период Отечественной войны. М., 1947.
  9. Истребитель Норт Америкэн Р-51 Мустанг — против реактивных истребителей. URL: <http://pro-samolet.ru/samolet-usa/63-istrebiteli/247-istrebitel-p-51-mustang?start=7> (13.01.2014).
  10. Любушкин А. Немецкие реактивные самолёты в боях против сталинских соколов. URL: <http://airaces.narod.ru/all/me262.htm> (13.01.2014).
  11. Народное хозяйство СССР в Великой Отечественной войне 1941–1945 гг.: Статистический сборник. М., 1993.
  12. Орлов А. Тайная битва сверхдержав. М., 2000.
  13. Ржевский О.А. Секретные военные планы У. Черчилля против СССР в мае 1945 г. // Новая и новейшая история. 1999. № 3. С. 98–123.
  14. Русский архив: Великая Отечественная: Битва за Берлин (Красная Армия в поверженной Германии). Т. 15 (4–5). М., 1995.
  15. Тыл Советской Армии в Великой Отечественной войне. 1941–1945. Ч. IV, V, VI. Л., 1963.
  16. Шервуд Р. Рузвельт и Гопкинс глазами очевидца: В 2 т. Т. 2. М., 1958.
  17. Яковлев Н.Н. Война и мир по-американски. М., 1989.
  18. Яковлев Н.Н. ЦРУ против СССР. М., 1983.
  19. Harrison M. Soviet Planning in Peace and War 1938–1945. Cambridge, 1985.
  20. Terkel S. The Good War: An Oral History of World War Two. New York, 1985.
-

Samokhin A.

### «Operation Unthinkable» or Why Not the Plan of War Against the Soviet Union in 1945 was not implemented

Samokhin, Andrey — PhD in history, Associate Professor, Department of State and Municipal Management, Russian Academy of National Economy and Public Administration, Eastern Institute. E-mail: [samokhin.a.v@mail.ru](mailto:samokhin.a.v@mail.ru)

#### Annotation

The article is devoted to the study of the first post-WWII plan for war against the Soviet Union, developed in the UK on the personal instructions of Winston Churchill. The aim of this work is to identify the reasons for the refusal of the senior officials of the UK to wage war on the Soviet Union. The relevance of article substantiates the need to study this issue in the context of the study of the military- political problems of the Cold War. In modern historical literature detailed analysis of the plan «Unthinkable» is made for the first time. The author, analyses the plan from both military and political points of view, and comes to the conclusion that it could not be implemented, by virtue of purely military and political reasons. Based on the analysis of the plan and the basic data used in its development, the article concludes that the English headquarters had a very superficial idea of the strength of the Red Army and the general capabilities of the USSR. Later, British military came to the conclusion about the impossibility of the plan's practical realization, and persuaded their political leadership to abandon it.

#### Keywords

Operation «Unthinkable», military capabilities, UK military, Red Army.

#### References:

1. Rossijskij gosudarstvennyj arhiv social'no-politicheskoi istorii. F. 558. Op. 11. D. 329.
2. Central'nyj arhiv Ministerstva Oborony RF (CAMO RF). F. 32. Op. 11289. D. 680.
3. CAMO RF. F. 32. Op. 11306. D. 574.
4. CAMO RF. F. 233. Op. 2380. D. 40.
5. CAMO RF. F. 236. Op. 2675. D. 170.
6. CAMO RF. F. 236. Op. 2712. D. 390.
7. Butenina N.V. *Lend-liz: sdelka veka*. Moscow, 2004.
8. Voznesenskij N.A. *Voennaja jekonomika SSSR v period Otechestvennoj vojny*. Moscow, 1947.
9. *Istrebitel' Nort Amerikjen R-51 Mustang — protiv reaktivnyh istrebitelej*. URL: <http://pro-samolet.ru/samolet-usa/63-istrebiteli/247-istrebitel-p-51-mustang?start=7> (13.01.2014).
10. Ljubushkin A. *Nemeckie reaktivnye samoljoty v bojah protiv stalinskih sokolov*. URL: <http://airaces.narod.ru/all/me262.htm> (13.01.2014).
11. *Narodnoe hozjajstvo SSSR v Velikoj Otechestvennoj vojne 1941–1945 gg.: Statisticheskij sbornik*. Moscow, 1993.
12. Orlov A. *Tajnaja bitva sverhderzhav*. Moscow, 2000.
13. Rzheshhevskij O.A. *Sekretnye voennye plany U. Cherrhillja protiv SSSR v mae 1945 g. Novaja i novejsaja istorija*. 1999, 3, pp. 98–123.
14. *Russkij arhiv: Velikaja Otechestvennaja: Bitva za Berlin (Krasnaja Armija v poverzhennoj Germanii)*. T. 15(4–5). Moscow, 1995.
15. *Tyl Sovetskoj Armii v Velikoj Otechestvennoj vojne. 1941–1945*. Ch. IV, V, VI. Leningrad, 1963.
16. Shervud R. *Ruzvel't i Gopkins glazami ochevidca*. V 2 t. T. 2. Moscow, 1958.
17. Jakovlev N.N. *Vojna i mir po-amerikanski*. Moscow, 1989.
18. Jakovlev N.N. *CRU protiv SSSR*. Moscow, 1983.
19. Harrison M. *Soviet Planning in Peace and War 1938–1945*. Cambridge, 1985.
20. Terkel S. *The Good War: An Oral History of World War Two*. New York, 1985.

Соловьев К.А.

## Семантика легитимности государственной власти в текстах Высочайших манифестов к. XIX – нач. XX вв.

Соловьев Константин Анатольевич — доктор исторических наук; профессор кафедры политической истории факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова.

E-mail [ksoloviov@spa.msu.ru](mailto:ksoloviov@spa.msu.ru)

### Аннотация

В статье проводится анализ текстов Высочайших манифестов, опубликованных в период между 1881 и 1907 гг. В ходе анализа семантического поля власти, были выделены архаические и модернизаторские концепты легитимности государственной власти. Соотношение этих концептов в текстах манифестов, опубликованных в 1905–1907 гг., характеризует трансформацию представлений о легитимности государственной власти.

### Ключевые слова

История России, Высочайший манифест, легитимность власти, семантика власти; семантические единицы, Манифест 17 октября 1905, Манифест 3 июня 1907.

Анализ текстов Высочайших манифестов был проведен в рамках программы научных мероприятий факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова «Россия от 17 октября к октябрю семнадцатого».

Исходная гипотеза состояла в том, что понимание сущности верховной власти в текстах манифестов выражалось определённым и конечным набором опорных семантических единиц, перемена которых должна означать и перемену представлений о том, как может осуществляться взаимодействие власти и населения. В этой связи, в зависимости от результата анализа, можно говорить либо о сохранении единого семантического поля власти, либо о его трансформации. Единство семантического поля или определенные разрывы в нем, а также возможное противоборство семантических полей в одном документе могут быть определены наличием в нем тематических, синонимических и антонимических рядов семантических единиц, выражающих как господствующие представления о характере государственной власти, так и те идеи, которые предлагаются на смену старым, отживающим свой век.

Для анализа были отобраны тексты семи Высочайших манифестов:

1. «О призыве всех верных подданных к служению верою и правдою Его Императорскому Величеству и Государству...» от 29 апреля 1881 года<sup>1</sup>. Текст манифеста подготовлен К.П. Победоносцевым, по его инициативе, в сотрудничестве с

---

<sup>1</sup> Манифест от 29 апреля 1881 года «О призыве всех верных подданных к служению верою и правдою Его Императорскому Величеству и Государству, к искоренению гнусной крамолы, к утверждению веры и нравственности, доброму воспитанию детей, к истреблению неправды и хищения, к водворению порядка и правды в действии учреждений России» // Полное собрание законов Российской империи. Собр. III. СПб., 1908. Т. I. № 118. С. 53–54.

графом С.Г. Строгановым<sup>2</sup>. Цель, преследуемая при выпуске этого манифеста, — обозначить приоритеты высшей власти после убийства народовольцами императора Александра II и начала правления его преемника Александра III. В условиях нарастающих общественных ожиданий продолжения реформ, начатых Александром II, в качестве примера было выбрано поведение Николая I после подавления выступления декабристов и издание им двух манифестов: от 19 декабря 1825 года (о придании «явных врагов» самодержавия суду) и от 13 июля 1826 года — о приговоре осужденным<sup>3</sup>. 26 апреля 1881 К.П. Победоносцев писал Александру III: «Спешу представить Вашему Величеству выработанную мною редакцию манифеста, в коей каждое слово мною взвешено. По моему убеждению, редакция эта совершенно соответствует потребности настоящего времени»<sup>4</sup>. Следовательно, можно говорить о том, что а) текст манифеста задумывался как прямое и максимально точное высказывание о роли и значении власти в настоящий момент; б) властная риторика манифеста, в соответствии с его задачами, выдвинута на первый план; в) семантика власти в нем традиционна и зависима от образцов: текстов двух манифестов Николая I.

2. «О кончине императора Александра III и присяге» от 20 октября 1894 года<sup>5</sup>. Манифест, как следует уже из его названия, подготовлен был с целью объявить о смерти Александра III и назначении общенародной присяги его наследнику. Очевидна его связь с семантическим полем власти. Некоторые современные авторы приводят текст этого (а также следующего из рассматриваемых нами) манифеста в качестве примера того, что император Николай II «публично идентифицировал себя как реформатора»<sup>6</sup>. Семантическое поле власти в этом манифесте не так ярко выражено, как в предыдущем, поскольку он имеет больше служебное назначение, чем идеологическое.

3. «О предначертаниях к усовершенствованию государственного порядка» от 26 февраля 1903 года<sup>7</sup>. Манифест подготовлен по инициативе князя В.П. Мещерского, комиссией под руководством министра внутренних дел В.К. Плеве, при непосредственном участии самого императора<sup>8</sup>. Выход документа был приурочен ко

---

<sup>2</sup> Письма Победоносцева к Александру III. В 2-х т. Т. 1. М., 1925. С. 330–331.

<sup>3</sup> Подробно об этом: *Томсинов В.А.* Конституционный вопрос в России в 60-е — начале 80-х годов XIX века. М., 2012. С. 186–199.

<sup>4</sup> Письмо К.П. Победоносцева к Александру III от 26 апреля 1881 года // Письма Победоносцева к Александру III. Т. 1. С. 331–332.

<sup>5</sup> Высочайший Манифест // «Богословский Вестник», издаваемый Московской Духовною Академиею. Сергиев Посад, 1894. Т. III. С. 13–14.

<sup>6</sup> Куликов С.В. Император Николай II как реформатор: к постановке проблемы // Российская история. 2009. № 4. С. 45.

<sup>7</sup> Полное собрание законов Российской империи. Собр. III. Т. XXIII. № 22581. 26.02.1903.

<sup>8</sup> *Соловьёв Ю.Б.* К истории Манифеста 26 февраля 1903 г. // Вспомогательные исторические дисциплины. Т. XI. Л., 1979. С. 198–199.



дню рождения Александра III, что должно было, видимо, подчеркнуть сохранение преемственности в политике верховной власти. Основной посыл манифеста: важнейшие направления внутренней политики Александра III (незыблемость самодержавия, поддержка православия и общинного характера крестьянской жизни) будут сохранены, при возможности обсуждения некоторых частных реформ. В семантическом поле манифеста можно обнаружить два противоборствующих ядра — «державности» и «развития». Второе семантическое ядро выражено такими словоформами, как собственно «развитие», так и другими: «деятельность», «благосостояние», «труды», «преобразование».

4. «Об учреждении Государственной Думы» от 6 августа 1905 года<sup>9</sup>. Этот манифест сейчас трактуется как «законодательное оформление идеи народного представительства»<sup>10</sup>. Подготовленный Особым совещанием под руководством министра внутренних дел А.Г. Булыгина и прошедший широкое (в сравнении с текстами других манифестов) обсуждение там же под председательством самого Николая II в июле 1905 года, Манифест символизирует семантический разрыв с прежними представлениями о взаимодействии власти и народа. Именно этот манифест авторы, выражавшие официальную позицию, в трактовке процесса обновления государственного порядка в начале XX века называли «выразителем “нового” начала в государственном строе России»<sup>11</sup>.

5. «Об усовершенствовании государственного порядка» от 17 октября 1905 года<sup>12</sup>. Написанный членом Государственного совета А.Д. Оболенским проект документа, был исправлен им и временным управляющим делами Комитета министров Н.И. Вуичем, по замечаниям С.Ю. Витте. Манифест, подписанный императором, под давлением Витте, породил нескончаемую дискуссию о том, может ли Россия, со времени публикации этого документа именоваться конституционной монархией, а если да, то в какой мере<sup>13</sup>.

6. «Об изменении Учреждения Государственного совета и о пересмотре Учреждения Государственной думы» от 20 февраля 1906 года<sup>14</sup>. Текст манифеста подготовлен Особым совещанием, во главе с Д.М. Сольским, по разработке реформы

---

<sup>9</sup> Полное собрание законов Российской империи. Собр. III. Т. XXV. Отделение 1-е. Ст. 26656. С. 637–638.

<sup>10</sup> *Кириянов И.К.* Российские парламентарии начала XX века: новые политики в новом политическом пространстве. Пермь, 2006. С. 25.

<sup>11</sup> *Князьков С.* Самодержавие в его истинном смысле. СПб., 1906. С. 34.

<sup>12</sup> Российское законодательство X–XX вв. В 9 т. Т. 9. Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций / отв. ред. О.И. Чистяков. М., 1994. С. 41.

<sup>13</sup> Подробно об этой полемике см.: *Пронкин С.В.* Правительственный конституционализм в России XVIII — начала XIX века: традиции изучения. М., 2012. С. 182–215.

<sup>14</sup> Полное собрание законов Российской империи. Собр. III. Т. XXV. Отделение 1-е. Ст. 26656. С. 637–638.

Государственного совета<sup>15</sup>. Авторство документа в работах, посвященных реформе Государственного совета, не указывается. В работе над текстами «установлений 20 февраля» и в их обсуждениях принимали участие не меньше двух десятков чиновников высшего ранга<sup>16</sup>. «Служебный», или «рабочий», характер этого документа в значительной степени ослабляет семантическое поле власти. Тем не менее он важен как явное свидетельство той тенденции, которая была обозначена двумя манифестами 1905 года.

7. «О роспуске Государственной думы, о времени созыва новой Думы и об изменении порядка выборов в Государственную думу» от 3 июня 1907 года<sup>17</sup>. Считается, что манифест написан П.А. Столыпиным. В нем отчетливо заметно восстановление властной риторики, по сравнению с предшествовавшими ему манифестами. Семантическое поле этого документа чрезвычайно плотно и насыщено как ранее используемыми словоформами, так и новыми, ранее, в рассматриваемых здесь манифестах, не использованными.

Таким образом, среди установленных авторов текстов Высочайших манифестов три государственных деятеля «первого ряда», определявших (насколько это возможно в монархии) политику государства в тот момент, когда эти манифесты готовились. Это наставник и ближайший советник императора Александра III, обер-прокурор Святейшего синода К.П. Победоносцев и два председателя Совета министров — С.Ю. Витте и П.А. Столыпин. К ним примыкает фигура председателя Государственного совета графа Д.М. Сольского, но его участие в написании текста манифеста, могло быть ограничено лишь общим руководством. Еще два государственных деятеля, «приложившие руку» к подготовке текстов манифестов, — министры внутренних дел В.К. Плеве и А.Г. Булыгин — по должности являлись исполнителями принятых политических решений, но по влиянию были близки к деятелям первого ряда. Таково же положение члена государственного совета С.Г. Строганова, влияние которого определялось тем, что именно он руководил воспитанием и образованием Александра III в бытность того великим князем. Наконец, к числу исполнителей чужой воли, отвечающих только за подготовку текста, можно отнести члена Государственного совета (а до этого — товарища министра финансов) А.Д. Оболенского и помощника управляющего делами Комитета министров Н.И. Вуича. Особое место в этом ряду занимает издатель-редактор еженедельника «Гражданин» князь В.П. Мещерский. Он не был государственным служащим, и его

---

<sup>15</sup> Мальцева И.В. Реформа Государственного совета в России в 1906 г. // Правоведение. 1994. № 5–6. С. 168–172.

<sup>16</sup> Бородин А.П. Реформа Государственного Совета 1906 г. // Вопросы истории. 1994. № 4. С. 82–96.

<sup>17</sup> Государственная дума в России в документах и материалах. М., 1957. С. 271–273.

влияние на политику государства определялось дружеской близостью сначала к Александру III, а затем и к Николаю II.

В качестве семантической единицы выбрано **слово**, как «информационная единица, обладающая неделимостью по смысловому признаку»<sup>18</sup> и предстающее в тексте манифеста как лингвокультурный концепт, основной слой которого «актуально существует для всех пользующихся данным языком (языком данной культуры) как средство их взаимопонимания и общения»<sup>19</sup>. Происходит это потому, что опорная семантическая единица (**слово**) представляет собой «совокупность существенных признаков объекта или ситуации и итог их познания»<sup>20</sup>. Объект здесь — верховная власть, ситуация — ее взаимодействие с народом / населением.

Современная наука считает, что «общепризнанным свойством концепта стала его многомерность»<sup>21</sup>. Однако семантика Высочайших манифестов, предназначенных как для чтения, так и для «зачитывания» вслух неграмотным людям, должна была быть максимально упрощена, а семантические единицы использованы в самом общем значении или значении «первого плана». А поскольку манифест как документ — традиционная форма обращения Власти к народу, то из трех «слоев» структуры концепта (актуальный, исторический и внутренняя форма, практически не осознаваемая носителем языка<sup>22</sup>) этот первый план должен определяться либо победой одного из слоев над другими (например, победой исторического над актуальным), либо компромиссом между ними.

Итак, в качестве опорных единиц семантического «поля власти» были выбраны слова (и словоформы), часто встречающиеся в трех первых манифестах и используемые для выражения взаимодействия власти и народа: вера / Бог, верность / преданность; власть / власти; самодержавие; народ / народный; общество / общий / общественный; долг; Русь / русский.

Частота использования этих семантических единиц представлены в Таблице 1. Данные этой же таблицы наглядно можно представить в Диаграмме 1.

---

<sup>18</sup> Tsvetkov V.Ya. Semantic Information Units as L. Florodi's Ideas Development // European Researcher. 2012. Vol. 25. No 7. P. 1037.

<sup>19</sup> Степанов Ю.С. Константы: Словарь русской культуры. М., 2004. С. 48.

<sup>20</sup> Карасик В.И. Языковая личность: аспекты лингвистики и лингводидактики. Волгоград, 1999. С. 39.

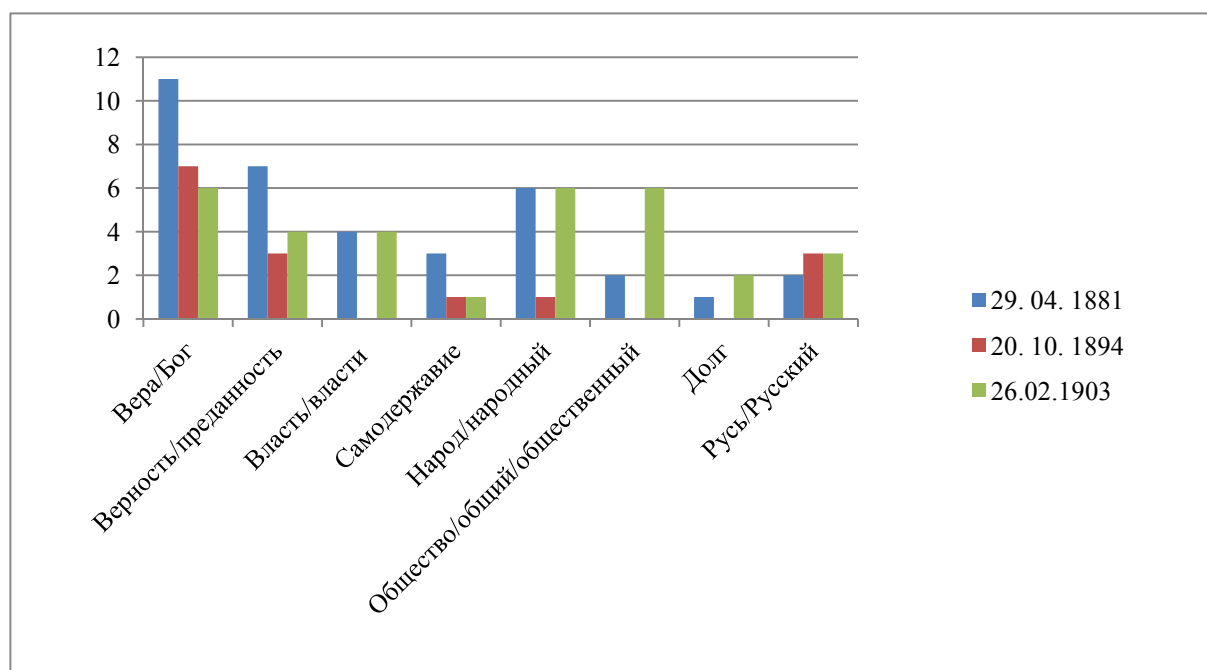
<sup>21</sup> Слышкин Г.Г. Лингвокультурный концепт как системное образование // Вестник Воронежского государственного управления. Серия «Лингвистика и межкультурная коммуникация». 2004. № 1. С. 29.

<sup>22</sup> Рябова Е.С. Лингвокультурный концепт как элемент языка и культуры // Альманах современной науки и образования. 2012. № 4 (59). С. 187.

**Таблица 1. Частота использования семантических единиц, составляющих «поле власти» в Манифестах 29 апреля 1881, 20 октября 1894, 26 февраля 1903**

Семантические единицы	29.04.1881	20.10.1894	26.02.1903
Вера / Бог	11	7	6
Верность / преданность	7	3	4
Власть / власти	4	0	4
Самодержавие	3	1	1
Народ / народный	6	1	6
Общество / общий / общественный	2	0	6
Долг	1	0	2
Русь / русский	2	3	3

**Диаграмма 1. Частота использования семантических единиц, составляющих «поле власти» в Манифестах 29 апреля 1881, 20 октября 1894, 26 февраля 1903**



Мы видим, что в текстах трех манифестов постоянно присутствуют словоформы: вера / Бог, самодержавие, народ. Все три семантические единицы, объединённые одним текстом, дают точное совпадение с охранительной теорией «официальной народности», которая со времени графа С.С. Уварова выражалась триединством: «православие, самодержавие, народность». Устойчивое использование еще одного термина — «русский» — на наш взгляд, отражает две тенденции. Этот термин находится в одном контексте с «верой»: слово «русский» означает

«православный», что в полной мере вписывается в семантику уваровской «триады». С другой стороны, использование слова «русский» в манифестах противопоставляет так называемых коренных жителей так называемым инородцам и символизирует единство власти и «русского» народа, в противовес тем, кто имеет иную национальность и / или веру. (Необходимо отметить, что возможны и иные трактовки использования слова «русский». Так, при обсуждении этого доклада на круглом столе А.Ю. Полунов указал, что слово «русский» может в данном контексте трактоваться как «живущий в России» и «поданный российского императора» и выступать в том значении, в каком используется современное «россиянин»).

Использование слова «долг» в двух из трех рассматриваемых текстах отсылает нас концепции власти, воспринимаемой как исполнение долга для воплощения в жизнь концепции «общего блага». Эта концепция возникла в английской политической мысли в XVII веке, а в России утвердилась в первой четверти XVIII века, в правление Петра I. Семантически близко к этой концепции понятие «народа» («народное благо»). Понятия же «верность» и «преданность» отсылает нас к более ранним семантическим пластам — к той эпохе (от царя Ивана Грозного до царя Алексея Михайловича), когда самодержавие трактовалось как прямое воплощение божественного начала на земле.

Обращает на себя внимание также редкое (в одном манифесте из трех) использование самого термина «власть», с заменой его на термины «правление» и «правительство».

Теперь возьмем следующие три манифеста и использование тех же семантических единиц (Таблица 2).

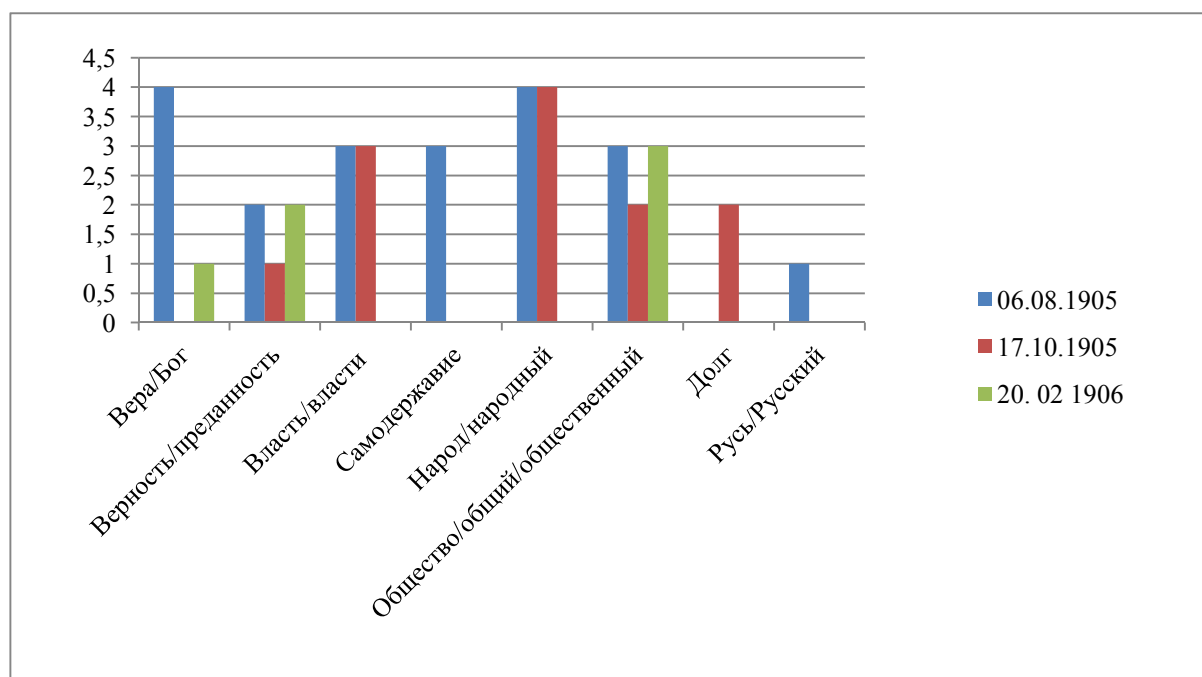
**Таблица 2. Частота использования архаических семантических единиц, составляющих «поле власти» в Манифестах 6 августа 1881, 17 октября 1905, 20 февраля 1906**

Семантические единицы.	06.08.1905	17.10.1905	20.02.1906
Вера / Бог / православие	4	0	1
Верность / преданность	2	1	2
Власть / власти	3	3	0
Самодержавие	3	0	0
Народ / народный	4	4	0
Общество / общий / общественный	3	2	3
Долг	0	2	0
Русский	1	0	0

Если же посмотреть на диаграмму использования этих терминов, то мы увидим резкое снижение частоты использования традиционных семантических единиц (до полного нуля в двух последних манифестах). А частотный «разброс» в гистограмме, показывает, что использование архаической семантики крайне неустойчиво.

Естественно предположить, что на смену семантическим единицам, отражающим «падающую» легитимность царской власти, должны прийти новые, те, которые смогут «удержать» легитимность, если не самодержавия, то монархии (в тех, естественно, социально-политических реалиях, которые сложились во второй половине 1905 и существовали до середины 1907 года).

**Диаграмма 2. Частота использования архаических семантических единиц, составляющих «поле власти» в Манифестах 6 августа 1881, 17 октября 1905, 20 февраля 1906**



Новая семантика власти в текстах рассматриваемых манифестов выражалась прежде всего семантических единицах, заимствованных из терминологии либерализма. Таких устойчивых словоформ три: закон / законность / законодательство; правила / правильный и права / свободы (см. Таблицу 3).

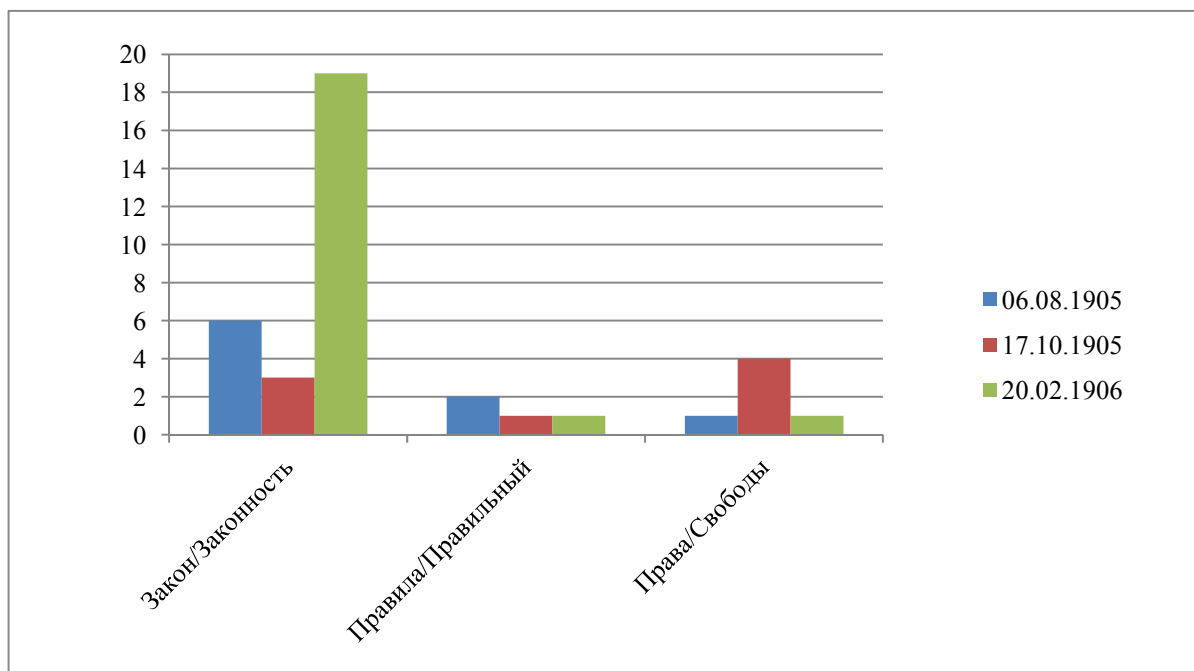
В отличие от архаичных семантических единиц, эти — новые, модернизаторские — дают высокую плотность их употребления, но небольшую частоту употребления, если вынести за скобки словоформы, связанные с термином

«закон» в Манифесте 20 февраля 1906 года (что связано с «рабочим» характером этого документа).

**Таблица 3. Частота использования модернизаторских семантических единиц, составляющих «поле власти» в Манифестах 6 августа 1881, 17 октября 1905, 20 февраля 1906**

Семантические единицы	06.08.1905	17.10.1905	20.02.1906
Закон / законность / законодательство	6	3	19
Правила / правильный	2	1	1
Права / свободы	1	4	1

**Диаграмма 3. Частота использования модернизаторских семантических единиц, составляющих «поле власти» в Манифестах 6 августа 1881, 17 октября 1905, 20 февраля 1906**



Однако 3 июня 1907 года реалии изменились. Распустив II Государственную думу, власть перешла в контрнаступление. И в тексте Манифеста 3 июня мы можем увидеть отражение этого контрнаступления, выраженное в примерно равном соотношении архаичных и модернизаторских семантических единиц, а также появлении «отвлеченной» семантики «правды» и «справедливости» (см. Таблицу 4), которая может быть соотнесена как с верой, так и с убеждениями революционеров, поскольку еще в 1869 году в своих «Исторических письмах» П.Л. Лавров, один из вдохновителей и активных деятелей революционного народничества 1870-х годов, писал: «Развитие личности в физическом, умственном и нравственном отношении.

Воплощение в общественных формах истины и справедливости — вот краткая формула, обнимающая... все, что можно считать прогрессом»<sup>23</sup>.

**Таблица 4. Соотношение архаических и модернизаторских семантических единиц в Манифесте 3 июня 1907**

Семантические единицы (архаические)		Семантические единицы (новые)	
Вера / Бог / православие	2	Закон / законность / законодательство	9
Верность / преданность	2	Правила / правильный	2
Власть / власти	6	Права / право	4
Самодержавие	0		
Народ / народный	7	<b>Новации</b>	
Общество / общий / общественный	0	Держава	4
Долг	1	Справедливость	1
Русский	3		

Одним из ярких проявлений отмеченного нами контрастушения является полное отсутствие семантических форм, связанных со словом «свобода» в этом манифесте, при сохранении семантики «права».

Особо следует отметить использование словоформ «держава», «державный» и т. п. В рассматриваемых нами манифестах XIX века есть слово «самодержец», но нет «державы». В Манифесте 26 февраля 1903 сразу пять словоформ, в разных вариантах: «держава», «державные дела (и труды)», «державная власть». В Манифесте 6 августа 1905 эта словоформа отсутствует, в Манифесте 17 октября 1905 используется один раз, в Манифесте 20 февраля 1906 года снова появляется. Зато в тексте Манифеста от 3 июня 1907 используется не только обозначение государства как «державы», но и «державная воля». Складывается впечатление, что сравнительно редко используемая семантическая единица «держава» в текстах манифестов появляется тогда, когда необходимо компенсировать отсутствие или ослабление архаического семантического поля. В семантике слова «держава» нет четкой отсылки к той или той идеологии. Она, если так можно выразиться, несет в себе патриотический пафос власти в самом общем виде. В общее с «державой» семантическое поле внеидеологической (но патриотической) торжественности входят и словоформы, которыми завершается этот манифест: «крепость, величие, слава».

<sup>23</sup> Арнольди С.С. (П.Л. Лавров.) Исторические письма. СПб., 1905. С. 30.



Несколько предварительных выводов. На наш взгляд, семантика легитимности власти в текстах манифестов конца XIX и начала XX века (до лета 1905 года) глубоко архаична и отражает представления о взаимодействии власти и народа, сформировавшиеся а) в XVI–XVII веках («богоустановленность» власти); б) в XVIII веке (концепции «долга» и «общего блага»); а также теории «официальной народности» второй трети XIX века. Представления о роли народа в этих манифестах отражены в терминах «верность» и «преданность», что в полной мере отражает отношение к народу как к совокупности «подданных». Государственная власть в этих текстах трактуется как власть «русская» и никакая другая, что особо наглядно демонстрирует усиление семантического поля «русскости» в противовес «иным народностям» в Манифесте от 3 июня 1907, в котором роль архаической семантики восстанавливается до уровня близкого к манифестам конца XIX века.

Первым элементом новой семантики власти стало появление в Манифесте от 6 августа 1905 словоформ со значением «право», «правила» и «закон». В тексте Манифеста 17 октября 1905 можно обнаружить разрыв с архаичными представлениями о государственной власти, что знаменует исключение из словника манифеста терминов «вера», «верность», «преданность», «самодержавие» и включением в большом количестве новых опорных семантических единиц: «закон», «право», «правило», «свободы». Текст Манифеста 17 октября представляет собой попытку перехода от архаичных представлений о государственной власти к современной (для времени выхода документа) концепции «суверенитета народа». Эту тенденцию в еще большей степени утвердил Манифест 20 февраля 1906, в тексте которого больше всего отсылок к «закону» и меньше всего архаической риторики. Однако уже текст Манифеста 3 июня 1907 свидетельствует о стремлении к восстановлению прежнего семантического поля легитимности государственной власти, с использованием как архаичных словоформ, так и тех, что ранее использовались редко и не были плотно связаны с идеологией самодержавной власти.

#### **Список литературы:**

1. Арнольди С.С. (П.Л. Лавров.) Исторические письма. СПб., 1905.
2. Бородин А.П. Реформа Государственного Совета 1906 г. // Вопросы истории. 1994. № 4. С. 82–96.
3. Высочайший Манифест // «Богословский Вестник», издаваемый Московской Духовною Академиею. Сергиев Посад, 1894. Т. III. С. 13–14.
4. Государственная дума в России в документах и материалах. М., 1957.

5. *Карасик В.И.* Языковая личность: аспекты лингвистики и лингводидактики. Волгоград, 1999.
  6. *Кирьянов И.К.* Российские парламентарии начала XX века: новые политики в новом политическом пространстве. Пермь, 2006.
  7. *Князьков С.* Самодержавие в его истинном смысле. СПб., 1906.
  8. *Куликов С.В.* Император Николай II как реформатор: к постановке проблемы // Российская история. 2009. № 4. С. 45–60.
  9. *Мальцева И.В.* Реформа Государственного совета в России в 1906 г. // Правоведение. 1994. № 5–6. С. 168–172.
  10. Письма Победоносцева к Александру III. В 2 т. Т. 1. М., 1925.
  11. Полное собрание законов Российской империи. Собр. III. СПб., 1908.
  12. *Пронкин С.В.* Правительственный конституционализм в России XVIII — начала XIX века: традиции изучения. М., 2012.
  13. Российское законодательство X–XX вв. В 9 т. Т. 9. Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций / Отв. ред. О.И. Чистяков. М., 1994.
  14. *Рябкова Е.С.* Лингвокультурный концепт как элемент языка и культуры // Альманах современной науки и образования. 2012. № 4 (59). С. 187–188.
  15. *Слышкин Г.Г.* Лингвокультурный концепт как системное образование // Вестник Воронежского государственного университета. Серия «Лингвистика и межкультурная коммуникация». 2004. № 1. С. 29–34.
  16. *Соловьёв Ю.Б.* К истории Манифеста 26 февраля 1903 г. // Вспомогательные исторические дисциплины. Т. XI. Л., 1979. С. 192–205.
  17. *Степанов Ю.С.* Константы: Словарь русской культуры. М., 2004.
  18. *Томсинов В.А.* Конституционный вопрос в России в 60-е — начале 80-х годов XIX века. М., 2012.
  19. *Tsvetkov V.Ya.* Semantic Information Units as L. Florodi's Ideas Development // European Researcher. 2012. Vol. 25. No 7. P. 1036–1041.
-

Solovyev K.

### The semantics of legitimacy in the Emperor's Manifestos (late XIX — early XX century)

Solovyev, Konstantin — PhD in history; professor, Department of Political History, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University.

E-mail: [ksoloviov@spa.msu.ru](mailto:ksoloviov@spa.msu.ru)

#### Annotation

The paper presents an analysis of the texts of seven Manifestos, published between 1881 and 1907. After the analysis of the semantic field of power, the author emphasizes both modern and archaic concepts of the legitimacy of the government. A comparison of these concepts in the text of the Manifestos published in 1905–1907 shows the transformation of the ideas of legitimacy of the state.

#### Keywords

Russian history; government legitimacy; the semantics of power; semantic units; October 17, 1905 Manifesto; June 3, 1907 Manifesto.

#### References:

1. Arnol'di S.S. (P.L. Lavrov.) *Istoricheskie pis'ma*. St.Petersburg, 1905.
2. Borodin A.P. Reforma Gosudarstvennogo Soveta 1906 g. *Voprosy istorii*. 1994, 4, pp. 82–96.
3. Vysochajshij Manifest. «*Bogoslovskij Vestnik*», *izdavaemyj Moskovskuju Duhovnoju Akademiju*. Sergiev Posad, 1894. T. III, pp. 13–14.
4. *Gosudarstvennaja дума в России в документах и материалах*. Moscow, 1957.
5. Karasik V.I. *Jazykovaja lichnost': aspekty lingvistiki i lingvodidaktiki*. Volgograd, 1999.
6. Kir'janov I.K. *Rossijskie parlamentarii nachala XX veka: novye politiki v novom politicheskom prostranstve*. Perm', 2006.
7. Knjaz'kov S. *Samoderzhavie v ego istinnom smysle*. St.Petersburg, 1906.
8. Kulikov S.V. Imperator Nikolaj II kak reformator: k postanovke problem. *Rossijskaja istorija*, 2009, 4, pp. 45–60.
9. Mal'ceva I.V. Reforma Gosudarstvennogo soveta v Rossii v 1906 g. *Pravovedenie*, 1994, 5–6, pp. 168–172.
10. *Pis'ma Pobedonosceva k Aleksandru III*. V 2 t. T. 1. Moscow, 1925.
11. *Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii*. Sobr. III. St.Petersburg, 1908.
12. Pronkin S.V. *Pravitel'stvennyj konstitucionalizm v Rossii XVIII — nachala XIX veka: tradicii izuchenija*. Moscow, 2012.
13. *Rossijskoe zakonodatel'stvo X–XX vv.* V 9 t. T. 9. *Zakonodatel'stvo jepohi burzhuažno-demokraticeskikh revoljucij*. Otv. red. O.I. Chistjakov. Moscow, 1994.
14. Rjabkova E.S. Lingvokul'turnyj koncept kak jelement jazyka i kul'tury. *Al'manah sovremennoj nauki i obrazovanija*, 2012, 4(59), pp. 187–188.
15. Slyshkin G.G. Lingvokul'turnyj koncept kak sistemnoe obrazovanie. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Serija «Lingvistika i mezhkul'turnaja kommunikacija»*, 2004, 1, pp. 29–34.
16. Solov'jov Ju.B. K istorii Manifesta 26 fevralja 1903 g. *Vspomogatel'nye istoricheskie discipliny*. T. XI. Leningrad, 1979, pp. 192–205.
17. Stepanov Ju.S. *Konstanty: Slovar' russkoj kul'tury*. Moscow, 2004.
18. Tomsinov V.A. *Konstitucionnyj vopros v Rossii v 60-e — nachale 80-h godov XIX veka*. Moscow, 2012.
19. Tsvetkov V.Ya. Semantic Information Units as L. Florodi's Ideas Development. *European Researcher*, 2012, Vol. 25, No 7, pp. 1036–1041.

## Подготовка управленческих кадров

*Арабаджийски Н.*

### Особенности профессиональной подготовки государственных служащих в Республике Болгария

*Николай Арабаджийски* — доктор по экономике, профессор, Новый болгарский университет, Республика Болгария.

E-mail: [n\\_arabadjiiski@abv.bg](mailto:n_arabadjiiski@abv.bg)

#### Аннотация

Целью настоящей статьи является анализ опыта правового регулирования централизованного обучения для повышения профессиональной подготовки государственных служащих Республики Болгария. Выявлены и проанализированы проблемы и несоответствия организации повышения квалификации государственных служащих, в том числе с точки зрения взаимодействия с 14-ти высшими учебными заведениями Болгарии, которые осуществляют обучение по бакалаврским, магистерским и докторским программам в области государственного и публичного управления. Предлагается проведение более активного профессионального обучения совместно с центрами дополнительного обучения, созданными при данных вузах.

#### Ключевые слова

Обучение, повышение квалификации, профессиональная подготовка, государственное управление.

*Актуальность темы* данной статьи продиктована необходимостью проведения тщательного анализа деятельности независимого образовательного учреждения, цель которой состоит в централизованной профессиональной подготовке государственных служащих в Республике Болгария. *Объектом* рассмотрения является система профессиональной подготовки, осуществляемая Институтом государственного управления при Совете министров Республики Болгария. *Предметом* анализа являются особенности организации обучения с целью повышения квалификации и переквалификации государственных служащих. Представлен опыт Института государственного управления в проведении обязательного и специализированного обучения государственных служащих с момента его создания в 1994 и до 2013 года. Описано содержание курсов в предлагаемых программах служебного и профессионального развития служащих. Выделены сильные и слабые стороны, а также наиболее существенные достижения института при проведении обязательного дополнительного образования при адаптации вновь нанятых сотрудников и подготовке действующих сотрудников к карьерному росту, обучения с целью повышения профессиональной подготовки, а также ежегодного краткосрочного обучения служащих с целью ознакомления с новейшими изменениями в науке и практике госслужбы.

Целью статьи является описание особенностей и анализ опыта применения централизованного обучения для повышения профессиональной подготовки государственных служащих. Сделана попытка защитить тезис, что профессиональная подготовка государственных служащих в Республике Болгария организуется и проводится изолированно и без активного участия 14 высших учебных заведений, которые осуществляют обучение по бакалаврским, магистерским и докторским программам в области государственного управления. По этой причине обучение, которое проводит Институт государственного управления, не организовано академически. Оно не является частью системы высшего образования и имеет преимущественно прикладную направленность на отдельные должностные компетенции служащих.

В связи с вышеизложенным сделаны рекомендации для выработки и применения национальных образовательных стандартов в области государственного управления с активным привлечением преподавателей вузов, предлагающих обучение по программам государственного управления. Эти стандарты должны относиться к структуре и содержанию курсов начальной подготовки, к повышению квалификации и переквалификации государственных служащих. Введение данных стандартов приведет к устойчивому поддержанию качества обучения по известным и прозрачным критериям.

Предлагается также более активно осуществлять совместное профессиональное обучение Институтом государственного управления и созданными в профильных вузах центрами дополнительного обучения.

### **Создание обособленного образовательного института для централизованной профессиональной подготовки государственных служащих в Республике Болгария**

Для реализации профессиональной подготовки государственных служащих, связанной с их карьерным развитием, в системе государственного управления Республике Болгарии был создан **Институт государственного управления** при Совете министров, который действовал с 1994 по 1997 год. После 2000 года он возобновил свою работу как централизованный орган повышения квалификации госслужащих под новым названием: **Институт государственного управления и европейской интеграции**. Первоначально по статусу он был создан как *исполнительное агентство* при министре государственной администрации<sup>1</sup>. В период между 1997 и 2000 годами профессиональная подготовка государственных служащих осуществлялась в рамках

---

<sup>1</sup> В составе 87-го правительства Республики Болгария (1997–2001) было создано Министерство государственной администрации. — *Прим. авт.*

программ первоначальной подготовки, повышения квалификации и переквалификации в высших учебных заведениях, специализирующихся на государственном управлении.

Целями института являются: 1) становление авторитетного учреждения для обучения государственных служащих и укрепление его потенциала; 2) повышение профессионализма госслужащих и содействие развитию их карьеры; 3) содействие в принятии и использовании достижений и практики применения законодательства Европейского союза в административной деятельности; 4) продвижение ценностей государственного управления: верховенство закона, ответственность, прозрачность, отчетность и ориентация на потребности граждан; 5) подготовка сотрудников для работы в Европейском правительстве.

В 2008 году институт был переименован в **Институт государственного управления** при министре государственной администрации и административной реформы (МГААР)<sup>2</sup>.

С 2009 года из-за закрытия Министерства государственной администрации и административной реформы институт перешел в прямое подчинение к Министерству образования, молодежи и науки<sup>3</sup>.

В период с 2006 по 2009 год повышение квалификации и обучение госслужащих осуществлялись как Институтом государственного управления, так и созданными в высших учебных заведениях, обучающих специальности государственное управление, **центрами дополнительного обучения**. Такая ситуация сложилась благодаря тому, что путем общественного заказа МГААР поручал действующим вузам проведение профессионального обучения государственных служащих, выступая главным образом диспетчером этого процесса.

С 2011 года **Институт государственного управления** становится независимым юридическим лицом при Совете министров Республики Болгария. Во главе института стоят *исполнительный директор* и *правление*. *Исполнительный директор* является доверенным распорядителем кредитов в бюджете Совета министров. Он назначается приказом премьер-министра. *Правление* имеет мандат на два года и состоит из 5 членов: исполнительного директора, главного секретаря Совета министров или назначенного им руководителя дирекции в администрации Совета министров, заместитель министра

---

<sup>2</sup> В составе 89-го правительства Республики Болгария (2005–2009) Министерство государственной администрации переименовано в Министерство государственной администрации и административной реформы. — Прим. авт.

<sup>3</sup> В 2009 году Министерство государственной администрации и административной реформы закрыто 89-ым правительством Республики Болгария (2009–2013). — Прим. авт.

финансов, заместитель министра труда и социальной политики и заместитель министра образования, молодежи и науки. В *правлении* могут участвовать с правом совещательного голоса представители академической среды и неправительственные организации. Организация и деятельность института регламентируются уставом<sup>4</sup>.

Миссией Института государственного управления является модернизация системы государственного управления Республики Болгария посредством обучения и повышения квалификации госслужащих.

В своей деятельности институт преследует следующие *стратегические цели*:

- стать ведущим учреждением по обучению государственных служащих;
- превратить обучение и повышение квалификации в эффективный инструмент профессионального и карьерного развития государственных служащих;
- готовить государственных служащих для работы в условиях членства в Европейском союзе;
- способствовать утверждению европейских ценностей и принципов эффективного государственного управления;
- подготовка госслужащих для работы в условиях электронного правительства.

Основная деятельность института связана с обеспечением обучения для повышения профессиональной квалификации и переквалификации *служащих* в системе государственного управления. Он организывает и проводит:

- *обязательное обучение* впервые поступающих на государственную службу и назначенных впервые на руководящую должность государственных служащих;
- *обучение для повышения профессиональной квалификации* сотрудников государственных органов по программам, утвержденным правлением;
- *ежегодное обучение* высших государственных служащих.

Институт государственного управления при Совете министров предлагает различные специализированные курсы, семинары и другие формы обучения, которые объединены в тематические программы. Они предназначены для различных профессиональных групп и должностей государственных органов.

Процедура выбора образовательных курсов осуществляется следующим образом: государственные служащие после согласования со своими руководителями выбирают необходимые им курсы и семинары. Расходы по обучению покрываются за счет организаций, которые отправляют своих сотрудников на обучение, а также за счет

---

<sup>4</sup> См.: *Устав Института государственного управления* — принят ПСМ № 82 от 15.05.2000, обн. ГГ № 41/2000 г. со след. изм. и доп.

самих обучающихся. Ежегодно *Законом о государственном бюджете Республики Болгария* выделяются средства для повышения профессиональной квалификации и переквалификации государственных служащих в размере до 2% от средств, запланированных на фонд оплаты труда<sup>5</sup>.

На основании принятой в 2002 году *Стратегии обучения государственных служащих* (обновленной в марте 2006 года)<sup>6</sup> Институт государственного управления разработал план действий, в котором наметил практические шаги и график ее реализации. Стратегия предусматривает прохождение госслужащими **обязательного** и **специализированного** обучения. Первое ориентировано на приобретение и обновление общих знаний, необходимых всем государственным служащим, а второе — предлагает знания в более узких профессиональных областях.

С 2008 года Институт государственного управления организывает проведение централизованного конкурса для *молодых экспертов* и централизованного конкурса для *людей с ограниченными возможностями* в порядке и на условиях Закона о государственном служащем<sup>7</sup> и Постановления о проведении конкурсов для государственных служащих<sup>8</sup>.

В законодательном порядке Институту государственного управления также поручается организация и осуществление методического контроля над обучением, повышением квалификации и переквалификации государственных служащих, осуществляемых другими учреждениями и организациями, с которыми у института заключен договор. Анализ соответствующих договоров показывает, что основной упор делается на привлечении экспертов-практиков, в то время как преподаватели 14 вузов Болгарии, которые специализируются на подготовке государственных служащих, а также сами эти вузы участвуют в деятельности Института государственного управления лишь эпизодически.

Это приводит к тому, что программы обучения, реализуемые Институтom государственного управления, осуществляются в отрыве от системы высшего образования. Данные программы имеют в основном прикладную направленность на развитие отдельных должностных компетенций госслужащих. Методический контроль над обучением, который поручен Институту государственного управления, в силу ряда

---

<sup>5</sup> См.: *Закон о государственном служащем* — обн. ГГ № 67/1999 г. со след. изм. и доп. Ст. 35, абз. (6).

<sup>6</sup> *Стратегия обучения государственных служащих* — принята Решением № 85 Совета министров Республики Болгария от 14.02.2002 и обновлена Протоколом 11.1 Совета министров от 16.03.2006.

<sup>7</sup> *Закон о государственном служащем*. Ст. 10. Централизованные конкурсы.

<sup>8</sup> *Постановление о проведении конкурсов для государственных служащих* — принято ПСМ № 8 от 16.01.2004, обн., ГГ № 6 от 23.01.2004 со след. изм. и доп.



причин оказывается невозможным. В частности, в институте заняты 23 штатных служащих: они являются администраторами — обучающими менеджерами и организаторами обучения, компетентными только в вопросах организации обучения. Для оценки содержания учебных курсов им недостает соответствующих компетенций, которые формируются преимущественно в академической среде.

### **Обучение для служебного развития государственных служащих**

Карьерное развитие государственных служащих в Республике Болгария обеспечивается двумя взаимосвязанными процессами — *служебное развитие* и *профессиональное развитие*.

Благодаря принятому в 2000 году (обновленному в 2004 году) *Единому классификатору должностей* в Республике Болгарии было введено разграничение *должности* от *профессии*<sup>9</sup>. Занятие *должности*, определенной по служебному контракту, зависит от *ранга*, то есть от профессиональной квалификации государственного служащего<sup>10</sup>.

В период с 2002 по 2006 год служебное развитие государственных служащих в Республике Болгария было связано с их повышением в должности. В этот период обучение для служебного развития обеспечивало поддержание устойчивости и непрерывности государственной службы путем подготовки государственных служащих в рамках резерва на выдвижение.

На тот момент для болгарской модели государственной службы было характерно то, что сотрудники, которые нанимались на государственную службу впервые, входили в государственные органы без специальной подготовки к специфическим функциям и видам деятельности в рамках государственного управления.

Начиная с 2006 года к должностному развитию было добавлено обязательное *служебное развитие*. Основная задача обучающих программ для служебного развития является адаптация умений и квалификации всех вновь нанятых государственных служащих или кандидатов для поступления на государственную службу к принципам и практикам деятельности государственных органов. Такое обучение называется *вводное обучение*. Оно включает и обязательный испытательный срок новоназначенных сотрудников. Целью вводного обучения и испытательного срока является адаптация новичков к системе

---

<sup>9</sup> См.: *Классификатор должностей в администрации* — принят ПСМ № 35 от 20.03.2000 — отменен; *Классификатор должностей в администрации* — принят ПСМ № 47 от 01.03.2004 — отменен.

<sup>10</sup> В соответствии с Законом о государственном служащем, *ранги* государственных служащих распределяются на две группы: *младший ранг* и *старший ранг*, а также каждая из групп имеет по *пять степеней*.

госслужбы и обеспечение первоначальной общей подготовки и первоначальной специальной подготовки для задач административных структур или должности.

Вместе с программами служебного развития применяется и практика наставничества. Каждому вновь нанятому служащему прикрепляется опытный наставник, который помогает ему в адаптации к особенностям госслужбы и конкретной организации, как с профессиональной, так и с психологической точек зрения. Благодаря наставничеству обеспечивается преемственность в работе, лучшая организация и командность при осуществлении административной деятельности.

После обновления *Стратегии обучения государственных служащих* в 2006 году практика применения обучения для служебного развития расширяется и, помимо адаптации вновь нанятых сотрудников, включает в себя обучение с целью подготовки действующих госслужащих к горизонтальным перемещениям (ротациям). Задачами такого обучения является формирование административных и управленческих знаний и развитие умений служащих. С его помощью обеспечивается поддержание устойчивости и непрерывности государственной службы посредством подготовки служащих для занятия и осуществления должностей в государственных структурах. В стратегии не указан конечный срок ее реализации. Из-за наступивших структурных изменений в исполнительной власти в Республике Болгария после 2009 года, некоторые из заложенных в ней целей подлежали адаптации к целям оперативной программы «Административный потенциал» — особой программы по подготовки «золотого резерва» управленческих кадров государственной службы Республики Болгарии.

Обучение для служебного развития осуществляется в соответствии с *Законом о государственном служащем*. Оно обеспечивает подготовку сотрудников при:

- включении в резерв или принятии новой экспертной должности в администрации;
- включении в резерв или принятии первой руководящей должности;
- включении в резерв или принятии высших руководящих должностей.

В 2012 году Совет министров Республики Болгария принял новый *Классификатор должностей государственных служащих*<sup>11</sup>. В нем изложены, в том числе, основные принципы развития карьеры государственных служащих. Каждая из должностей сравнивается со всеми остальными и оценивается на основе:

- знаний и умений, необходимых для осуществления функций по должности;

---

<sup>11</sup> *Классификатор должностей в администрации* — принят ПСМ № 129 от 26.06.2012, обн. ГГ № 49/2012 г.

- свободы принятия решений;
- степени влияния на принятые решения;
- умения работать с людьми.

Требования к профессиональному опыту и рангу были сокращены. Целью данного сокращения является создание лучших возможностей для карьеры госслужащих, а также предоставление возможности молодым людям с небольшим профессиональным опытом, выставляя свои кандидатуры на работу в государственные организации. Принятые изменения также предоставляют возможность специалистам-экспертам развиваться профессионально, без необходимости непременно занимать руководящую должность.

Основными курсами, на которых обучаются государственные служащие в **Институте государственного управления**, являются:

- «Введение в государственное управление» — 5 дней, 36 часов;
- «Основы государственного управления» — 4 дня, 28 часов<sup>12</sup>.

#### **Обучение для профессионального развития служащих**

Создание профессиональной и эффективной государственной службы невозможно без компетентных, мотивированных и независимых государственных служащих, нацеленных на отстаивание общественных интересов. В отношении государственных служащих и лиц, работающих на государственной службе по трудовым договорам, болгарское законодательство устанавливает обязательства государственных органов обеспечивать условия для их профессионального развития путем повышения их профессиональной квалификации и переквалификации.

Профессиональное развитие государственных служащих нацелено на расширение *знаний*, развитие *умений* и изменение *мотивов* при осуществлении их служебных обязанностей. Оно направлено на обновление знаний государственных служащих по международным, социальным, экономическим и юридическим вопросам, а также на отслеживание изменений в коммуникациях, науке и технологиях.

До 2006 года профессиональное развитие государственных служащих было связано с их повышением в *ранге*. Эффективное применение ранговой системы к государственным служащим в период с 2002 по 2006 год было направлено на то, чтобы ускорить карьерные продвижения государственных служащих, а именно: 65% служащих должны были повысить свой ранг в течение трех лет, 15% — досрочно, то

---

<sup>12</sup> См.: Каталог программ обучения 2013 г. Института государственного управления.

есть до истечения 3 лет, и не более 20% служащих, которые повышают свой ранг каждые пять лет<sup>13</sup>.

Основным подходом для увеличения профессиональных знаний и умений служащих было создание системы информирования. Она была направлена на всех служащих в государственной администрации, при этом учитывается специфика должностей и профессий, и представляет собой элемент рабочего процесса.

Обучение государственных служащих для их профессионального развития в течение этого периода было необходимо при:

- подготовке для досрочного повышения в *ранге* — в этом случае обучение проводилось индивидуально;
- необходимости в дополнительных *знаниях и умениях* вследствие изменения *должностных характеристик* — в этом случае обучение проводилось индивидуально или только для *служащих* определенных категорий *должностей*, затронутых изменением;
- введении новых моделей и / или технологий для осуществления определенных видов деятельности или рабочих процессов — в этом случае обучение было направлено специально на включенных в соответствующую деятельность или процесс служащих.

Обучение для профессионального развития государственных служащих обеспечивает и гарантирует их профессиональную компетентность, независимость и политический нейтралитет. Это обучение предназначено для:

- руководящих служащих в администрациях центрального, областного и муниципального уровней;
- специалистов по управлению кадрами в центральной и территориальной администрации;
- руководителей и экспертов в области связей с общественностью;
- служащих с экспертными функциями;
- руководителей и экспертов, которые участвуют в подготовке проектных предложений по структурным фондам и другим программам Европейского союза;
- финансовых экспертов в бюджетных предприятиях, внутренних аудиторов, финансовых контролеров и бухгалтеров;
- руководителей и экспертов, чья деятельность связана с приложением Закона об электронном управлении<sup>14</sup> и онлайн-предоставлением административных услуг;

---

<sup>13</sup> См.: *Стратегия обучения государственных служащих* — принята Решением № 85 Совета министров Республики Болгария от 14.02.2002 и обновлена Протоколом 11.1 Совета министров от 16.03.2006.

<sup>14</sup> *Закон об электронном управлении* — обн. ГГ № 46/2007 г. со след. изм. и доп.

– служащих, которые нуждаются в развитии навыков использования иностранных языков.

В число программ, которые **Институт государственного управления** предлагает для сопровождения профессионального развития государственных служащих, входят следующие:

– «*Управленческие навыки*» — включает в себя 7 модулей продолжительностью от 2 до 4 дней;

– «*Управление кадрами*» — включает в себя 6 семинаров продолжительностью от 1 до 3 дней каждый;

– «*Эффективные коммуникации*» — включает в себя 8 семинаров продолжительностью от 2 до 3 дней;

– «*Юридические аспекты административной деятельности. Предотвращение и противодействие коррупции*» — включает в себя 30 курсов и семинаров продолжительностью от 2 до 4 дней;

– «*Финансовые средства из Европейского союза — разработка и управление проектами*» — включает в себя основной курс и 15 курсов и семинаров продолжительностью от 2 до 4 дней;

– «*Финансовое и хозяйственное управление*» — включает в себя 8 курсов продолжительностью 2 дня;

– «*Электронное правительство: создание и управление*» — включает в себя 30 курсов и семинаров продолжительностью от 1,5 до 3 дней;

– «*Специализированное обучение иностранному языку*» — включает в себя курсы по английскому, немецкому и французскому языку продолжительностью от 5 до 10 дней<sup>15</sup>.

В результате изложенного выше можно сделать следующие обобщенные **выводы**:

❖ **Сильными сторонами** в обучении и профессиональной подготовке государственных служащих в Республике Болгария могут быть названы:

– созданная и введенная в Республике Болгария самостоятельная образовательная единица для централизованной профессиональной подготовки государственных служащих — **Институт государственного управления**;

---

<sup>15</sup> См.: Каталог программ обучения 2013 г. Института государственного управления.

- наличие *Стратегии обучения* государственных служащих Республики Болгария, в которой предусмотрены долгосрочные цели, связанные со служебным и профессиональным развитием служащих;

- хорошая нормативная обеспеченность системы профессиональной подготовки государственных служащих в Законе о государственном служащем, Уставе Института государственного управления и Классификатора должностей в администрации.

❖ **Слабыми сторонами** в обучении и профессиональной подготовке государственных служащих может быть названо следующее:

- обучение, которое проводит **Институт государственного управления** вне системы высшего образования, и наличие преимущественно практической направленности на развитие отдельных должностных компетенций служащих;

- курсы обучения проводятся в основном экспертами-практиками без соответствующей педагогической подготовки и только небольшая часть — академическими преподавателями, при этом отсутствуют ясные критерии их подбора;

- средства на оплату за обучение государственных служащих берутся из государственного бюджета, а дополнительные доходы от деятельности **Института государственного управления** в бюджет не поступают;

- сотрудники **Института государственного управления** не могут осуществлять эффективный методический контроль и проверку содержания учебных курсов, осуществляемых другими учебными организациями, в силу отсутствия у них соответствующих компетенций.

❖ Для **улучшения качества профессиональной подготовки** государственных служащих Республике Болгария рекомендуется:

- выстроить более тесные взаимоотношения между **Институтом государственного управления** и 14 высшими учебными заведениями, которые проводят обучение по бакалаврским, магистерским и докторским программам государственного управления;

- разработка национальных образовательных стандартов для профессионального обучения государственных служащих экспертами **Института государственного управления** и академическими преподавателями;

– проведение совместных профессиональных семинаров и программ **Институтом государственного управления** и созданными в высших учебных заведениях центрами для повышения квалификации.

**Список источников:**

1. Закон о государственном служащем — обн. ГГ № 67/1999 г. со след. изм. и доп.
  2. Закон об электронном управлении — обн. ГГ № 46/2007 г. со след. изм. и доп.
  3. Закон о государственном бюджете Республики Болгария — принимается ежегодно.
  4. Устав Института государственного управления — принят ПСМ № 82 от 15.05.2000 г., обн. ГГ № 41/2000 г. со след. изм. и доп.
  5. Классификатор должностей в администрации — принят ПСМ № 35 от 20.03.2000 — отменен.
  6. Классификатор должностей в администрации — принят ПСМ № 47 от 01.03.2004 — отменен.
  7. Классификатор должностей в администрации — принят ПСМ № 129 от 26.06.2012, обн. ГГ № 49/2012 г.
  8. Постановление о проведении конкурсов для государственных служащих — принято ПСМ № 8 от 16.01.2004, обн., ГГ № 6 от 23.01.2004 г. со след. изм. и доп.
  9. Стратегия обучения государственных служащих — принята Решением № 85 Совета министров Республики Болгария от 14.02.2002 и обновлена Протоколом 11.1 Совета министров от 16.03.2006.
  10. Каталог программ обучения 2013 г. Института государственного управления.
- 

*Arabadgiiskiy N.*

**On certain features of the Professional Training of Public Administration  
Employees in the Republic of Bulgaria**

*Arabadgiiskiy, Nikolai* — PhD. in economics, professor, New Bulgarian University.  
E-mail: [n\\_arabadjiiski@abv.bg](mailto:n_arabadjiiski@abv.bg)

**Annotation**

The purpose of this paper is to analyze the legal framework of centralized vocational training of public administration employees in the Republic of Bulgaria. An attempt has been made to defend the notion that the training of public administration employees is organized and conducted in isolation and without the active participation of 14 universities engaged in teaching undergraduate and postgraduate programs in public administration. The author suggests the Institute of Public Administration and the centers for continuing education established in the institutions should organise active joint training.

**Keywords**

Education and training, professional development, public administration.

**References:**

1. Zakon o gosudarstvennom sluzhashhem — obn. GG № 67/1999 g. so sled. izm. i dop.
2. Zakon ob jelektronnom upravlenii — obn. GG № 46/2007 g. so sled. izm. i dop.
3. Zakon o gosudarstvennom bjudzhete Respubliki Bolgarija — prinimaetsja ezhegodno.
4. Ustav Instituta gosudarstvennogo upravlenija — prinjat PSM № 82 ot 15.05.2000 g., obn. GG № 41/2000 g. so sled. izm. i dop.
5. Klassifikator dolzhnostej v administracii — prinjat PSM № 35 ot 20.03.2000 — otmenen.
6. Klassifikator dolzhnostej v administracii — prinjat PSM № 47 ot 01.03.2004 — otmenen.
7. Klassifikator dolzhnostej v administracii — prinjat PSM № 129 ot 26.06.2012, obn. GG № 49/2012 g.
8. Postanovlenie o provedenii konkursov dlja gosudarstvennyh sluzhashhih — prinjato PSM № 8 ot 16.01.2004, obn., GG № 6 ot 23.01.2004 g. so sled. izm. i dop.
9. Strategija obuchenija gosudarstvennyh sluzhashhih — prinjata Resheniem № 85 Soveta ministrov Respubliki Bolgarija ot 14.02.2002 i obnovlena Protokolom 11.1 Soveta ministrov ot 16.03.2006.
10. Katalog programm obuchenija 2013 g. Instituta gosudarstvennogo upravlenija.