

**РАНХиГС**  
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА  
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
**УРАЛЬСКИЙ  
ИНСТИТУТ  
УПРАВЛЕНИЯ**

# ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ

## ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И МЕСТНЫЕ СООБЩЕСТВА

---

«Служебные радости»: чем коррупция отличается  
от взяточничества?

## ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

---

Анализ влияния налоговой нагрузки и налоговой  
структуры на экономический рост: опыт зарубежных  
стран

## МЕНЕДЖМЕНТ ОРГАНИЗАЦИИ

---

Принципы кадровой политики в советском ракетостроении  
в годы «хрущевской оттепели»

## УПРАВЛЕНИЕ В ОБРАЗОВАНИИ

---

Трансформация высшего образования в условиях  
цифровой экономики

№ **5(35)**  

---

**2018**

---

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
при ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
УРАЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ



# ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ

№5 (35) октябрь 2018



# ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ

## ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР

*Лоскутов Владимир Анатольевич* –

доктор философских наук, профессор, научный руководитель Уральского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

## РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

*Александр Александрович Александров* (заместитель главного редактора) – д.ф.н., доцент, директор, профессор кафедры регионального и муниципального управления Уральского института управления – филиала РАНХиГС

*Наталья Ринатовна Батынская* – д.полит.н., профессор, директор института экономики и управления Магнитогорского государственного технического университета им. Г.И. Носова;

*Сергей Николаевич Большаков* – д.полит.н., д.э.н., профессор, декан факультета прикладных коммуникаций, заведующий кафедрой менеджмента массовых коммуникаций Санкт-Петербургского государственного университета;

*Игорь Вячеславович Выдрин* – д.ю.н., профессор, директор института муниципального развития, заведующий кафедрой конституционного и международного права Уральского института управления – филиала РАНХиГС;

*Юрий Геннадьевич Еришов* – д.ф.н., профессор, заведующий кафедрой философии и политологии Уральского института управления – филиала РАНХиГС;

*Наталья Борисовна Костина* – д.с.н., профессор, профессор кафедры теории и социологии управления Уральского института управления – филиала РАНХиГС;

*Владимир Яковлевич Любовный* – д.э.н., главный научный сотрудник Института макроэкономических исследований Министерства экономического развития Российской Федерации, академик (действительный член) Российской академии архитектуры и строительных наук;

*Игорь Николаевич Молчанов* – д.э.н., профессор, заместитель заведующего кафедрой экономики социальной сферы экономического факультета Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова;

*Василий Николаевич Руденкин* – д.полит.н., профессор, заведующий кафедрой социально-политических и психологических дисциплин Уральского института экономики, управления и права, действительный член Российской академии политических наук;

*Тамара Керимовна Ростовская* – д.с.н., профессор, профессор кафедры социологии и организации работы с молодежью; Московского государственного гуманитарного университета им. М.А. Шолохова;

*Яков Петрович Силин* – д.э.н., ректор Уральского государственного экономического университета;

*Вячеслав Васильевич Скоробогачкий* – д.ф.н., профессор, заместитель директора Уральского института управления – филиала РАНХиГС, Заслуженный работник высшей школы РФ;

*Наталья Геннадьевна Четваева* – д.с.н., доцент, заведующая кафедрой управления персоналом Уральского института управления – филиала РАНХиГС.

## РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

*Геннадий Эдуардович Бурбулис* – к.ф.н., Первый заместитель руководителя Центра мониторинга законодательства и правоприменительной практики (Центра мониторинга права) при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, действительный государственный советник 3 класса;

*Патрик Грей* – профессор, факультет права, государственного управления и международных отношений, Университет Лондон Метрополитен (Великобритания);

*Кармин Скаво* – д.полит.н., директор программы подготовки магистров в сфере государственного управления Университета Восточной Каролины (США);

*Джеффри Хайнс* – профессор, факультет права, государственного управления и международных отношений, Университет Лондон Метрополитен (Великобритания).

*Решением Президиума Высшей аттестационной комиссии Министерства образования и науки России журнал включен в новую редакцию Перечня ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук по следующим направлениям: социология, экономика, политология.*

**СОДЕРЖАНИЕ**

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ  
УПРАВЛЕНИЕ И МЕСТНЫЕ  
СООБЩЕСТВА**

*Лоскутов В. А.*

«Служебные радости»: чем коррупция отличается от взяточничества? (Философские рефлексии на заданную тему) . . . . . 7

*Осипян Б. А.*

Необходимость создания единой теории права, или сущность и задачи современного основательного правоведения . . . . . 16

*Галицкая К. А.*

Изменение способов легитимации власти Президента Российской Федерации в период с 2012 по 2018 годы . . . . . 27

*Бабошин О. А.*

Глава муниципального образования в структуре органов местного самоуправления . . . . . 38

*Большаков С. Н.*

Цифровая среда государственной политики и общественные запросы: баланс интересов и потребностей . . . . . 45

*Ручкин А. В., Чижов А. А.*

Электронное голосование на выборах в органы государственной власти и местного самоуправления: опыт Эстонии. . . . . 54

*Фельдман М. А.*

Кем была одержана победа? К вопросу о результатах дискуссии на июльском (1928 г.) Пленуме ЦК ВКП (б) . . . . . 61

*Князькова Е. А., Береза Н. А.*

Вопросы актуальности института наставничества в молодежных сообществах на местном уровне . . . . . 72

**ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ**

*Казакова М. В., Лысюк М. В.*

Анализ влияния налоговой нагрузки и налоговой структуры на экономический рост: опыт зарубежных стран . . . . . 79

*Новикова Ю. О.*

Кластеры как институт формирования территориальных хозяйственных комплексов страны . . . . . 95

*Качанова Е. А., Захарова Е. Н.,  
Чевтаева Н. Г.*

Методологические подходы к содержанию и структуре функций государственного регулирования здравоохранения как вида экономической деятельности в национальной экономике . . . . . 101

*Никанорова О. С.*

Оценка экономических трендов управления государственной собственностью в условиях глобальных экономических вызовов современной России. . . . . 106

*Васильева Е. И., Ударцев Н. С.*

Оценка эффективности управления государственными унитарными предприятиями Свердловской области . . . . . 111

**МЕНЕДЖМЕНТ ОРГАНИЗАЦИИ**

*Буньковский Д. В.*

Методы минимизации рисков предприятия . . . . . 125

*Островский А. Н., Свентицкене Л. В.*

Актуальность, направления и механизмы интеграции медиации в систему корпоративного управления российских компаний . . . . . 130

*Буданов А. В.*

Принципы кадровой политики в советском ракетостроении в годы «хрущевской оттепели» . . . 140



# ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ



*Петкова Т. А., Скоробогачкий В. В.*  
Синергетическая природа человеческого  
капитала как фактора эффективного управ-  
ления ..... **151**

## **УПРАВЛЕНИЕ В ОБРАЗОВАНИИ**

*Попова О. И.*  
Трансформация высшего образования в усло-  
виях цифровой экономики ..... **158**

*Гуляев П. В., Гриценко С. Е.*  
Бюджет регионального вуза – от норматива  
к региональной дифференциации ..... **161**

*Колчина Н. О., Леоненко Е. А.*  
Механизмы обеспечения и управления кон-  
курентоспособностью университета в раз-  
резе муниципального образования (на при-  
мере ФГБОУ ВО МГУ им. Н.П. Огарева) ..... **170**

*Аленичева Т. С., Куршакова Н. Б.*  
Управление образовательной организацией  
высшего образования в условиях электрон-  
ной информационно-образовательной среды. . . . **188**

**Требования к рукописям научных ста-  
тей, представляемым для публикации  
в журнале ..... 196**



## CONTENTS

### PUBLIC ADMINISTRATION AND LOCAL COMMUNITIES

*Loskutov V. A.*

“Service joy”: what does corruption differ from captivity? (Philosophical reflections on a given topic) . . . . . 7

*Osipian B. A.*

The necessity of the creation of the universal theory of law, or the essence and problems of the modern fundamental jurisprudence. . . . . 16

*Galitskaya K. A.*

Change of ways of legitimation of the Russian President’s power in the period from 2012 to 2018. . . . 27

*Baboshin O. A.*

Head of the municipality in the system of local government bodies . . . . . 38

*Bolshakov S. N.*

Digital environment of state policy and public inquiries: balance of interests and requirements. . . . . 45

*Ruchkin A. V., Chizhov A. A.*

Electronic voting for elections to government authorities and local government: Estonia experience. . . . . 54

*Feldman M. A.*

Who was victorized? To the question of the results of discussion at the July (1928) plenum of the Central Committee of the CPSU (b). . . . . 61

*Knyazkova E. A., Bereza N. A.*

Relevance of mentoring in youth communities on the local level. . . . . 72

### ECONOMICS AND MANAGEMENT

*Kazakova M. V., Lysyuk M. V.*

Analysis of the impact of tax burden and tax structure on economic growth: foreign experience. . . 80

*Novikova Yu. O.*

Clusters as institute of formation of territorial economic complexes of the country . . . . . 95

*Kachanova E. A., Zakharova E. N.,  
Chevtaeva N. G.*

Methodological Approaches To The Content And Structure Of Functions Of State Regulation Of Health Care As Economic Activity In The National Economy . . . . . 101

*Nikanorova O. S.*

Assessment of economic trends in state property management in the context of global economic challenges to modern Russia. . . . . 106

*Vasilyeva E. I., Udartsev N. S.*

Estimation of the efficiency of management of the state unitary enterprises of the Sverdlovsk region . 111

### ORGANISATION MANAGEMENT

*Bunkovsky D. V.*

Methods of minimization of risks of the enterprise . 125

*Ostrovskii A. N., Sventitskene L. V.*

Relevance, directions and mechanisms for integrating mediation into the corporate governance system of russian companies. . . . . 130

*Budanov A. V.*

The principles of personnel policy in the soviet rocket production in the period of “Khrushchev’s thaw” . . . . . 140

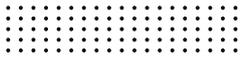
*Petkova T. A., Skorobogatsky V. V.*

Synergetic nature of human capital as a factor of efficient management . . . . . 151

### EDUCATION MANAGEMENT

*Popova O. I.*

Transformation of higher education in the conditions of the digital economy. . . . . 158



# ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ



*Gulyaev P. V., Gritsenko S. E.*

The budget of the regional university –  
from normative to regional differentiation . . . . . **161**

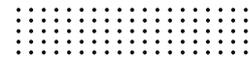
*Kolchina N. O., Leonenko E. A.*

Mechanisms for ensuring and managing the  
competitiveness of the university under the  
municipal education (on the example of FSBEI  
MSU named after Ogarev) . . . . . **170**

*Alenicheva T. S., Kurshakova N. B.*

A high educational organization management in  
digital educational environment . . . . . **188**

**Requirements to publication of articles in the  
journal . . . . . 199**



# ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И МЕСТНЫЕ СООБЩЕСТВА

## **«СЛУЖЕБНЫЕ РАДОСТИ»: ЧЕМ КОРРУПЦИЯ ОТЛИЧАЕТСЯ ОТ ВЗЯТОЧНИЧЕСТВА? (ФИЛОСОФСКИЕ РЕФЛЕКСИИ НА ЗАДАННУЮ ТЕМУ)**

**Лоскутов В. А.**

доктор философских наук, профессор, научный руководитель Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, vladimir.loskutov@ui.ranepa.ru

УДК 1:343.35  
ББК 60.027.2

В статье анализируется система отношений взятки, взяточничества и коррупции, способы превращения взяточничества в коррупцию и, наоборот. Доказываются тезис о том, что коррупция является такой системой и способом производства взяточничества, которая основана на определенной форме собственности на власть и свободу. Освобождение свободы от свободы и установление власти над властью и обществом открывает в коррупции ее сущность – властное принуждение к несвободе. Она опосредует процесс овладения обществом своей несвободой. В результате чего общество становится универсальным субъектом коррупции.

*Ключевые слова:* взятка, взяточничество, коррупция, свобода, власть, собственность, общество.

## **“SERVICE JOY”: WHAT DOES CORRUPTION DIFFER FROM CAPTIVITY? (PHILOSOPHICAL REFLECTIONS ON A GIVEN TOPIC)**

**Loskutov V. A.**

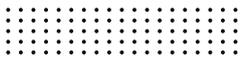
Doctor of Philosophy, Professor, Scientific Director of the Ural Institute of Management – branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 620990, Russia, Yekaterinburg, March 8 str., 66 vladimir.loskutov@ui.ranepa.ru

The article analyzes the system of relations of bribes, bribery and corruption, ways to turn bribery into corruption and vice versa. Proves the thesis that corruption is such a system and method of producing bribery, which is based on a certain form of ownership of power and freedom. The liberation of freedom from freedom and the establishment of power over power and society opens in corruption its essence – power coercion to the lack of freedom. It mediates the process of mastering the society of their freedom. As a result, society becomes a universal subject of corruption.

*Key words:* bribe, bribery, corruption, freedom, power, property, society.

Вопрос об отличии взяточничества от коррупции и, наоборот, это вопрос не о том, как они существуют и взаимодействуют друг с другом, а о том, что есть их сущность и как возможно ее бытие. Казалось бы,

и то, и другое представляют собой лишь, как писал М. Салтыков-Щедрин «служебные радости» нашей жизни, которые одних радуют, других печалят. Те, кто не радуются, не то, чтобы просто печалятся, но пыта-



*Лоскутов В. А.*

ются как-то бороться с теми, кто радуется. И очень часто, в пылу борьбы теряют из виду тот объект, который их печалит, что заставляет их судорожно конструировать из того, что остается на виду различного рода социологические, юридические, политологические, экономические, психологические, этические и т.п. образы исчезающей натуры. В результате «мантра-образного» сведения полученных таким образом абстракций к единому основанию, а им почти всегда является почти каноническое определение коррупции и взяточничества в качестве некоторых социальных явлений – как будто это что-то объясняет, боль утраты затихает, но мучения научной совести и жажда концептуальной борьбы становятся невыносимыми. Для того, чтобы понять этот странный феномен, достаточно проанализировать даже не содержание уже осуществленных исследований, но просто непредвзятым взглядом посмотреть на российскую библиографию по данной теме за последние десять – пятнадцать лет<sup>1</sup>. Если внимательно рассмотреть весь этот необязательный, но действительный, год от года увеличивающийся рукотворный вал тезисов и мыслей, то легко можно увидеть, почувствовать некие идущие от него скрытые сигналы, свидетельствующие отнюдь не о хаосе первоначального накопления идей и умонастроений, а о наличии хоть и несколько странной, но вполне себе организованной работы по, может быть пока еще и экстенсивному, но уже вполне осмысленному освоению предметной области поиска. Услышать в постоянно нарастающем, сопровождающем нашу практическую жизнь интеллектуальном шуме некие устойчивые и повторяющиеся шорохи и звуки. Прислушаемся! Во-первых, желание борьбы с коррупцией явно превалирует над желанием, прежде чем ее окончательно и бесповоротно победить, попробовать сначала понять и объяснить, что же это было и есть такое. Во-вторых, у тех, кто все-таки пытается это сделать, более, или менее концептуально, содержательно точно определить предмет своих возжеланий, наблюдается откровенный профессиональный флюс – акцент на правовую составляющую проблемы. При этом, очень часто социологические, экономические, политологические, психологические и иные способы ее исследования оказываются всего лишь не всегда даже обязательным фоном для формирования сугубо юридической картины коррупционного мира. В-третьих, сегодня доминирует сугубо описательная, что для нас очень важно – слабо философски и методологи-

чески фундированная парадигма изучения коррупции и взяточничества. Отсюда, выводы, к которым приходят отдельные специалисты, в основном те из них, для которых тема коррупции является откровенно ангажированной в своей практической актуальности, проходной и второстепенной, являются, не всегда, но очень часто, абсолютно самодостаточными в своей тривиальной теоретической беспомощности и практической ненужности. В-четвертых, возникает серьезное сомнение в том, что выбор, который иногда вынужденно, иногда осмысленно и лично делают различные исследователи темы коррупции между политической целесообразностью и истиной не всегда является вполне осознанным и в некоторых случаях диктуется какими-то привходящими обстоятельствами. В-пятых, теоретические, методологические, эмпирические инструменты и процедуры, которые используются в целях реконструкции сути и смысла проблемы коррупции подобраны исходя не из необходимости реконструкции данного предметного поля исследований и а из того арсенала, который для этих авторов привычен, понятен, уже доказал свою эффективность во многих иных научных изысканиях. Отсюда возникает своеобразный эффект их «разбегания» и «набегания» друг на друга, при котором в значительной степени теряется присущая им и уже доказанная ясность и продуктивность. В-шестых, существующие исторические исследования феномена коррупции, а их, как мы знаем, совсем немного, в силу недостаточной концептуальной и методологической проясненности исходных идей и принципов, носят сугубо линейный и описательный характер. Их объяснительный потенциал, который бы открывал возможности для теоретического прогнозирования будущего существования и развития различных проявлений коррупции существенно ограничен и не позволяет в достаточной мере обоснованно формировать возможные стратегии долговременной борьбы с ней.

Кого-то может удивить то, как, основываясь лишь на анализе библиографии по теме коррупции, который, фактически, в данной статье представлен лишь в самом общем виде, мы пришли к столь однозначным и неудобным выводам. Однако, ничего удивительного в этом нет, ибо даже списочный состав всех этих работ говорит сам за себя. Достаточно лишь присмотреться к тому, как он организован во времени и пространстве, для того, чтобы увидеть за повторяющимися из года в год идеями, фабулами, мнениями, сомнениями,

<sup>1</sup> См. например: Антикоррупционные библиографии – Проектно-учебная лаборатория антикоррупционной политики. Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» М., 2017 ([lap.hse.ru/anticorrbiblio](http://lap.hse.ru/anticorrbiblio)); Библиография материалов по коррупции на русском языке ([anti-corr.ru](http://anti-corr.ru)), с. 134; Библиография по теме «противодействие коррупции». Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (Сост.: Алексеева П. А., Журавлева О. О., Лукьянова В. Ю., Цирин А. М.). М., 2012, с. 42



*Лоскутов В. А.*

ожиданиями некие общие закономерности и устойчивые в своей тривиальности дискурсы. Увидеть за деревьями лес не просто, но иногда это единственный способ вообще что-либо увидеть.

На страницах разнообразных сборников тезисов сопровождающих множество плановых и сверхплановых научных и научно-практических конференций посвященных коррупции и взяточничеству общими усилиями эти страшные и уродливые проявления нашей асоциальной жизни разоблачаются, пригвождаются к позорному столбу и в отдельных, очень небольших сегментах общественной жизни, судя по теоретическим отчетам с мест, искореняются. И, если при этом, на кристально чистом небосклоне массовой антикоррупционной борьбы, появляются отдельные затемнения и замутнения, если в лучах заходящего солнца все еще кое-где видны отдельные недостатки в борьбе против нее, то это является лишь показателем непреходящей актуальности темы исследования и важнейшим стимулом к написанию еще большего количества кандидатских диссертаций на заданную тему.

Причем же здесь, спросит заинтересованный читатель, вопрос о взаимоотношении коррупции и взяточничества? Мы готовы разделить с ним искреннее недоумение по данному поводу, однако, если также как и мы, он вспомнит о том, что история науки знает множество примеров того, как некая банальность, тривиальный посыл и ничего не значащий образ могут неожиданно стать своеобразной точкой роста, точкой опоры для кардинальной трансформации всей предметной и проблемной сферы поиска. По нашему мнению, обоснованию которого и посвящена настоящая статья, ответ на этот вопрос обладает именно таким потенциалом.

Для того, чтобы относительно безболезненно покинуть тихую гавань всякого рода псевдо теоретических банальностей, преодолеть разрушительный вал риторических заклинаний и идеологических клише следует не только более четко и определенно зафиксировать предметные границы поиска и пределы его проблематизации, но и кардинальным образом изменить его целеполагание. Сделать это не так просто, но и не так сложно, как может показаться на первый взгляд. Если мы пытаемся раскрыть, понять сущность коррупции и объяснить становление бытия этой сущности, то следует помнить, что единственная дверь в потаенные, скрытые от любопытных взглядов сферы ее бытия может находиться там, где ее никто и никогда не искал, буквально, на виду. В нашем случае, эту роль исполняет, казалось бы, давно уже решенный, находящийся на периферии поиска и используемый лишь в качестве пустой идентификационной метки, свидетельствующей о том, что мы всегда готовы объять необъятное, вопрос о взаимоотношении коррупции и взяточниче-

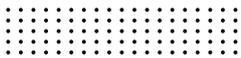
ства. Во всяком случае, мы в своем исследовании исходим именно из этой гипотезы.

Оборачивание проблемы иногда способно дать некоторый прирост неочевидных знаний и открыть новые возможности для проникновения в ее глубины, но не в состоянии само по себе раскрыть то, что составляет ее тайну и хранится, может быть даже и не в самых глубоких глубинах, а всего лишь в «складках» проблематизирующего сознания. После ее оборачивания следует еще раз, теперь уже с помощью другого теоретико-методологического инструментария попытаться так сформулировать исходную проблему поиска, чтобы почувствовать, увидеть иной путь постижения сущности того предмета, который она отражает и чьи муки рождения она выражает.

Можно ли определить суть коррупции без раскрытия природы взятки? Абсолютно невозможно! А можно ли определить суть взятки, не апеллируя к коррупции как вершителю, демиургу и судье? Так ведь именно так все и делают! При этом, есть просто удобный, совсем удобный и единственно удобный способ объяснения того, как и почему в сознании людей размышляющих о данном предмете взятка становится актом, состоянием, событием, феноменом коррупции, а облагороженная взяткой коррупция полностью и безвозвратно поглощает, растворяет в себе различные виды, формы взяточничества, превращаясь, в конечном итоге, в их более, или менее организованное множество.

Очень часто коррупцию, и это является просто удобным, понятным и естественным способом ее определения, представляют в виде «абсолютной формы» (Гегель) взятки, как конкретно-всеобщее отношение минимум двух социальных субъектов, которые с помощью определенных средств и некоторых фиксированных процедур обмена обеспечивают эффективность своего взаимодействия. Иногда, в поисках адекватного ответа на почти риторический вопрос, что же, в конечном итоге, делает их обмен столь эффективным, используют совсем удобный, практически очевидный способ объяснения – берут и отождествляют коррупцию не с взяткой, но посредством обобщения многих и многих взятки, идеализации некоторых качеств, свойств, структурных особенностей, элементной базы, функций их распределения представляют коррупцию в виде «абсолютного содержания» (Гегель) взятки и универсальной процедуры взяточничества.

Можно с помощью единственно удобного способа реконструкции отношения коррупции и взяточничества попытаться разорвать, возникший в результате обобщения и идеализации абстрактный круг, круговорот «самости» взятки и взяточничества. Попробовать выйти за его пределы, определить то, как и почему в процессе их движения, собственно, возникает коррупция сама по себе, появляются условия и причины



*Лоскутов В. А.*

для ее становления в качестве самостоятельного социального феномена. Но, для этого, как считают некоторые исследователи, необходимо подробнейшим образом реконструировать всю ту иерархию социальных образований и взаимодействий, которые конституируют единое пространство осуществления всякой взятки как его «абсолюта» (Гегель). Что в этом случае будет первичным – моральные и правовые нормы, поведенческие реакции, разнообразные общественные отношения, социальные институты, субъекты, структуры не имеет никакого принципиального значения. Важно лишь то, что взятка является взяткой и способна производить иные взятки лишь на фоне определенным образом организованного общественного производства, которое и является, по их мнению, собственно, коррупцией.

Идя по этому, казалось бы, единственному пути, мы без сомнения сможем разорвать абстрактный круговорот взятки. Однако, при этом нет и не может быть никаких гарантий того, что по ту сторону ее самости мы сумеем обнаружить коррупцию в ее сущностном виде. Переход от абстрактного понимания ее абсолютной формы и абсолютного содержания к определению взятки как абсолюта – способа производства взяточничества, совершающего все свои трансформации и манипуляции на фоне коррупции, можно было бы только приветствовать, ибо он позволяет зафиксировать, понять широкий и многообразный контекст осуществления данного процесса. Но, к сожалению, и в этом случае мы ни на шаг не приблизимся к истинному пониманию того, что есть сущее коррупции. Напротив, несмотря на кажущуюся объективность и цельность полученного результата – способа отождествления взятки и коррупции, мы рискуем вновь оказаться в совершенно иной реальности, в которой ничего кроме самодостаточной взятки, сотворимой и творящей себя и мир вокруг себя не существует, и существовать не может.

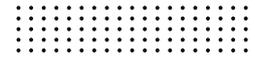
Для того, чтобы разрешить дилемму бытия и сущего коррупции необходимо кардинальным образом изменить способ реконструкции ее отношения с взяткой – необходимо найти то единственное и единое основание, которое делает их взаимопроникающими противоположностями одного и того же социального и исторического целого. Именно это с помощью не простого, не совсем удобного и не единственно удобного способа реконструкции взаимоотношения взятки и коррупции мы и попытаемся сделать в данной статье.

На наш взгляд, большим заблуждением является утверждение о том, что поскольку взятка регулирует отношение между взяткодателем и взяткополучателем, то коррупция, по аналогии с ней регулирует определенные отношения таких универсальных форм их существования, как власть и общество. Коррупция, безус-

ловно, возникает на пересечении тех противоречивых процессов, которые конституируют их связь, но сама по себе ей не является. Точка зрения, согласно которой, коррупция – это особое отношение между «государственным человеком» (А. Платонов), который представляет государственную власть и «гражданином преестественным» (М. Салтыков-Щедрин), является по нашему мнению глубоко ошибочной. Те, кто ее придерживаются вольно, или невольно, но отождествляет коррупцию и взятку. И не имеет принципиального значения тот факт, с помощью какого из трех описанных выше способов, они это делают. Не важно, является в этом случае предметом их изучения обмен, распределение, или производство взятки. Результат всегда будет один и тот же. Вместо понимания сущего коррупции мы получим, более или менее объективно фундированный образ ее осуществления.

Обобщая множество социальных взаимодействий тех странных граждан, которые используют взятку для обеспечения эффективности функционирования их социальных ролей в принципе можно, обладая определенным уровнем фантазийного мышления прийти к объяснению коррупции в качестве особого отношения между властью и обществом. Но полученное таким образом определение будет предельно пустой абстракцией, которая не позволит понять ни предельную сущность данного явления, ни логику его изменения. Для того, чтобы вернуться к конкретно-историческому пониманию сути и природы коррупции следует за ширмой «идеальной», себе тождественной, себя производящей взятки увидеть, во множестве взаимодействующих между собой актов взяточничества найти, во всепоглощающей тьме их консолидированного бытия ту единственную точку, оказавшись в которой некоторая власть и столь же неопределенное общество в результате столкновения между собой, произведут на свет противоречие, развитие и разрешение которого будет своеобразной точкой роста коррупции. Что же это за противоречие? Каким образом оно превращает банальную взятку во всеильную коррупцию?

Ситуация взяточничества всегда до предела конкретна. В ней взаимодействуют не абстрактное общество и такая же неопределенная власть, а некоторые социальные и властные субъекты-единицы, которые особым образом в самом главном и сущностном замещают и представляют важнейшие качественные определения социального целого. С помощью взятки они обмениваются друг с другом самым главным, что определяет качество их существования и сосуществования в данном социуме. Гражданин кладет на алтарь согласия самое дорогое, что у него есть – свою свободу. Но, и чиновник не скупится. В обмен он предлагает то же нечто ценное, что он имеет как «государственный гражданин» – он предлагает свободу власти.



Лоскутов В. А.

В принципе, обмен получается вполне равноценный. А, если при этом еще происходит и приращение свободы, что, в принципе, не обязательно, то нам, тем, кто не участвует в процессе освобождения свободы от свободы остается только прослезиться и порадоваться за двух сообразительных граждан. Но тут возникает самый интересный вопрос: кто и что реально получает в результате, таким образом, организованного, заключенного в рамки означенной выше ситуации взяточничества «кругооборота» свободы?

При различных формах развития товарного производства универсальным средством обмена одного товара на другой являются деньги. Они же, в большинстве случаев, выполняют эту функцию и в процессе «производства» взятки. А что, в таком случае, является средством и результатом обмена «товара» на «деньги» в системе отношений взяточничества? Что оказывается той превращенной формой, которая в результате частого употребления как бы отделяется от процесса расширенного воспроизводства взяток и продолжает не просто жить самостоятельной, полной и насыщенной жизнью, но из самой себя при наличии определенных условий начинает производить коррупцию? Что же, все-таки, остается людям, после того как взяткодатель и взяткополучатель обменялись между собой с помощью денег и услуг своими свободами и разошлись по разные стороны разделяющей их баррикады власти? Людям остается не мало – в сухом остатке им остается *несвобода*. Связь и столкновение несвободы с отношением взяточничества как своеобразным актом свободы и является тем противоречием, которое инициирует, конституирует процесс превращения банальной взятки и ситуации взяточничества в акт всепоглощающей коррупции.

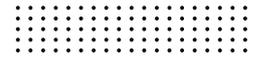
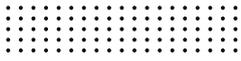
Взяточничество является своеобразным ключом, открывающим скрытый в глубинах общественного производства чудный и самодостаточный, сверкающий всеми цветами радуги мир коррупции. С его помощью *открывается* не только неизбежность существования, но и его возможность быть самодостаточным явлением в системе целостного общественного производства. Взяточничество не только открывает, устанавливает фактичность существования коррупции, но и *раскрывает* содержание и форму движения данного феномена. Его способность производить и раскрывать себя в том, что ему удалось в себе открыть. Кроме этого, взяточничество опосредует и процесс «возвращения» открытой и раскрытой коррупции в мир целостного общественного производства. Опосредует процесс *реализации* ее в качестве источника и производительной силы исторического развития данного социума.

Посредством взяточничества мир коррупции открывается, раскрывается и реализуется в качестве особенного феномена целостного общественного про-

изводства. Он открывается как форма существования общественного богатства. Раскрывается в виде определенной системы его общественного производства. И реализуется в качестве устойчивого и воспроизводимого способа производства коррумпированной социальной реальности – в качестве способа бытия коррупции в мире.

Коррупция представляет собой своеобразный итог, определенный результат процесса общественного производства взятки и взяточничества в качестве устойчивых и воспроизводимых форм осуществления общественного богатства. Она является результирующей формой процесса их производства, произведенной формой их существования. При определенных условиях коррупция из произведенной становится производящей, обеспечивающей расширенное воспроизводство самой себя в качестве механизма устойчивого и постоянно возобновляемого роста и качественного обновления взяток и взяточничества. Если в первом случае, коррупция существует в виде формы общественного богатства, то во втором она обнаруживает себя в качестве полноценной системы общественного производства, в том числе, и этой формы. Включает в себя относительно независимые процессы обмена, распределения, производства и потребления взяточничества и взяток. Когда в основании данной системы появляется некая форма собственности на произведенный продукт, коррупция превращается в постоянно действующий источник, способ производства той системы общественной жизни, которая, в конечном итоге, сделала ее произведенной и производящей формой движения определенной социальной реальности. Тем самым она делает возможным и необходимым процесс превращения расширенного воспроизводства взяток и взяточничества в способ производства предельных оснований общественной жизни целостного социума.

Взяточничество отводит от самого себя все сокрытия, что позволяет ему открыть в себе существенное различие между процессом и средством своего осуществления – между собственно процессом взяточничества и взяткой. Мы уже отмечали, что взятка, по своей сути, является способом выявления в ситуации взяточничества свобод участвующих в этом процессе акторов. И не только способом их обнаружения, но и формой превращения в нечто единое и неразделимое. В свою очередь, закрепление свобод за взяткой, их консолидация и, в конечном итоге, полное отождествление в форме взятки ведет к тому, что взяточничество становится сферой абсолютной несвободы – взятка освобождает его от свободы и превращает в мир тотальной несвободы. Этот странный, расколотый мир несвободы, в котором лишь взятка является свободной, и есть первоначальный образ целостного мира коррупции. Совсем по-другому начинают взаимодейство-



*Лоскутов В. А.*

вать между собой свобода и несвобода, когда этот мир с помощью все той же взятки и взяточничества начинает раскрывать самого себя.

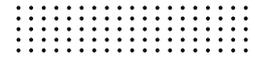
Взяточничество не только открывает в самом себе коррупцию, но раскрывает ее как относительно самостоятельный социальный феномен – как единство процессов обмена, распределения, производства, потребления некоторых конкретно-всеобщих форм существования общественного богатства. Каждая из этих форм является конкретно-всеобщим способом синтеза взятки и коррупции, в результате которого коррупция превращается из произведенной в производящую форму общественного богатства, а свобода и несвобода начинают опосредовать друг друга как противоположности единого противоречия.

Коррупция появляется на свет в виде способной к свободному, относительно независимому от процесса взяточничества обращению взятки. Она возникает, как мы уже отмечали, в процессе «обмена» свобод взяткодателя и взяткополучателя, превращения взятки в форму существования и консолидации этих свобод и обращения отношения взяточничества в освобожденную от каких-либо свобод реальность. Но становится она относительно самостоятельным феноменом в процессе обращения (распределения) взятки, их блуждания по разным сферам бытия несвободы и странствий по различным ситуациям взяточничества. Только так коррупция обретает свою самость и из Ничто взяточничества становится своеобразным Нечто, которое оказывается способно не только существовать в разных формах, но и быть самим собой. Для того чтобы уметь быть собой коррупция совершает немислимый кульбит. Она освобождает от свободы не отношение взяточничества, но взятку, как единственное средство воспроизводства его целостности. В результате чего взятка из средства связи взяткодателя и взяткополучателя превращается в идеальную форму осуществления всякого отношения взяточничества – освобождается от свободы и становится формой осуществления несвободы коррупции. У данного процесса есть и обратная сторона, которая отражает то, каким образом освобожденное от несвободы взяточничество конституирует свободу в качестве самости коррупции, выражает ее способность за счет взаимопревращения свободы и несвободы быть самой собой. Обратная сторона движения взятки по разным ситуациям взяточничества, раскрывает не просто ее умение быть собой, но способность при определенных условиях быть вполне себе достаточным и полноценным субъектом, но теперь уже не взяточничества, а коррупции. Она фиксирует способность коррупции устанавливать тождество формы (взятку) и содержания (взяточничество) своего движения – способность быть активным проводником их конкретного тождества в целостный мир коррупции. Этим странным, но

очень, как оказалось, плодотворным и эффективно действующим субъектом является *власть*.

Где бы, в какой точке социального пространства и времени не появлялась взятка, везде она оставляет свои следы в виде несвободы. Коррупция не только их не замечает, но с помощью множества отношений взяточничества конституирует из них различного рода «пути-дорожки». Отправляясь по ним, любой социальный субъект в результате свободного выбора несвободы оказывается в плену коррупции, которая устанавливает границы и пределы этому процессу. Она решает эту задачу не путем рассеивания и расплывания по телу общества, как это иногда представляется, но посредством превращения ее самости (отношения свободы и несвободы) в субъект, для которого нет более важной задачи, чем восстановление единства формы и содержания коррупции. Если коррупция что-то и производит из бесконечного процесса взаимообращения взятки и взяточничества, то этим нечто является власть. И не просто власть, а власть как субъект коррупции.

В процессе потребления несвободы в форме коррупции происходит своеобразное оборачивание этой формы осуществления целостного процесса общественного производства, на саму себя как системное единство процедур обмена, распределения и производства коррупционных отношений. Его важнейшим результатом является пробуждение, возрождение, осуществление в глубинах самодостаточного мира коррупции взяточничества и взятки, как того с чего, собственно, и началась его реальная история. Когда она оборачивается на себя и начинает с помощью власти потреблять свою самость, а эта процедура призвана завершить процесс системного самоопределения коррупции в качестве формы производства несвободы, в ней вновь на первый план выходят, казалось бы, уже исчезнувшая, растворившаяся в хитросплетениях коррупционных отношений взятка и взяточничество. Но теперь они уже появляются на авансцене коррупции не в той, естественной для них форме, в которой они начинали данный процесс, а в превращенной форме, опосредованной ключевыми процедурами системы общественного производства коррупции. Казалось бы, какая разница. И в том и в другом случае мы имеем дело с взяткой. Однако, взятка как средство взаимодействия взяткодателя и взяткополучателя существенным образом отличается от взятки устанавливающей и регулирующей отношения между различными процедурами системы производства коррупции. В процессе потребления коррупции взятка становится формой ее осуществления. Она не только консолидирует свободу участников отношения взяточничества, но и рождает несвободу. Освобождает коррупцию от свободы и делает власть способом осуществления ее несвободы. В этом процессе взятка становится средством власт-



Лоскутов В. А.

ного принуждения всех участников коррупционного сговора к несвободе. В то же самое время взяточничество превращается из отношения двух субъектов по поводу взятки в способ самоопределения коррупции как относительно самостоятельного, самодостаточного социального феномена. Оно не просто воспроизводит, но моделирует процесс развития и разрешения противоречия свободы и несвободы коррупции. Напомним, что в процессе обмена взяточничество устанавливает их существенное различие. В процессе обращения они становятся противоположностями, взаимопроникают и взаимоопосредуют друг друга. Производство коррупции делает их связь противоречием, ведущей противоположностью которого является несвобода, которая с помощью власти самоутверждается в качестве единственной производительной силы коррупции. Когда эти процедуры общественного производства коррупции становятся своеобразными механизмами осуществления взяточничества, появляется не просто бесконечное множество отношений взяткодателя и взяткополучателя, но возникают своеобразные, в достаточной мере устойчивые и возобновляемые типы взяточничества. Каждый из них фиксирует особый способ освобождения процесса общественного производства коррупции от свободы и способ утверждения в нем в качестве его предельного основания несвободы. Тем самым они замещают и представляют целостный мир коррупции. Их связь образует подвижную, но, тем не менее, постоянную, стабильно существующую и воспроизводимую систему координат реального бытия его целостности.

В результате общественного производства коррупции взятка и взяточничество вновь возвращается к жизни, но теперь уже в качестве не источников, а в виде предельных оснований его системного бытия. Они оживают и обнаруживают себя в новом качестве опосредованно становлением *способа производства коррупции*, который особым образом соединяет в себе средства ее производства и те производственные отношения, которые делают возможным и необходимым не только воспроизводство, но и обновление социальной природы коррупции.

Основным средством производства коррупции является взятка. Она из средства становится производительной силой коррупции опосредованно различными формами ее движения (способами изготовления) в системе общественного производства коррупционных отношений. Среди этих отношений особенно выделяются те, которые не просто сопровождают определенные изменения взятки, но превращают ее в средство, форму, способ властного принуждения к несвободе. Для того, чтобы понять каким образом происходит «самодвижение» взятки в рамках системы общественного производства коррупции и как единство взятки и взяточничества становится способом ее

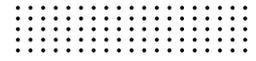
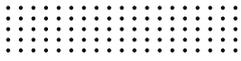
производства, необходимо объяснить то, как и почему они из продуктов производства становятся постоянно действующим началом ее целостного воспроизводства и обновления – необходимо объяснить то, как в этом процессе становится определенной форма собственности на произведенные в нем продукты. И, в первую очередь, собственность на взятку.

Тот, кто владеет, распоряжается и пользуется взяткой, тот и является в системе отношений взяточничества коррупционером. И их, как минимум, два – взяткодатель и взяткополучатель. Если же мы выйдем за рамки этих отношений и попытаемся реконструировать основные траектории движения взятки в системе коррупционных отношений, то увидим, что владение, распоряжение и пользование взяткой осуществляет один субъект – им является власть и только власть. Ее собственность на взятку означает не что иное, как способность власти посредством взятки обеспечивать производство, воспроизводство и обновление коррупции как несвободы.

Освобождая в форме взятки процесс взяточничества от свободы, власть обеспечивает производство несвободы. Путем освобождения с помощью взятки самой себя от свободы она регулирует воспроизводство несвободы. Наконец, посредством взятки власть иницирует и направляет процесс обновления несвободы – освобождает от свободы не отношение взяточничества и не саму власть, но систему производства коррупции. В результате такого рода тройного освобождения, коррупция превращается в функцию власти – становится основополагающей функцией ее реализации в условиях тотальной несвободы.

В основе коррупции как определенного способа общественного производства лежит не частная, или корпоративная, как это представляется большинству исследователей природы данного феномена, собственность на должность, Справедливости ради, следует признать, что генетически и системно она возникает именно в процессе взаимодействия взяткодателя и взяткополучателя. Но становится и осуществляется она как *собственность на власть*, которая фактически оказывается предельным основанием способа производства коррупции лишь в процессе обращения отношения взяточничества в коррупцию.

Когда, напротив, способ производства коррупции опосредует процесс самоопределения собственности на власть, она качественно изменяется и возникает система форм ее осуществления, которая, в конечном итоге, раскрывает то, каким образом коррупция разрешает противоречие свободы и несвободы. Только та власть способна владеть, распоряжаться и пользоваться свободой, которая умеет владеть, распоряжаться и пользоваться самой собой и такой системной формой своего бытия, как коррупция. Только овладев этим не



Лоскутов В. А.

простым умением, она может установить власть власти (коррупции) над свободой, властью и их единством (несвободой). Критерием эффективности действий властвующей с помощью коррупции власти в каждом из этих случаев остается рост и всемерное развитие несвободы. Собственность власти на власть, будучи основанием способа производства коррупции и формой его осуществления в системе общественного производства инициирует его освобождение от свободы. Она особым образом запускает, организует и контролирует механизм коррупционного принуждения свободы, власти и общества к несвободе.

Собственность власти на власть – это единство таких отношений и процедур, которые конституируют превращение всякого процесса взяточничества в коррупцию и оборачивание коррупции в способ производства самой себя, но не просто в качестве относительно самостоятельного социального феномена, а как развернутой системы координат развития целостного социума. Опираясь на эту собственность, коррупция становится системой различных траекторий его движения, каждая из которых фиксирует определенный способ производства коррупцией *целостного, непрерывного и направленного* развития данного социума.

Власть власти над властью, свободой и обществом осуществляется опосредованно способом производства коррупции, который, собственно, и задает систему координат развития социума, конституирует целостность, непрерывность и направленность его изменения. Этот способ производства в достаточной степени операционален. Он представляет собой единство трех основных процедур *освобождения свободы от свободы*, трех различных механизмов разрешения основного противоречия развития социума – противоречия свободы и несвободы.

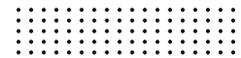
Коррупция освобождает свободу от свободы и превращает ее в своеобразное Ничто – полагает освобожденную от свободы свободу как в себе неопределенную, нерасчлененную и незавершенную в своей самости несвободу. Она делает социум несвободным и, тем самым, выявляет целостность его бытия, фиксирует факт его существования в качестве единого и неделимого пространства пускай даже еще и предельно абстрактной (свободы освобожденной от свободы) несвободы.

Освобожденная от свободы свобода (несвобода) возвращает себе свободу в форме власти, которая при помощи коррупции радикальным образом уничтожит саму себя как способ отрицания свободы и свою, приобретенную в этом процессе свободу. Посредством коррупции власть обретает свободу и с ее помощью освобождается от нее. В результате социум становится не просто несвободным и целостным, а целостным в своей несвободе – тотально несвободным. Корруп-

ция открывает в нем своеобразный «вечный двигатель» несвободы – свободу власти, которая превращает общественное развитие в непрерывный процесс освобождения власти от свободы. Она обеспечивает удержание в едином синтезе несвободы всякого отдельного проявления свободы власти и власти свободы.

Освобождение с помощью коррупции от свободы не только свободы и власти, но самого процесса освобождения ведет к тому, что постигая саму себя в целостности и тотальности несвобода обретает сама в себе свою субстанцию и на ее основе становится способом изменения направленности собственного бытия. Превращается в ведущую противоположность ее противоречивого единства со свободой. Этой субстанцией и, одновременно, субъектом развития коррупции является *общество*. Оно и только оно делает коррупцию не только целостным и непрерывным процессом освобождения от свободы, но и направленным процессом освобождения социума от любых форм освобождения. И, в первую очередь, освобождения от действительных и возможных способов освобождения социума от несвободы. В результате достижения обществом коррупционного согласия с самим собой оно обретает искомую субъектность-субстанциональность, которая проявляется в виде направленного процесса качественного изменения системной природы коррупции. В этом процессе происходит невероятное – общество открывает, раскрывает и реализует сущность коррупции.

Главный итог самоопределения социума в системе координат, которую посредством установления власти власти над властью и свободой, путем освобождения свободы, власти и общества от свободы создает для него коррупция, заключается в том, что в результате качественного изменения целостности, непрерывности и направленности его развития системообразующей производительной силой воспроизводства и обновления коррупции становится не власть и не коррупция сама по себе – ей становится общество. Оно с особой тщательностью и последовательностью осваивает и присваивает коррупцию, превращая ее, тем самым, из развернутой системы координат развития социума в единственно возможный способ обнаружения собственной сущности. Именно общество выявляет, открывает и раскрывает в бытии коррупции то, что можно было бы назвать ее сущностью – *властное принуждение к несвободе*. Только то общество, которое в состоянии эту сущность присвоить, может создать необходимые и достаточные условия для ее осуществления, реализации в качестве источника и начала развития целостного бытия коррупции – источника ее превращения в самодостаточный, способный к целостному, непрерывному и направленному развитию мир коррупции.



*Лоскутов В. А.*

Подведем краткие итоги проделанной в этой части нашего исследования аналитической работы. Нет никаких сомнений в том, что коррупция возникает из отношения взяточничества и взятки. Она становится относительно самостоятельным феноменом общественного производства по мере того, как взятка и взяточничество открывают в нем в качестве предельных оснований его системного бытия свободу и несвободу. Коррупция превращается в основную производительную силу общественного производства в процессе и результате установления власти над властью и свободой. В процессе освобождения свободы, власти, общества от свободы она обретает свою сущность и открывает самую важную тайну ее бытия – коррупция становится субъектом всех своих превращений лишь тогда, когда ее субстанцией оказывается общество.

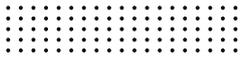
Богатейший исторический материал, необходимый и важный для построения непротиворечивой системы доказательств, сформулированных выше, далеко не очевидных теоретических выводов представляет современная история России. В процессе его осмысления, как нам это представляется, может появиться вполне реальная возможность выделения и продуктивного анализа различных исторических типов коррупции, определения путей и способов реальной и системной, а не эфемерной и беспорядочной борьбы с этим социальным злом. Превратить эту возможность в действительность мы попытаемся в следующей статье.

#### **Литература:**

1. Антикоррупционные библиографии [Проектно-учебной лаборатории антикоррупционной политики НИУ ВШЭ] [электронный ресурс]. URL: <https://lap.hse.ru/anticorrbiblio> (дата обращения 09.10.2018)
2. Библиография материалов по коррупции на русском языке [электронный ресурс]. URL: <http://anti-corr.ru/bibliografiya-materialov-po-korrupsii-na-russkom-yazyke/> (дата обращения 09.10.2018)
3. Библиография по теме «противодействие коррупции» / Сост. Алексеева П. А., Журавлева О. О., Лукьянова В. Ю., Цирин А. М.; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. М., 2012. С. 42.

#### **References:**

1. Anti-corruption bibliographies [HSE Anti-Corruption Policy Research Laboratory] [e-resource]. URL: <https://lap.hse.ru/anticorrbiblio> (date of reference 09.10.2018)
2. Bibliography of materials on corruption in Russian [e-resource]. URL: <http://anti-corr.ru/bibliografiya-materialov-po-korrupsii-na-russkom-yazyke/> (date of reference 09.10.2018)
3. Bibliography on the topic “anti-corruption” / Comp. Alekseeva P. A., Zhuravleva O. O., Lukyanova V. Yu., Tsirin A. M.; Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation. M., 2012. P. 42.



## НЕОБХОДИМОСТЬ СОЗДАНИЯ ЕДИНОЙ ТЕОРИИ ПРАВА, ИЛИ СУЩНОСТЬ И ЗАДАЧИ СОВРЕМЕННОГО ОСНОВАТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ

**Осипян Б. А.**

кандидат юридических наук, доцент, юрисконсульт, адвокат, старший научный сотрудник, Институт законодательства и правоведения при Правительстве РФ (Россия), 125315, Россия, г. Москва, Ленинградский проспект, 66, artos5@mail.ru

УДК 340.1  
ББК 67.0

В своей статье «Необходимость создания единой теории права, или сущность и задачи современного основательного правоведения» автор выявляет насущную необходимость и возможность создания духовно и содержательно единой теории права, системы и метода основательного правоведения, которая предназначена для избавления от дурной бесконечности многообразных, совершенно различных, противоречивых, искусственно «систематизированных» без всякого духовного и научного основания суеверных, наукообразных и бесплодных академических недоразумений, заблуждений и отсебятин.

Единая теория и философия права, в основном представленная в системе правомерии или межерологии права. Она использует как духовно-вероучительный (spirito-fideo-gnostic) метод надлежащего правосознания, так и иные общенаучные методы исследования и изучения, познания и сознания государственно-правовых явлений.

Единая теория и философия права призвана изучать все доступные для богоданного мерного человеческого разума свойства, измерения и проявления надлежащей и непреходящей идеи права, а также направления действия безмерного духа права и правомерного закона: духовные, религиозные, нравственные, национальные, языковые, исторические, демографические, экономические, этические, эстетические, политические и другие научные измерения, векторы и факторы действия личного и общественного правосознания, правомерного и целесообразного государства, закона, правосудия, устойчивого и развивающегося правопорядка

*Ключевые слова:* единая теория или философия права, духовно-вероучительный (Spirito-Fideo-Gnostic) метод в системе правомерии, сущность и проблемы основательного правоведения, векторы, измерения и направления действия надлежащей и непреходящей идеи права, надлежащий и саморазвивающийся правопорядок.

## THE NECESSITY OF THE CREATION OF THE UNIVERSAL THEORY OF LAW, OR THE ESSENCE AND PROBLEMS OF THE MODERN FUNDAMENTAL JURISPRUDENCE

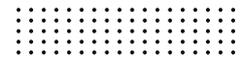
**Osipian B. A.**

Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Legal Adviser, Attorney, Senior Researcher, Institute of Legislation and Jurisprudence under the Government of the Russian Federation (Russia), 125315, Russia, Moscow, Leningradsky av., 66, artos5@mail.ru

In his article «The Necessity of the Creation of the Universal Theory of Law, or the Essence and Problems of the Modern Fundamental Jurisprudence» the author surveys and reveals the urgent need and real possibility of the creation of the spiritually and appreciably universal system of scientific (lawmetric or meausurological), fundamental jurisprudence to be designed for disposal of the “senseless infinity” of the widely propagated various, logically contradictory, artificially “systematized” without any spiritual and scientific basis, superstitious, pseudoscientific and fruitless academic misunderstandings, delusions and self-indulgences.

The universal theory and philosophy of law is mainly submitted in the system of lawmetry and meausurology of law, as well as in the spiritual and faith-teaching (spirito-fideo-gnostic) of the proper legal consciousness, and other common scientific methods of the research and studying, learning and fathoming of the State and Law essence and phenomena.

The universal theory and philosophy of law is designed to study all the manifestations (poetic, mathematical, experimental, etc.), available to God-given measured human mind, and dimensions (measurements) of the proper and everlasting



Осиян Б. А.

ing idea of law, as well as all the spheres, directions of actions of the immense spirit of law and lawful statute: religious, moral, national, linguistic, historical, demographic, economic, aesthetic, political, scientific, etc.

*Key words:* the universal theory and philosophy of law, Spirito-Fideo-Gnostic method in the system of lawmetry, purposes and tasks of the fundamental jurisprudence, vectors, dimensions and acting directions of the proper and everlasting idea of law, stable and self-developing legal order.

*«Я, по данной мне от Бога благодати, как мудрый строитель, положил основание, а другой строит на нём; но каждый смотри, как строит. Ибо никто не может положить другого основания, кроме положенного, которое есть Иисус Христос».*<sup>1</sup>

Как известно, в разных народах и в разные времена издавна существовали и поныне существуют многообразные виды и подвиды наукообразных безбожных, сугубо человеческих и бесплодных «теорий» и «философий» права, мирского или языческого «правоведения» или слишком заполитизированной и широко пропагандируемой формальной юриспруденции. К духовным или религиозным теориям права в основном относятся так называемая «клерикальная» или «церковно-догматическая» школа права, «томистская» или «неотомистская» школа права, которые проистекают из церковно-канонических соображений и традиционных мнений католических или иных учёных богословов и правоведов [1], которые, к сожалению, не имели достаточно долгого высшего и специального юридического образования и правоприменительной практики

К бездуховным и рационалистическим теориям права относятся так называемая, «естественная теория права», атеистическая «историческая школа права», богоборческая «советская и социалистическая» «марксистско-ленинская теория права» [2], духовно безосновательная «нормативистская или позитивистская теория права», а также основанные на разных традиционных сугубо человеческих «теориях», «философиях» и авторитетных мнениях и предположениях бесконечное разнообразие современных «формально-логических» и «дисциплинарных законоведений». Представляется, что все эти разнообразные казённые «теории» и «философии» финансируются разными государствами и международными организациями и предназначены для общего гуманитарного образования школьников старших классов или студентов начальных курсов, но никак не для основательных и зрелых учёных правоведов и юристов-практиков.

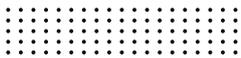
Далее в этом длинном ряду многообразных безбожных, бездуховных и неосновательных «теорий и философий права» стоит основанное на этих противоречивых мнениях учёных юристов так называемое «социологическое правоведение» или «социология

права», которые нацелены на рациональное изучение накопленного опыта и результатов применения действующего национально-государственного законодательства в разное время и в разных местах и условиях. Современная социологическая школа права, к сожалению, не имеет собственной научно-теоретической базы и потому она в лучшем случае может в какой-то мере быть основана на тех или иных «материнских теориях» или «основных философиях» права в зависимости от интеллектуально-вкусовых предпочтений руководителей тех или иных социологических исследований, а также их идеологически и политически настроенных или экономически, материально заинтересованных правителей и спонсоров.

Ныне весьма модное и широко рекламируемое «светскими государствами» духовно безосновательное, бессмысленное и бесплодное «сравнительное правоведение» [3] тщетно пытается использовать наличные результаты тех или иных названных выше «материнских теорий» и «базовых философий» права, а также опыт многообразных систем положительного национального и международного законодательства, судебно-правоохранительной практики разных стран для их возможного целесообразного сопоставления и применения в повседневной жизни.

Что касается хорошо известной и так называемой «исторической школы права», или «исторического правоведения», то она нацелена на хронологически последовательное и логическое изучение процессов развития правосознания и положительного законодательства разных народов в разные времена. К сожалению, это течение юридической мысли часто проявляет пагубное равнодушие к такому ключевому понятию, каким является понятие «Божественного Провидения», без учёта которого всякие сугубо мирские личные мнения учёных авторитетов, в том числе и юристов, представляют собой нечто вроде гадания на кофейной гуще в зависимости от предыдущих знаний и опыта логического мышления того или иного учёного исследователя. Поэтому эти мнения нередко могут быть весьма разно-

<sup>1</sup> Библия. Новый Завет. Первое послание св. апостола Павла к Коринфянам.,3:10.



*Осипян Б. А.*

образными и взаимно исключаящими, но никогда не имеющими какого-либо отношения к реальной науке и жизненной действительности. Как показывает нам сама жизнь, «гениальные догадки» таких безбожных «правовых мыслителей», казённых историков и юристов изначально и совершенно бессмысленны и бесполезны.

В середине двадцатого века в Америке и затем в Европе всё более популярной стало бездуховное и произвольное формально-логическое объединение (всевозможные комбинации) всех известных политико-правовых учений и «теорий» в виде так называемого «интегративного правоведения» [4]. Отцы-основатели и верные последователи этой «новой теории права» пытались и ныне пытаются чисто логически и сугубо утилитарно, т.е. вовсе не в едином духе, а механически приблизить друг к другу и объединить всё перечисленное выше многообразие правовых «теорий» и «философий» посредством рассмотрения общих оснований и точек зрения наиболее авторитетных современных теоретиков обществознания и специалистов в области государства и права. Однако, «интегративная теория права», как это должно было быть изначально, оказалась безжизненной, бездейственной, бесполезной и бесперспективной [5].

Современное состояние общей теории права и политико-правовая жизнь многих развитых стран наглядно показывают нам то, что все эти разрозненные «теории» и «философии» государства и права в лучшем случае истинны и действительны отчасти, в небольшой мере в зависимости от конкретных условий существования разных народов в разные времена, поскольку изначально не содержат в себе единого духовного основания и долговременных традиционных и практических плодов.

Представляется, что основной недостаток всех вышеперечисленных клерикальных и светских «теорий» и «философий» права и государства заключается в том, что их авторы либо далеки от необходимой духовной основы всякого истинного сознания (истинного знания с Богом-Творцом) и миропонимания, либо отстранены по причине их келейного (оторванного от народа и живых людей) образа жизни или очень узкой профессиональной деятельности, в частности, от духовно-нравственной, законодательной, правоохранительной и судебной реальности и практики, от повседневного судебного разрешения конкретных споров и конфликтов, от достоверной криминологической оценки правонарушений и преступлений, которые совершаются в их обществе [6].

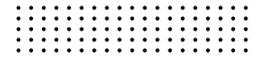
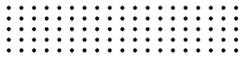
Обобщая вышесказанное заметим, что глубоко уважаемые нами учёные правоведы «томисты» в основном были заняты чистым богословием без реальной возможности самостоятельного или специального изу-

чения основ государственного правопорядка и освоения солидной судебно-юридической практики. Они, как правило, никогда не были ответственными законодателями, государственными должностными лицами, адвокатами, прокурорами или судьями, которые могли бы в процессе составления общеобязательных законов или рассмотрения и решения отдельных административных и судебных дел увидеть в реальном действии надлежащую и непреходящую идею права и правомерного закона, на основе которых надлежало бы принимать, единообразно толковать и применять те или иные законодательные и судебные решения и приговоры [7].

Советские и социалистические учёные правоведы и юристы, которые ошибочно или вынуждены были именовать себя верными «марксистами-ленинцами», по известным идеологическим и политическим причинам, занимаясь юридическими науками за казённый счёт (за государственную ежемесячную зарплату и всевозможные денежные премии), под чутким партийным руководством и контролем безбожно и чрезмерно сами самоотверженно идеологизировали и политизировали разнообразные учения и концепции о государстве и праве, преподавали теорию и историю государства и права с позиций и по принципу «партийности» и «в свете программы и директив ЦК КПСС». Они идеологически и психологически склонны были оценивать действие подчас не совсем правомерного и целесообразного государственного законодательства, порочной правоохранительной и судебной практики с позиций так называемого «революционного» или «социалистического правосознания», из которого тщательно и полностью было изъято понятие и вера в Бога, как первого Суверена, Учителя, Законодателя, Правителя и Судьи [8].

Безбожные и самозванные «теоретики» и «философы» государства и права разных мастей и размеров, которые гордо называли себя всезнающими «нормотристами», или многознающими «компаративистами» права, как правило, предпочитали вообще не влезать в глубокие тайны духовных, национальных, языковых и исторических измерений надлежащей и непреходящей идеи права и правомерного закона, который мог бы служить общим основанием и критерием определения успешности тех или иных положений законодательства и судебной практики совершенно разных народов и государств, которые по своему правосознанию, духовному, нравственному, историческому, культурному, экономическому и прочему благосостоянию и развитию находятся на несравненно разных уровнях.

Разнообразные историки и социологи права свои исследования строили свои доктринальные замки на зыбком песке наукообразных и противоречивых человеческих суеверий, недоразумений, заблуждений, произвольных мнений, и патриотических устремлений



Осиян Б. А.

и намерений. Никто из них не мог бы ответить на простой вопрос – на каком едином теоретическом, философском и научном основании они строят и выражают свои «гениальные догадки» о тёмном историческом прошлом или, тем более, непредсказуемом историческом будущем? Им что-то внушили или им что-то приходило в голову – и они писали от себя; им заказывали что-то для чего-то, собирали под одну громкую вывеску той или иной научной академии или института, вовремя платили и премировали – и они самозабвенно писали свои теоретические и философские воззрения в стиле коммунистического или капиталистического «футуризма», «сюрреализма» или «соцреализма».

Между тем, несмотря на все подобные сугубо человеческие недоразумения или выдумки единая теория и философия права необходима и возможна, если она построена на едином Духе, святости, истине, любви, вере, знании и достаточном жизненном и профессиональном опыте её авторов-составителей и преподавателей. Дело в том, что в современной теории или философии права до сих пор в достаточной мере ещё не освоена основанная на безмерном духе и размеренная ограниченным человеческим разумом единая теория (лат. – триединое богоучение в духе святости и истины) или философия (греч. – любовь к Божественной мудрости) права [9].

Эта единая теория права по своему предназначению сама смола бы стать достаточно глубоким, широким и твёрдым основанием для всех перечисленных и разноречивых видов и разновидностей университетского или институтского юридического преподавания и правоведения, главные цели и явные содержательные различия которых могут быть верно осознаны и познаны в их сущностной целостности и единстве (сознаваемого объекта – сознающего субъекта – осознанной и познанной истины в безоблачной атмосфере духовной чистоты и святости), т.е. в едином и незамутнённом источнике надлежащей и непреходящей идеи права [10] – едином Боге-Создателе, Суверене, Законодателе, Правителе и Судье.

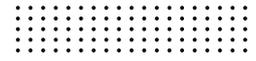
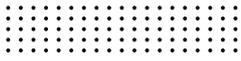
По сути своей предполагаемая нами единая теория, философия, богоучение или доктрина надлежащей и непреходящей идеи права верного правосознания и правотворчества, которые происходят от древнелатинского слова «Theo», обозначающего заботящегося обо всех людях на земле Бога-Творца, представляют собой прообраз надлежащего и высшего правосознания и самой большой научно-правовой гипотезы и практики. Такая практика, добросовестно претворённая и усвоенная правоведами, представляет собой целесобразное и планомерное, организованное и постепенное осуществление этой большой Теории и Философии, которая, выходя за пределы всякого человеческого разума, направляет и умножает силу этого посильного

человеческого разума во славу Бога-Создателя и во благо и душевное спасение каждого любящего, верного, разумного, добросовестного, мыслящего и деятельного человека в условиях надлежащего временного земного общежития и правопорядка [11].

Разумеется, что предполагаемая долговечная и общепользная единая для всех современных народов и государств теория права, или основательное правоведение, или юриспруденция, как всеохватывающая и целостная система государственно-правовых знаний и навыков нацелена и направлена на созидательное национально-государственное домостроительство. Она сама основана на животворящей, питающей, сохраняющей и движущей всё любви, ведущей к сознанию и познанию истины наукообразующей вере, как самого большого научного предположения, или гипотезы о надлежащей и непреходящей идее права, а также побудительной лучшей надежде на установление устойчивого общественного правопорядка во временной земной жизни каждого человека и народа, возможного освобождения и спасении каждой грешной человеческой души в вечной жизни.

Представляется, что при отсутствии такой надлежащей и долговечной единой теории права, которой может стать духовно и научно обоснованная всеобъемлющая система правометрии, или межерологии права. Такая единая теория права может быть построена главным образом на духовно-вероучительном методе правосознания и правопознания (spirito-fideo-gnostic method) всякие разнообразие, бесчисленные и наукообразные, мелкие или большие «теории» или «философии» права, построенные на противоречивых или подчас взаимоисключающих суверенных мнениях многообразных бывших языческих мыслителей и нынешних бездуховных, но по своей плоти от себя мыслящих душевных «профессоров права» в разных народах и в разные времена. Результаты научного творчества таких «душевных профессоров права» покажутся весьма относительными, поверхностными, малоинтересными и малополезными – и потому канут в небытие, как цвет на траве, как нечто весьма приблизительное, тусклое, неясное и несовершенное, зыбкое, как песок, на котором бессмысленно строить нечто огромное, весомое, стройное, полезное, прекрасное и долговечное [12].

Во все времена массовой утраты истинной и животворящей любви, спасительной веры и смысла кратковременной земной человеческой жизни, помутнения источников бытия и разума, ожесточения сердец и падения нравов, низкопробности вкусов и размельчения надежд, разгула страстей и загрязнения богданного языка, роста уровня преступности и зыбкости правопорядка в обществе особо остро ощущается необходимость качественно нового осознания вечных, надлежащих и поучительных начал Божественной муд-



*Осиян Б. А.*

рости. В особенности это касается глубокого и всестороннего осознания и познания надлежащей и непреходящей идеи права, в которой эта высшая мудрость-воля и разумная человеческая жизнь сливаются в едином образе и становятся залогом упорядоченной личного и общественного почина, ответственности взаимосвязанных людей, их духовного освобождения и спасения от душевного зла, болезни и смерти.

Дело в том, что надлежащая и истинная идея права в своей целокупности является одним из сущностных и потому государственно законоположенных проявлений безмерного духа и благой воли Бога, равно как и проявлением сообразной и соразмерной Промыслу Божьему волей конкретных народов в их национально-историческом развитии. Верное правосознание и основанные на нём правомерный закон и правосудие, в силу их изначально разумной, рациональной размерности и санкционированной (освящённой высшей публичной властью) общеобязательности, в определенной мере и пределах является незаменимым первотолчком (импульсом) и двигателем для духовного и нравственного преобразования праведного ума и доброй воли богообразных и добросовестных людей, а также боговолимого возвышения наличного образа их повседневной жизни.

Обращаясь к разнообразным знамениям и действию Святого Духа в человеческой истории, мы ясно видим, что надлежащая идея права и правосознания в своем эволюционном, пространственно-временном развитии, выполняя своеобразную роль верного двигателя человеческой души, разума и науки, а также служа необходимым средством ежедневного разрешения насущных жизненных проблем. Надлежащая и непреходящая идея права становилась существенным этапом свободного и ответственного приближения каждого разумного человека, народа и всего человечества к своему первоначальному богообразию, высокому достоинству и предназначению. Общеизвестно, что именно в нормах права ощутимо проявлялись, систематизировались и практически реализовывались надлежащие и общеобязательные (императивные) идеи, охраняемые ценности, цели, принципы, нормы и образцы бытия и поведения людей [13].

К великому сожалению, в последние столетия, так называемого, «просвещенного» или «воинственного» безбожия (атеизма) обнаруживается непрерывная тенденция пагубного выхолащивания и неразумной эмансипации надлежащей идеи права от его живительных духовных истоков и корней – абсолютных и неизменных заповедей-законов Бога-Создателя, юридического закона от его духовной, нравственной, традиционной и правовой почвы, от его высшей цели и предназначения в жизни каждого человека, народа и человеческого рода в целом. Посему, представляется, что без

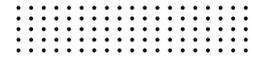
религиозных, нравственных и традиционных корней надлежащей идеи «права» и понятия «меры» невозможно верно (адекватно) воспринимать и осознавать такие теоретические и юридические явления и понятия, как правомерность, государство, закон, правосудие, правопорядок, ответственность, критерии правомерности и законности [14]

Дух и целостная система правометрии, или межеурологии права, как основательного и всеохватывающего правоведения и состоятельной научной системы, представляют собой единое начало и духовную основу (фундамент), высшей и несравненной юриспруденции, которая посредством духовно-вероучительного метода правосознания и правоведения призвана всесторонне и углубленно изучать ключевое и составное понятие «правомерность», т.е. духовные, научные и практические категории истинного «права» и «меры» в их органической и диалектической взаимосвязи, определять правомерность принимаемых государством юридических законов, законотолковательных и законоприменительных решений, институтов и их функций, а также должного поведения правовых субъектов в их ответственных взаимоотношениях.

Без верных и разумно определённых понятий «теория или философия права» и «правомерности» основательное правоведение, или фундаментальная юриспруденция в лучшем случае представляла бы собой всего лишь поверхностное и элементарное законоведение, упрощённую (профанированную) систему формально-логического понимания, своевольного толкования и применения изданных государством законодательных и принятых судами законоприменительных решений посредством профессиональных учёных и практикующих юристов, которым трудно было бы определить их правомерность, их истинное толкование и единообразное практическое применение [15].

В рассмотрении и оценке меры истинности различных политико-правовых учений представляется необходимым по возможности не ограничиваться только их очевидными или доказанными сторонами, но делал попытку духовного слышания, видения и выявления глубинных оснований всякой упорядоченной, организованной, устойчивой и мирной жизни, а также нормального развития общества и составляющих его людей. Дело в том, что именно эти невидимые и опосредственно проявляющиеся духовные и научные основания, в конечном счете, определяют характер права и соответствующего ему законодательства, социальных и государственно-правовых учреждений (институтов) и реализуемых ими направлений деятельности (функций).

Выявляемые духовные, научные и практические основания права и государства рассматриваются не только как ограничивающие или сдерживающие нас



*Осиян Б. А.*

от совершения тех или иных поступков, но в определенной мере даже как духовно и нравственно побуждающие и стимулирующие людей средства для добровольного совершения правосознательных, правомерных и целесообразных действий, которые имеют существенное правовое значение в создании (конституировании) целостного образа осмысленной жизни, которая позволяет государству наиболее целесообразно и действительно решать свои повседневные и стратегические задачи при использовании минимальных предупредительно-принудительных средств необходимого социального управления, законодательного упорядочивания и судебного контроля [16].

В этой связи во многих срезах и фокусах воззрения данного исследования оказалось не только специальная сфера законодательно и принудительно необходимой и контролируемой свободы людей и общественных учреждений, но также и всеобщая мера духовной и добровольной человеческой свободы, побуждаемой и ориентируемой истинной любовью, верой, совестью, чувством абсолютного человеческого достоинства, высокого призвания, смыслонаправленной и сосредоточенной, целеустремленной и организованной жизни, правоохраняемыми ценностями, целями, принципами и нормами истинной религии, нравственности, добрых и объединяющих людей правомерных обычаев, которые являются животворящими корнями всех положительных плодов права, правомерной конституции, надлежащего правомерного законодательства, а также вдохновляющего всех нас своей истиной и справедливым правосудием.

В духовно-вероучительном и правометрическом исследовании необходимо достаточно подробное рассмотрение таких духовных категорий и понятий, как Бог-Создатель, любовь, вера, надежда, добрая совесть, человеческое достоинство, свободное и ответственное самоопределение каждого разумного человека и народа по своему призванию и предназначению, нравственный долг, смысл жизни и т.д. Без исследования этих метаправовых (внеправовых, неюридических) категорий и понятий мы обречены будем оставаться один на один с бездушными, безнравственными, абстрактными и бессодержательными понятиями и положениями высушающей формально-логической и сугубо приземленной, замкнутой дисциплинарной юриспруденции, как теоретической, так и практической [17].

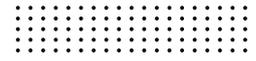
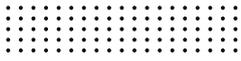
Возможно, что приведенные доводы звучат более поэтично, нежели научно и практически. Однако, как показывает история и поэзия науки, всякая достойная идея, воплощаемая в жизнь с любовью и верой, почти всегда выпукло обнаруживает в начале творческого процесса движущий дух, эмоциональный мир и вкусы самого автора-воплотителя. Это надо воспринимать как нечто естественное, поскольку настоящий творческий

процесс проявления духа человеческого невозможно полностью умерить теми или иными ограниченными и несовершенными позитивными нормами человеческого рассудка, относительными понятиями «общепринятого сухого научно-диссертационного языка», ибо свыше полученный дух всякого любящего, мыслящего и созидającego человека безмерен и недисциплинирован в восприятии людей, привыкших рассуждать по определённым общепринятым формально-логическим и школьно-дисциплинарным образцам, лекалам, традиционным и общепринятым определениям, или же заезженным канцелярским штампами и стандартам.

Представляется, что рассмотрение государственно-правовых реалий необходимо производить в их неразрывной связи с бесстрашной и неподкупной доброй совестью, достоинством, призванием и смыслом целеустремленной жизни зрелого человека, с оценкой места и назначения правомерного государства и права с позиций непреходящих ценностей и целей Божественного Провидения и благодати, исторической и экзистенциальной свободы и ответственности человека, семьи, нации и народа, а также человеческого рода в целом.

Надо также более вдумчиво относиться к сути (сущности), содержанию, объёму и форме так называемых общечеловеческих и, в частности, европейских прав и свобод человека, правовых обычаев, мерок и стандартов, с большей осторожностью и разумно правомерно отказываться от их слепого и механического заимствования, без тщательного учета их положительной цели, содержания и условиям применения этих общепринятых прав и свобод человека в свете абсолютных заповедей Бога и их адресного применения к разным народам, которые имеют свои религиозные, нравственные, национальные, природно-климатические, географические, демографические и другие предопределённые особенности.

Для создания единой теории права необходимо использовать основные идеи, касающиеся объективных и субъективных процессов преобразования (трансформации) надлежащей и непреходящей идеи права в государственный закон [18]. Необходимо также разработать единую технологическую систему определения правомерных законодательных критериев и обязательно их конституционно (не просто законодательно!) закрепить в целях установления чёткой системы правовой ответственности выносящего законодательные решения парламентского большинства [19], которое не должно забывать, что, временно имея законотворческий надзаконный статус, все же остается под Богом-Создателем и в рамках своей свободной и доброй совести, бесценного достоинства, высокого назначения и надлежащей идеи права. Иначе, нарушение этих требований, в конечном счете, делает жизнедеятельность депутатов-законодателей бессмысленной или



*Осипян Б. А.*

даже разорительной для доверившегося ему полностью законопослушного и частично самоуправляющегося народа.

Новым правовым началом в системе правометрии, или межерологии права является также идея конституционного закрепления системы многонационального и многоконфессионального «открытого регионального парламента», призванного посредством предполагаемой международной законодательной палаты, составленной из депутатов разных соседствующих государств, служить своеобразным правовым механизмом раннего, преддоговорного предупреждения и мирного разрешения межрегиональных конфликтов, могущих приобрести характер глобальных проблем: духовных, нравственных, психологических, исторических, экологических, энергетических, демографических, межнациональных, экономических, политических и других [20].

В духовно-вероучительной и правометрической системе правосознания впервые также вводится идея саморазвивающейся системы законодательства и на основе надлежащего понятия высокого правового сознания и правопорядка разрабатывается целый ряд концептуальных, законодательных, институциональных и функциональных преобразований для оптимизации законодательной деятельности парламента, а также активизации ответственного судебного участия в правоотражательном и правоприменительном процессах. С этой целью предлагается расширить и усилить прямые и обратные сигнально-информационные оперативные полномочия и связи между всеми ветвями единой государственной власти, в частности между судами, органами местного самоуправления и всеми теми государственными органами, которые обладают правом законодательной инициативы, и, наконец, самими законодателями разной компетенции и властного уровня: местного, областного и федерального.

В единой теории права выявляется широкая многосторонняя, активная информационно-правовая взаимосвязь между определенными государственными и общественными организациями (государством и церковью, торгово-экономическими и другими творческими союзами), всеми правоохранительными, правительственными органами и законодателем. Правометрическая система выявляет новые правомерные возможности для гармонического взаимодействия и плодотворного сотрудничества в сферах правового выявления, правопознания, правооформления, право-

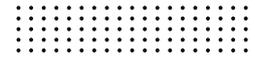
толкования и правопретворения. Прямые и обратные функционально-оперативные связи между субъектами конституционного права способны также расширить возможности правового контроля, двойного очищения (фильтрации) и своевременного уточнения (юстировки) и дополнения действующего законодательства, как «сверху», на стадиях парламентского обсуждения законопроектов, так и «снизу» на стадиях административного и судебного рассмотрения и применения конкретных законоположений [21].

Представляется, что такая конституционно определенная и закрепленная система законодательных критериев и двусторонних связей между законодательными (т.е. органами правоположения)<sup>1</sup> и правоприменительными органами может стать своеобразной долговременной программой для непрерывного и своевременного принятия необходимых и правомерных законов, их надлежащего толкования и своевременного исполнения и применения в повседневной жизни людей в едином духе и многообразии конкретных жизненных случаев и обстоятельств.

Единая теория права для догматичных ученых юристов-позитивистов, естественно, покажется непривычной и неудобоваримой по причине существенной новизны форм своего духовно-смыслового и понятийного мышления, равно как и большой свободы своего точного, хотя и не совсем стандартного языкового выражения, коренного дополнения и переосмысление веками устоявшихся светских научно-правовых концепций, лишённых духовного содержания стандартизированных учебных понятий, которые препятствуют более широкому, глубокому и плодотворному исследованию правовой жизни многих мудрых и ответственных людей, правомерного государства и активного современного общества. В этой связи важно помнить известное предупреждение Д. Юма: «Всем теориям в начале грозит опасность быть отвергнутыми в силу их новизны и необычности» [22].

Современная жизнь все чаще и глубже убеждает нас во все возрастающей недостаточности средств международного и государственно-правового контроля, принуждения и регулирования проблем личной и социальной безопасности, мира и порядка, крайней слабости действия многочисленных скороспелых, подчас неправомерных, законов в деле возможного упорядочения и улучшения жизни людей. В стремлении спасти современное право от недостатка духа, души и силы известный мыслитель П. Сорокин призывал к признанию необходимости целостного видения мира,

<sup>1</sup> То есть выявленной и конкретизированной судебными органами идеи права применительно к решению определённых юридических споров и дел до официального признания и законодательного закрепления такого «правоположения» в положениях действующего в данной сфере правоотношений законодательства.



*Осиян Б. А.*

должной оценке места, роли и органической взаимосвязи всех метаправовых и правовых субординационных и координационных систем (религии, этики, науки, искусства, языка, культуры, права, экономики, политики и т.д.), восходящих к единому Богу-Создателю, поскольку «когда общество освобождается от Бога и от Абсолюта и отрицает все связующие его моральные императивы, то единственной действенной силой остается сама физическая сила» [23].

Представляется, что веками длящийся и нынешний непрекращающийся массовый правовой нигилизм в разных развитых и не очень развитых странах главным образом происходит из негативного духа безбожия и безверия, суеверия и заблуждения, укоренившейся личной и общественной привычки вести безнравственную и беспорядочную жизнь, ленивого невежества и неуважения к установившимся религиозным и национальным обычаям и традициям, чистоте нравов и языка, без которых установленные законы, как регуляторы личной и социальной жизни, значительно обесцениваются, становятся малодейственными или даже опасными и вредоносными.

Высшее общечеловеческое предназначение и социальная миссия единой теории права и вероучительного метода правосознания в правовометрической системе состоит в попытке верно и совершенно по-новому основать современную правовую доктрину и практику на идеальной Личности-Истине, абсолютных и непреходящих заповедях и объективных законах нашего Господа и Спасителя Иисуса Христа по принципу «omnia instaurare in Christo», ибо Христос (как наиболее полный и совершенный образ и земное воплощение любой личной и общественной жизни) есть единое неизменное основание всякого духовного сознания и истинного познания, которое производится из веры, движимой любовью к единому Богу-Создателю, к своим любимым ближним и даже дальним собратям.

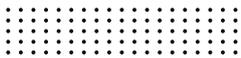
Единая теория права может стать примером для объективного и всестороннего изучения духовных, нравственных, научных и практических оснований образцовой конституционно-законодательной системы в зависимости от религиозного, нравственного и обычно-правового склада и национально-исторических особенностей различных народов, в которых течет одна и та же человеческая кровь, которые, хотя и разными путями и в разных просторах земли, но все же в течение многих столетий верно водятся единым Святым Духом нашего единого Бога-Создателя [24]. В этом аспекте самой главной ролью всегда несовершенного позитивного закона была и остается быть грехоуказание, определение правонарушения и преступления, детоводительство и путеводительство к единому Богу-Создателю – единой Троице Святого Духа, Сына и Отца в целях духовного освобождения и спасения

поврежденной грехом души каждого человека, ибо, в конечном счете, правомерный государственный закон призван верно и последовательно «приготавливать путь к Господу и прямыми делами стези Ему».

Единая теория права содержит в себе также идею надлежащего восстановления веками разрушаемого святого храма основательной правовой науки, исторического и логического продолжения национального и государственного строительства [25] и правосудия по первозданному образу Первостроителя, Законодателя, Правителя и Судьи, а не только на шатком и ненадежном основании договорных и компромиссных мерок «премудрой» антропоцентристской и безбожно-человеколюбивой, атеисто-гуманистической ограниченности общепринятых международно-правовых учреждений и стандартов, которые, к великому сожалению, ныне являются преобладающими (доминирующими) отправными ориентирами для разработки систем международного и национального законодательства и правоприменительной практики, особенно в тех развивающихся странах, которые, духовно расслабляясь и забывая все святое на свете, стремглав рвутся к соблазнительным прелестям «свободных» рыночных отношений «безбожного гражданского общества», а также мгновенным плотским потехам светской цивилизованной жизни.

Единая теория права и вся правовометрическая система правосознания и мирского правопознания могут быть очень полезны для научного и практического изучения надлежащей и непреходящей идеи права, плодотворного решения важнейших проблем основательной (фундаментальной) юриспруденции, разработки правомерной конституции и совершенной системы законодательства посредством непосредственного выявления духовно-религиозных истоков и измерений понятия идеи права, правомерного государства и закона, четкого научно-правового определения такой коренной категории и ключевого понятия, как «правомерность» [26], на котором должна основываться и перспективно строиться вся современная единая правовая наука и передовая практическая юриспруденция.

В единой теории права предметно показываются и доказываются краеугольные духовно-научные предположения (гипотезы) о том, что духовно-правовые ценности, цели, принципы и нормы той или иной религиозной системы, нравственности, обычаев, науки, искусства и права многообразных народов состоят в духовном и генетическом единстве и в своём правомерном и целесообразном действии должны дополнять друг друга, поскольку они составляют целенаправленное содержание разных, в том числе и метаправовых, ценностно-нормативных и организационно-регулятивных систем, конституирующих долговременное миро-



*Осипян Б. А.*

воззрение и повседневный образ жизни людей. Правомерное государство и закон, как надлежащая мера и совершенная норма человеческой свободы и ответственности, в своем высшем смысле и назначении имеет духовное качество, а также двойственный (объективно-субъективный) характер и пределы своего благотворного общественного действия [27].

В свете единой теории права правообразная, правомерная, совершенная и целесообразная национальная конституция должна определять и содержать в себе четкую и крепкую систему политико-правовой ответственности законодателей и правоисполнителей, всенародно осознанную и официально признанную гармоничную совокупность (симфонию) действующих государственно-правовых идей (правомерную личностную и социальную идеологию), ценностей, целей, принципов, институтов и функций, необходимые гарантии укрепления международной безопасности, а также двигатели (мотивы) и передаточные средства (механизмы) для равномерного саморазвития и самосовершенствования всей правовой системы данного общества и государства в соответствии с перспективами глобального развития идеи права и правосознания [28].

Единая теория права и примененные в правомерной системе духовно-гносеологические и научно-методологические подходы, исходные и промежуточные положения и конечные выводы, могут быть использованы не только в правотворческой и правоприменительной (административной и судебной-исполнительной) деятельности государственных органов, но также и в повседневной личной и социальной жизни, в серьезном научном исследовании, изучении и преподавании основательного, а не только ныне весьма модного сравнительного правоведения, правовой социологии, психологии и инженерии, государственного строительства, международного, конституционного, уголовного, гражданского и других основных отраслей права и законодательства.

Единая теория и философия права в системе правомерности и межерологии права, как минимум, должна включать в себя как общетеоретические и исторические проявления и действия надлежащей идеи права, так и наиболее важные отраслевые аспекты действия надлежащего личного и общественного правосознания, правомерного государства и закона, основания и системы правовой ответственности законодателей и правоисполнителей (всех вменяемых индивидуальных, частных и публичных субъектов права), правомерного и целесообразного государственного управления и благовременного свершения правосудия. Представляется, что структурно единая теория права может состоять из следующих основных и составных разделов и глав:

Название. Единая теория и философия права, основанная на духовно-вероучительном методе надлежащего правосознания.

Предисловие. Идея и опыт надлежащего поэтического правосознания и математического правоведения.

Введение. Необходимость создания единой теории и философии права, или сущность и задачи современного основательного правоведения.

Глава I. Сущность и содержание системы правомерности, или межерологии права, духовно-вероучительного и иных методов единой теории и философии права [29].

Глава II. Духовные и религиозные измерения надлежащей и непреходящей идеи права и правомерного закона.

Глава III. Языковые, национальные и исторические измерения надлежащей и непреходящей идеи права и правомерного закона.

Глава IV. Надлежащая и непреходящая идея права как основа верного правосознания и правовой ответственности.

Глава V. Социология права и криминология: действие духовных, нравственных, научных, бытовых и эстетических норм правосознания, государственного закона и судопроизводства на должное поведение различных людей.

Глава VI. Философско-экзистенциальные корни и измерения наиболее охраняемых объектов и целей надлежащей и непреходящей идеи права и правомерного закона.

Глава VII. Система уголовного, уголовно-процессуального и пенитенциарного права: духовно-нравственное учение о грехе, правонарушении, преступлении и уголовном наказании.

Глава VIII. Основы гражданского права: учение о гражданско-правовых контрактах, договорах и сделках, гражданско-правовой ответственности и правомерных способах и размерах возмещения причиненного вреда.

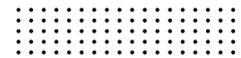
Глава IX. Учение о государстве. Сущность правомерной и целесообразной публичной власти и государства: правомерностические свойства, содержание и формы публичной власти государства.

Глава X. Правомерное определение понятий суда, судебной власти, надлежащего правосудия и судопроизводства [30].

Глава XI. Надлежащие и ведущие правомерные ценности и цели национального законодательства и международного права и политики.

Глава XII. Теоретико-правовая и конституционная программа необходимого и своевременного обновления и совершенствования общего правового сознания, национально-государственного и мирового правопорядка.

Все основные понятия и положения единой теории права в системе правомерности и межерологии

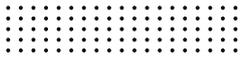


Осипян Б. А.

права имеют единый духовный, теоретический и практический смысл. Ведь истина, как научный бриллиант, всегда и везде есть истина и универсальная драгоценность: и в духе, в религиозной вере и нравственности, и в теории познания (гносеологии), и в жизненной практике. Характер и содержание духовно-правовой истины и меры в праве имеют отношение одновременно ко всем людям и к каждому из нас. Они, с одной стороны, накладывают на личность и государство совершенный и непреходящий образ Богочеловека во всех Его сущностных качествах, свойствах, человеческих измерениях и проявлениях. С другой стороны, они могут образовать в людях зародыш достойного, свободного и ответственного человека, мини и максим образцы правомерного, благозаконного (греч. – эвномического) и состоявшегося народа и общества, правомерного и целесообразного государства, а также дать всем добросовестным и власть имеющим личностям надёжную перспективу для успешного осуществления государственно-правового строительства и правосудия [31].

#### Литература:

- Осипян Б. А. Смысл истинной теории и философии права // Вопросы правоведения. 2010. №2. С. 59–77.
- Осипян Б. А. Политико-правовые и идеологические концепции как основание формирования государственно-конституционной системы общества // Государство и право. 2009. №7. С. 61–71.
- Осипян Б. А. Некоторые важные проблемы основательной (фундаментальной) юриспруденции // Представительная власть. 2005. №4. С. 21–25.
- Осипян Б. А. Смысл истинной теории и философии права // Вопросы правоведения. 2010. №2. С. 59–77.
- Осипян Б. А. Перспективы глобального развития права // Современное право. 2004. №2. С. 44–48.
- Осипян Б. А. Причины издания и совершения неправомерных актов: духовные, научные и практические аспекты // Российский юридический журнал. 2009. №4. С. 71–78.
- Осипян Б. А. Критерии правомерного толкования и исполнения законов и правоположений // Современное право. 2013. №5. С. 150–158.
- Осипян Б. А. Религиозное происхождение и взаимодействие принципов и норм нравственности и права // Представительная власть–XXI век. 2006. №6. С. 19–22.
- Осипян Б. А. Русский язык как ключ к познанию духа русского права // Современное право. 2007. №9. С. 23–29.
- Осипян Б. А. Право как верный путь к порядку и душеспасению, или направления действия надлежащей и непреходящей идеи права // Религия и право. 2015. №3. С. 28–38.
- Осипян Б. А. Право как верный путь к порядку и душеспасению, или направления действия надлежащей и непреходящей идеи права // Религия и право. 2015. №3. С. 28–38.
- Осипян Б. А. Идея и опыт поэтического правосознания и математического правоведения // Современное право. 2018. №8.
- Осипян Б. А. О правоохраняемых духовно-нравственных ценностях и целях, которые конституционализируют жизнь каждого человека и народа // Вопросы правоведения. 2010. №4 (8). С. 150–166.
- Berman H. J. Faith and Order. Reconciliation of Law and Religion. Michigan, Cambridge, U.K. 1993. С. 32.
- Осипян Б. А. Критерии правомерного толкования и исполнения законов и правоположений // Современное право. 2013. №5. С. 150–158.
- Осипян Б. А. Законодательное планирование, управление и контроль общества // Общество и право. 2012. №3. С. 45–56.
- Осипян Б. А. Духовно-нравственные измерения права // Религия и право. 2012. №2 и №3.
- Осипян Б. А. Трансформация права в закон: духовные, научные и практические аспекты // Государство и право. 2006. №8. С. 43–50.
- Осипян Б. А. Конституционная система правомерных критериев законоотворчества // Конституционное и муниципальное право. 2008. №. 23. С. 2–8.
- Осипян Б. А. Дух правомерности, или основание межерологии права. М., Юрлитинформ. 2009. 656 с.
- Юм Д. Сочинения. В двух томах. М., 1966. Т. 1. М., 1966. С. 219
- Сорокин П. Человек. Цивилизация. Общество. М., 1992. С. 503.
- Осипян Б. А. Атлас правомерной законодательной политики, основанной на ступенях развития религиозного самосознания и преданности // Представительная власть. 2007. №5. С. 23–28.
- Осипян Б. А. Смысл государственного строительства, управления и правосудия // Право и жизнь. 2014. №194 (8). С. 61–84.
- Осипян Б. А. Корень понятия «правомерность» // Современное право. 2008. №1. С. 69–78.
- Осипян Б. А. Двойственный характер и пределы действия закона // Современное право. 2010. №10. С. 13–18.
- Осипян Б. А. Перспективы глобального развития права // Современное право. 2004. №2. С. 44–48.
- Осипян Б. А. Дух правомерности, или основание межерологии права. М., Юрлитинформ. 2009. 656 с.
- Осипян Б. А. Возможности укрепления правовых основ Российского государства органами конституционного правосудия. М., 2009. 365 С.
- Осипян Б. А. Смысл государственного строительства, управления и правосудия // Право и жизнь. 2014. №194 (8). С. 61–84.



*Осипян Б. А.*

**References:**

1. Osipyany B. A. The meaning of the true theory and philosophy of law // Questions of jurisprudence. 2010. №2. P. 59–77.
2. Osipyany B. A. Political, legal and ideological concepts as the basis for the formation of the state-constitutional system of society // State and law. 2009. №7. P. 61–71.
3. Osipyany B. A. Some important problems of solid (fundamental) jurisprudence // Representative power. 2005. №4. P. 21–25.
4. Osipyany B. A. The meaning of the true theory and philosophy of law // Questions of jurisprudence. 2010. №2. P. 59–77
5. Osipyany B. A. Prospects for the global development of law // Modern Law. 2004. №2. P. 44–48.
6. Osipyany B. A. The reasons for issuing and committing unlawful acts: spiritual, scientific and practical aspects // Russian legal journal. 2009. №4. P. 71–78.
7. Osipyany B. A. Criteria for the legitimate interpretation and enforcement of laws and regulations // Modern law. 2013. №5. P. 150–158.
8. Osipyany B. A. Religious origin and interaction of principles and norms of morality and law // Representative power – XXI century. 2006. №6. P. 19–22.
9. Osipyany B. A. Russian language as the key to the knowledge of the spirit of Russian law // Modern law. 2007. №9. P. 23–29.
10. Osipyany B. A. Law as a sure way to order and soul salvation, or the direction of action of a proper and enduring idea of law // Religion and Law. 2015. №3. P. 28–38.
11. Osipyany B. A. Law as a sure way to order and soul salvation, or the direction of action of a proper and enduring idea of law // Religion and Law. 2015. №3. P. 28–38.
12. Osipyany B. A. The idea and experience of poetic sense of justice and mathematical jurisprudence // Modern Law. 2018. №8.
13. Osipyany B. A. About law-enforcement spiritual and moral values and goals that constitutionalize the life of each person and nation // Questions of jurisprudence. 2010. №4 (8). P. 150–166.
14. Berman H. J. Faith and Order. Reconciliation of Law and Religion. Michigan, Cambridge, U.K. 1993. P.32.
15. Osipyany B. A. Criteria for the legitimate interpretation and enforcement of laws and regulations // Modern law. 2013. №5. P. 150–158.
16. Osipyany B. A. Legislative planning, management and control of society // Society and Law. 2012. №3. P. 45–56.
17. Osipyany B. A. Spiritual and moral dimensions of law // Religion and law. 2012. №2–3.
18. Osipyany B. A. Transformation of law into law: spiritual, scientific and practical aspects // State and law. 2006. №8. P. 43–50.
19. Osipyany B. A. The constitutional system of legitimate criteria for lawmaking // Constitutional and municipal law. 2008. №23. P. 2–8.
20. Osipyany B. A. The spirit of pravometrii, or the basis of the interderology of law. M., Yurlitinform. 2009. 656 p.
21. Hume D. Compositions. In two volumes. M., 1966. T. 1. M., 1966. P. 219
22. Sorokin P. Man. Civilization. Society. M., 1992. P. 503.
23. Osipyany B. A. Atlas of legitimate legislative policy based on the steps of development of religious self-consciousness and devotion // Representative power. 2007. №5. P. 23–28.
24. Osipyany B. A. The meaning of state-building, administration and justice // Law and Life. 2014. №194 (8). P. 61–84.
25. Osipyany B. A. The root of the concept of “legitimacy” // Modern law. 2008. №1. P. 69–78.
26. Osipyany B. A. Dual character and limits of the law // Modern law. 2010. №10. P. 13–18.
27. Osipyany B. A. Prospects for the global development of law // Modern Law. 2004. №2. P. 44–48.
28. Osipyany B. A. The spirit of pravometrii, or the basis of the interderology of law. M., Yurlitinform. 2009. 656 p.
29. Osipyany B. A. Possibilities of strengthening the legal foundations of the Russian state by constitutional justice bodies. M., 2009. 365 p.
30. Osipyany B. A. The meaning of state-building, administration and justice // Law and Life. 2014. №194 (8). P. 1–84.



## ИЗМЕНЕНИЕ СПОСОБОВ ЛЕГИТИМАЦИИ ВЛАСТИ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ПЕРИОД С 2012 ПО 2018 ГОДЫ

Галицкая К. А.

аспирант Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, kristin585@mail.ru

УДК 321(470)  
ББК 66.3(2Рос),123

**Цель.** Проанализировать изменения способов легитимации власти Президента РФ с 2012 по 2018 годы и выявить влияние политических и социально-экономических факторов на данный процесс. На основе проведенного анализа определить наиболее эффективные способы легитимации власти Президента РФ на современном этапе общественно-политического развития России.

**Методы.** На основе современной классификации способов легитимации власти проводится анализ двух регулярных форм коммуникации Президента РФ с целевыми аудиториями: «Прямой линии» с гражданами и Послания Президента РФ Федеральному Собранию с элитами. Выбор предмета анализа (стенограмм «Прямой линии» и президентского Послания) обусловлен разнородностью процессов легитимации власти, зависящих от адресата легитимации (народ, элиты). Таким образом, способы легитимации анализируются не только исходя из заданного временного интервала, но и исходя из особенностей восприятия адресатами легитимирующего послания соответствующих обращений Главы государства.

**Результаты.** Выявлены основные способы легитимации власти главы государства, используемые в рамках «Прямой линии» и президентского Послания. Проведен сравнительный анализ особенностей легитимации посредством «Прямой линии» и Послания Президента РФ Федеральному Собранию. Определены факторы, способствующие повышению уровня легитимности власти Президента РФ перед выборами Главы государства в марте 2018 года. Выявлены способы легитимации, позволяющие поддерживать высокий уровень легитимности президентской власти в сложных социально-экономических условиях, и определены особенности их использования.

**Научная новизна.** Разработан метод определения способов легитимации власти Президента РФ. На основе данного метода выявлены наиболее эффективные способы легитимации власти Президента РФ, а также определены перспективы их дальнейшего использования.

*Ключевые слова:* легитимность, способы легитимации, легитимация власти Президента.

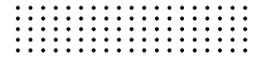
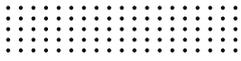
## CHANGE OF WAYS OF LEGITIMATION OF THE RUSSIAN PRESIDENT'S POWER IN THE PERIOD FROM 2012 TO 2018

Galitskaya K. A.

Post-graduate Student of the Ural Institute of Management – branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 620990, Russia, Yekaterinburg, March 8 str., 66, kristin585@mail.ru

**Purpose.** To analyze changes in the ways of legitimation the power of the President of the Russian Federation from 2012 to 2018 and to identify the impact of political and socio-economic factors on this process. On the basis of the analysis to determine the most effective ways of legitimation of the power of the President of the Russian Federation at the present stage of socio-political development of Russia.

**Methods.** On the basis of the modern classification of the ways of legitimation of power the analysis of two regular forms of communication of the President of the Russian Federation is carried out: «Direct line» with citizens and the Presidential Address to the Federal Assembly with elites. The choice of the subject of analysis (transcripts of the «Direct lines» and the presidential Address) is explained to the heterogeneity of the processes of legitimation of power, depend-



*Галицкая К. А.*

ing on the recipient of legitimation (people, elites). Thus, the ways of legitimation are analyzed not only on the basis of a given time interval, but also on the basis of the characteristics of the recipients' perception of the legitimizing message.

**Results.** The main ways of legitimation the power of the head of state used in the framework of the «Direct line» and the Presidential Address are revealed. A comparative analysis of the features of legitimation through the «Direct line» and Presidential Address to the Federal Assembly. The factors contributing to the increase of the level of legitimacy of the Russian President's power before the Presidential elections in March 2018 are identified. The ways of legitimation, allowing to maintain a high level of legitimacy of the presidential power in difficult socio-economic conditions, are revealed, and the features of their use are defined.

**Scientific novelty.** The method of determining the ways of legitimation of the power of the President of the Russian Federation is developed. On the basis of this approach, the most effective ways of legitimation of the power of the President of the Russian Federation are identified, as well as the prospects for their further use.

*Key words:* legitimacy, ways of legitimation, legitimation of the power of the President.

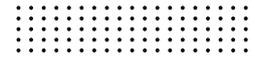
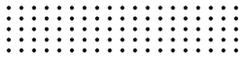
Легитимность Президента представляет собой некий кредит доверия со стороны населения, и чем больше этот кредит, тем большей свободой в принятии решений Президент обладает. Поэтому на выборах Президента РФ в 2018 году, которые проходили в сложных геополитических условиях, задача власти заключалась не просто в победе, а в победе с максимальным результатом. В. В. Путин продемонстрировал высокий результат – 76,69 % [1], сопровождающийся при этом высокой явкой избирателей, что свидетельствует о высоком уровне легитимности вновь избранного Президента. Однако на текущий момент ряд непопулярных решений, в том числе пенсионная реформа, оказали негативное влияние на рейтинг Президента, что говорит о снижении уровня его легитимности. Фонд «Общественное мнение» по состоянию на 4–5 августа 2018 года приводит следующие данные социологического опроса. Если бы в ближайшее воскресенье состоялись президентские выборы, за В. В. Путина проголосовали бы 45 % россиян. При этом в марте 2018 года рейтинг Президента составлял 66 %. В последний раз рейтинг был на уровне 45 % в 2013 году, а с 2014 года ниже 64 % не опускался [2]. Таким образом, уровень легитимности Президента РФ на протяжении последних четырех лет оставался достаточно стабильным и устойчивым. Однако данные различных социологических исследований (ФОМ, Левада-центр) фиксируют дестабилизацию показателей доверия и одобрения деятельности с июня 2018 года, что говорит и о произошедшем изменении ситуации, связанной с легитимностью Президента РФ.

Данные изменения обусловили возникновение следующей прикладной политической задачи – определить каким образом происходила легитимация власти Президента РФ на протяжении третьего и начала четвертого периода правления В. В. Путина и выявить механизмы, которые позволяли обеспечивать высокий уровень легитимности Главы государства. Для того чтобы ответить на данные вопросы и объяснить, как

различные социально-экономические и общественно-политические факторы влияют на процесс легитимации власти Главы государства, проанализируем способы легитимации власти Президента РФ на протяжении третьего и начала четвертого периода правления В. В. Путина.

Историографию вопросов изучения легитимности государственной власти и процессов ее легитимации можно вести с XX века, когда термин «легитимность» был введен в научный оборот. При этом вопросами государственного управления, напрямую связанными с явлением легитимности, начали заниматься еще в античности. Таким образом, вопросы легитимности под тем или иным углом рассматривались в работах следующих авторов эпохи античности, средневековья и Возрождения: Сократ, Платон, Аристотель, Цицерон, Н. Макиавелли, Т. Гоббс, Д. Локк, Ш. Монтескье и другие. Однако при исследовании изменения способов легитимации власти в современной России, в первую очередь, необходимо выбрать классификацию, которую мы возьмем за основу. Рассмотрим основные из них.

Труды М. Вебера можно назвать одним из первых фундаментальных исследований по вопросу легитимности власти. М. Вебер разработал учение о так называемых типах легитимного господства. М. Вебер различал традиционное господство, основанное на определенных привычках, нравах, на вере не столько в легальность (законность), сколько в священность существующих традиций по распределению властных полномочий; харизматическое господство, основанное на уникальных личностных качествах правителя, выделяющее его среди остальных, начиная от силы духа, способности эмоционального воздействия до так называемых магических способностей; и легальное господство, опирающееся на подчинение четко установленным законам, которым подчиняются и управляемые, и управляющие. «Во-первых, – это авторитет «вечно вчерашнего»: авторитет нравов, освященных исконной значимостью и привычной ориентацией на их соблю-



Галицкая К. А.

дение, – традиционное господство как его осуществляли патриарх и патримониальный князь старого типа. Далее, авторитет личного дара (харизма), полная личная преданность и личное доверие, вызываемое наличием качеств вождя у какого-то человека: откровений, героизма и других – харизматическое господство как его осуществляют пророк, или – в области политического – избранный князь-военачальник, или плебисцитарный властитель, выдающийся демагог и политический партийный вождь. Наконец, господство в силу «легальности», в силу веры в обязательность легального установления и деловой «компетентности», обоснованной рационально созданными правилами, то есть ориентации на подчинение при выполнении установленных правил» [3].

Несколько иная классификация типов легитимности представлена в работах французского политолога Ж. Л. Шабо. Он отмечает, что в структуре властных отношений есть два главных участника – управляемые и управляющие. Политическая власть легитимизируется прежде всего относительно них. Таким образом, она должна соответствовать волеизъявлению управляемых (демократическая легитимность) и соотноситься со способностями управляющих (технократическая легитимность). Помимо этого, Ж. Л. Шабо также говорит об онтологической и идеологической легитимности. Автор группирует данные типы легитимности по два в соответствии с тем, относится ли данный тип легитимности непосредственно к политическим акторам (демократическая, технократическая) или к парадигме политического действия (идеологическая, онтологическая) [4].

Таким образом, мы рассмотрели две классификации типов легитимности. Необходимо сделать уточнение, что под легитимностью понимается соответствие действий власти ожиданиям и представлениям народа, моральное одобрение населением деятельности институтов власти. Легитимация же представляет некий процесс устанавливающий легитимность власти и поддерживающий ее уровень.

Современные исследователи проблемы легитимности власти, основываясь на классификациях типов легитимности, большее внимание уделяют изучению вопросов легитимации власти. Одну из наиболее подробных классификаций дает профессор политологии австралийского университета Мельбурн – Лесли Холмс [5].

Лесли Холмс сосредоточил свое внимание на исследовании процессов легитимации в коммунистических государствах и выделил 10 способов, которыми зрелые коммунистические государства пытались легитимировать себя. Эта аналитическая структура впоследствии была применена к посткоммунистическим государствам, и был добавлен 11 способ («отличный

от прошлого»). Следует отметить, что данная классификация представляется довольно полной и может быть применена как к современным демократиям, так и к любым другим государствам, что подтверждается примерами, которые приводит ученый в своем исследовании. Лесли Холмс подразделяет выработанные им способы легитимации на восемь внутренних и три внешних.

#### **Внутренние способы легитимации:**

**1. «Старый традиционный»** – основанный на таких понятиях, как «божественное право монархов» и «полномочие от бога», а также на ссылок на вековую, «испытанную и проверенную» систему управления данной культурой.

**2. Харизматичный** – обычно, хотя и не обязательно, сосредоточенный на революционном лидере (президенты Клинтон и Обама – оба примеры харизматичных лидеров, которые не руководили революцией).

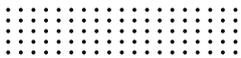
**3. Целерациональный** – особенно актуален для зрелых коммунистических систем, в которых политические элиты пытаются отойти от высоких уровней принуждения, характерных для раннего коммунистического правления: система (коммунистическая) легитимирована ссылкой на цель коммунизма, а режим (например, Брежневский) – ссылкой на авангардную концепцию коммунистической партии.

**4. Евдемонический** – по существу легитимация на основе производительности. Хотя это, как правило, ориентировано главным образом на экономические показатели, важно понимать последние в широком смысле, включая социальное (например, социальное обеспечение, образование), а также личное потребление.

**5. Официально-националистический** – часто опирается на понятие славного прошлого – то, что называли основополагающим мифом. Он пропагандируется государством и, таким образом, его следует отличать от неофициального национализма, который может бросить вызов государству.

**6. Новый традиционный** – в то время как «старая традиционная» легитимация обычно содержит божественный элемент, новая традиционная относится к ситуации, в которой нынешний лидер стремится повысить свою легитимность, идентифицируясь с более ранним лидером или политикой, известной как популярная и уважаемая большинством граждан. Одним из основных посткоммунистических примеров является бывший президент Чехии Вацлав Гавел, который иногда высоко освещал сходство между его собственным подходом и подходом Томаша Масарика.

**7. Отличный от прошлого** – этот режим стремится повысить легитимность нынешних правителей, сосредоточив внимание на негативных аспектах прошлого, таких как неудачи коммунизма или даже раннего посткоммунистического режима.



Галицкая К. А.

**8. Легально-рациональный** – это был для М. Вебера единственный режим легитимации, соответствующий современному государству.

**Внешние способы легитимации:**

**1. Официальное признание** – например, прием в ООН. Чрезмерные репрессии могут делегитимизировать режим не только среди своих граждан, но и потому, что они подрывают международное признание.

**2. Неформальная поддержка** – политические элиты могут продолжать верить в свое право управлять, несмотря на явные признаки недовольства населения, поскольку внешние силы подтверждают, что они на правильном пути. Это была ситуация Горбачева примерно с 1990 года.

**3. Зависимость от внешней модели для подражания** – особенно это касается коммунистических государств Восточной Европы. Речь идет о ситуации, в которой политические лидеры легитимизируют себя перед лицом явных признаков снижения легитимности у населения, потому что они до сих пор верят в то, что делает их образец для подражания – в данном случае СССР» [5].

Лесли Холмс делает две важных оговорки по поводу своей классификации. Во-первых, в реальности эти способы могут пересекаться и смешиваться. И чаще всего легитимация осуществляется с использованием нескольких способов. Во-вторых, хотя доказательства одновременного использования нескольких способов можно найти практически во всех государствах, один или два способа будут доминировать в любой момент времени.

Таким образом, мы можем сделать вывод о том, что все рассмотренные нами авторы сходятся в том, что легитимация власти представляет собой сложный процесс и для успешности его реализации требуется определенное сочетание нескольких способов легитимации власти. При этом большинство авторов отдают предпочтение легальным способам легитимации власти, так как именно они способствуют стабильности государства и возможности установления демократии.

Однако для нас наиболее полной и соответствующей современным реалиям российской действительности представляется классификация Лесли Холмса. Поэтому именно на основе данной классификации проанализируем, каким образом менялись способы легитимации власти Президента РФ и как это связано с политическими и социально-экономическими факторами.

Также необходимо отметить, что для эффективного управления Президенту необходима легитимность не только со стороны народа, но и признание элит. Поэтому рассмотрим не только как менялись способы легитимации с течением времени, но и попробуем проследить их отличия в зависимости от объекта, которому адресуется легитимирующее послание

(элиты, народ). Наиболее значимым средством взаимодействия с гражданами для В.В. Путина является ежегодная «Прямая линия». Знаковым событием при взаимодействии с элитами является ежегодное Послание Президента Федеральному Собранию.

Для определения способов легитимации, используемых в рамках президентского Послания и «Прямой линии» предлагается применить следующую методологию. Тексты источников разделяются на два крупных смысловых блока: общественно-политический и социально-экономический. В свою очередь данные блоки подразделяются на конкретные темы. Например, в социально-экономическом блоке выделяются такие темы как экономическое развитие, сохранение и развитие человеческого потенциала, создание комфортной среды (экология, благоустройство, инфраструктура). В общественно-политическом блоке выделяются следующие темы: внешняя политика, выборы и гражданское общество, межнациональные отношения и т.д. Далее формируется матрица, содержащая фрагменты оценочных суждений и эмоциональных высказываний Главы государства по обозначенным выше темам. На основе данной матрицы определяется наличие того или иного способа легитимации в выступлении Президента РФ. Определение способа легитимации также основывается на следующей характеристике данных способов:

1. Старый традиционный способ предполагает некую защиту правителем своего народа. Он имеет место быть, когда Глава государства выступает как покровитель, «отец народа». Также индикатором наличия данного способа легитимации могут выступать отсылки к религии.

2. Харизматичный способ проявляется не столько в содержании, сколько в форме подачи информации. Содержится в основном в ярких, эмоциональных высказываниях.

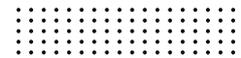
3. Целерациональный способ проявляется в декларировании общих для всего народа целей, которые необходимо достигать совместными усилиями.

4. Евдемонический способ предполагает отсылку к позитивным социально-экономическим показателям, которые демонстрируют рост уровня жизни и благосостояния населения.

5. Официально-националистический способ легитимации предполагает обращение к патриотическим чувствам граждан. Чаще всего основан на различных достижениях, прежде всего внешнеполитических.

6. Новый традиционный способ проявляется при защите традиционных ценностей, основывается на консерватизме.

7. Способ легитимации «отличный от прошлого» проявляется в критике деятельности предыдущих государственных деятелей и предшествующего политического режима.



Галицкая К. А.

8. О легально-рациональном способе легитимации власти говорит отсылка к нормам права, высказывания о защите и соблюдении прав граждан, ссылка на авторитет закона.

9. Способ легитимации «официальное признание» предполагает отсылку к совместным с другими государствами мероприятиям (встречам, форумам, конференциям), участие в деятельности международных организаций.

10. Способ легитимации «неформальная поддержка» предполагает отсылку к партнерским отношениям с определенным государством, которые выглядят со стороны как зависимость от данного государства.

11. Способ легитимации «зависимость от внешней модели для подражания» проявляется в оправдании своих действий за счет подражания авторитетному государству.

Таким образом, на основе определенной нами источниковой базы, предложенной методики и классификации способов легитимации Лесли Холмса, проанализируем процесс изменения методов легитимации власти Президента РФ, а также попробуем найти различия способов легитимации в зависимости от объекта легитимации.

#### 2012 год

На выборах 2012 года В. В. Путин одержал победу с результатом 63,6 % [1]. Общение с гражданами в рамках «Прямой линии» в 2012 году не состоялось. Однако первое Послание В. В. Путина после избрания его Президентом РФ в 2012 году должно было задать новые ориентиры на период третьего срока, а значит и определить ключевые способы легитимации власти Президента. Так, в Послании были сформулированы принципиальные вопросы движения вперед на долгосрочную перспективу, для настоящего и для будущего России. Такого рода формулировка в начале Послания указывает на то, что основой Послания является **целерациональный** способ легитимации, что можно проследить по всему тексту. Более того, целерациональный способ здесь используется даже в ущерб **эвдемоническому**. То есть высказывания о достижениях сведены к минимуму, основной упор делается именно на цели. Это можно объяснить тем, что в 2011 году Путин не занимал должность Президента РФ. «Для настоящего и для будущего России за первые 12 лет нового века сделано немало. Огромный по важности этап восстановления и укрепления страны пройден. Сейчас наша задача – создать богатую и благополучную Россию» [6]. В данном высказывании Путин обобщает весь период своего правления и в качестве Президента, и в качестве Председателя Правительства.

О наличии **легально-рационального** способа легитимации можно сделать вывод исходя из предло-

жения Президента сформировать свод правил добросовестной политической конкуренции. «Политическая конкуренция – это безусловное благо для страны» [6].

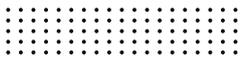
#### 2013 год

Послание 2013 года проходило в день 20-летия российской Конституции, что нашло свое отражение в его первой части: «Убеждён, конституционный каркас должен быть стабильным, и прежде всего это касается прав и свобод человека и гражданина. Эти положения Основного закона незыблемы» [6]. Такие выражения характерны для **легально-рационального** способа легитимации.

В данном Послании, как и в предыдущем, **целерациональный** способ легитимации превалирует над **эвдемоническим**. Причем о достижениях Президент говорит крайне мало, и даже позитивные оценки сопровождаются дальнейшей критикой: «Да, конечно, мы испытываем последствия глобального кризиса. Но нужно прямо сказать, основные причины замедления носят не внешний, а внутренний характер. По объёмам ВВП Россия – это, конечно, хорошо – вошла в пятёрку крупнейших экономик мира. Однако по такому ключевому показателю, как производительность труда, мы отстаём от ведущих стран в два-три раза. Необходимо форсированно преодолеть этот разрыв» [6]. Это яркий пример принятия ответственности за сложившуюся ситуацию на себя.

**Официально-националистический** способ легитимации используется в Послании, но пока довольно осторожно: «Мы всегда гордились своей страной. Но мы не претендуем на звание какой-то сверхдержавы, понимаемое как претензии на мировую или региональную гегемонию, не покушаемся ни на чьи интересы, никому не навязываем своё покровительство, никого не пытаемся учить жить. Но мы будем стремиться быть лидерами, защищая международное право, добиваясь уважения к национальному суверенитету, самостоятельности и самобытности народов. И это абсолютно объективно и объяснимо для такого государства, как Россия, с её великой историей и культурой, с многовековым опытом не так называемой толерантности, бесполой и бесплодной, а именно совместной, органичной жизни разных народов в рамках одного единого государства» [6].

Официально-националистический способ легитимации в данном Послании плавно перетекает в **новый традиционный**, основой которого является защита нравственных ценностей и определенного рода консерватизм: «Мы знаем, что в мире всё больше людей, поддерживающих нашу позицию по защите традиционных ценностей, которые тысячелетиями составляли духовную, нравственную основу цивилизации, каждого народа: ценностей традиционной семьи, подлинной человеческой жизни, в том числе и жизни религи-



Галицкая К. А.

озной, жизни не только материальной, но и духовной, ценностей гуманизма и разнообразия мира» [6].

«Прямая линия» 2013 года начинается с подведения годовых итогов исполнения «майских указов». Президент отмечает множество позитивных моментов и достижений. В первую очередь речь идет о заработной плате, что свидетельствует об использовании **эвдемонического** способа легитимации: «Считаю, что работа идёт удовлетворительно. Прежде всего я бы обратил внимание на повышение уровня доходов граждан» [7].

Отвечая на вопрос о «сталинизации» страны Путин обращается к **легально-рациональной легитимации**: «Сталинизм связан с культом личности и с массовыми нарушениями закона, с репрессиями и лагерями. Ничего подобного в России нет и, надеюсь, уже больше никогда не будет» [7].

#### 2014 год

Послание 2014 года проходило в новых геополитических условиях после проведения референдума о статусе Крыма и включения полуострова в состав России. Вследствие чего Послание начиналось с **официально-националистического** способа легитимации: «В этом году мы вместе прошли через испытания, которые по плечу только зрелой, сплочённой нации, по-настоящему суверенному и сильному государству. Россия на деле доказала, что способна защитить соотечественников, с честью отстаивать правду и справедливость» [6].

В завершение первой части Послания Путин, как и в предыдущем Послании, переходит от официально-националистического способа легитимации к **новому традиционному**: «Здоровая семья и здоровая нация, переданные нам предками традиционные ценности в сочетании с устремлённостью в будущее, стабильность как условие развития и прогресса, уважение к другим народам и государствам при гарантированном обеспечении безопасности России и отстаивание её законных интересов – вот наши приоритеты» [6].

Вторая часть Послания преимущественно посвящена дальнейшим планам и вопросам социально-экономического развития. Для этой части характерна **целерациональная** легитимация «Необходимо ответить на вопрос, что мы будем делать в экономике, в финансах, в сфере социального развития и, главное, каким будет наш стратегический курс» [6].

**Эвдемоническая** легитимация в данном Послании в большей степени присутствует в первом внешнеполитическом блоке. Лесли Холмс связывает эвдемоническую легитимацию с экономическими и социальными показателями. Однако на наш взгляд эвдемоническая легитимация на основе политических успехов также имеет место, особенно в отношении обществ коллективного типа. Речь идет о том, что улучшение положе-

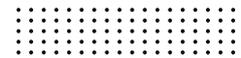
ния жителей Крыма граждане России восприняли как личную победу. То есть акцент переносится с «власть легитимна, потому что улучшается качество жизни граждан» на «власть легитимна, потому что заботится о всем русском народе».

Для «Прямой линии» 2014 года также характерно большое количество вопросов, связанных с внешней политикой и присоединением Крыма. Поэтому по способам легитимации данная «Прямая линия» резко отличается от других, анализируемых нами. В данной «Прямой линии» превалирует **официально-националистический** способ легитимации: «Наша задача заключалась не в том, чтобы действовать там, в полном смысле, вооружёнными силами, наша задача заключалась в том, чтобы обеспечить безопасность граждан и благоприятные условия для их волеизъявления. Мы это и сделали. Но без позиции самих крымчан это было бы просто невозможно» [7]. Помимо вопросов по Крыму, в ходе «Прямой линии» были заданы вопросы о присоединении Аляски и о ситуации в Приднестровье.

Большая часть «Прямой линии» была посвящена вопросам внешней политики, однако были заданы вопросы, касающиеся социально-экономического положения. Необходимо отметить, что **эвдемонический** способ легитимации использовался и при ответах на проблемные вопросы. Так, к примеру, при ответе на вопрос о росте цен на хлеб Президент плавно перевел тему на развитие сельского хозяйства в целом: «Уделяли и будем уделять внимание развитию сельского хозяйства. В позапрошлом году рост был значительный – 23 %, в прошлом тоже был рост, более скромный, в текущем году предусмотрены средства на поддержку сельского хозяйства. Надеюсь, правительство будет своевременно реагировать на текущую ситуацию» [7].

#### 2015 год

Первой и главной темой Послания 2015 года стал мировой терроризм. В начале своего выступления Президент попросил почтить минутой молчания всех граждан России, погибших от рук террористов. В своей речи о международном терроризме Путин объяснил, почему Россия вмешалась в сирийский конфликт. Один из основных способов легитимации в данной части Послания – **официально-националистический**: «Сила России – в свободном развитии всех народов, в многообразии, в гармонии и культур, и языков, и наших традиций, во взаимном уважении, диалоге и православных, и мусульман, последователей иудаизма и буддизма. Мы обязаны жёстко противодействовать любым проявлениям экстремизма и ксенофобии, беречь межнациональное и межрелигиозное согласие. Это историческая основа нашего общества и российской государственности» [6].



Галицкая К. А.

Далее в своей речи В.В. Путин затронул тему предстоящих выборов в Госдуму, призывая к честной конкуренции в рамках закона и используя тем самым **легально-рациональную легитимацию**.

Далее Президент выделил пять приоритетных направлений деятельности Правительства РФ. В рамках данной части Послания преимущественно использовалась **целерациональная** легитимация.

В завершение Послания Президент затрагивает тему Крыма. Здесь используется **официально-националистическая и новая традиционная легитимация**: «Россия в полный голос заявила о себе как сильное самостоятельное государство с тысячелетней историей и великими традициями. Как нация, которая консолидирована общими ценностями и общими целями» [6].

«Прямую линию» 2015 года Президент начинает с озвучивания позитивных статистических данных: «По итогам прошлого года реальный ВВП России вырос на 0,6 процента, то есть это небольшой, но всё-таки рост. Чуть больше выросло промышленное производство – на 1,7 процента, а обрабатывающая промышленность – на 2,1 процента. Обновлён рекорд добычи нефти, самый большой за всю новейшую историю – 525 миллионов тонн» [7]. Это является ярким проявлением **эвдемонической легитимации**. Необходимо отметить, что в 2015 году эйфория по поводу присоединения Крыма несколько спала, и, соответственно, **официально-националистический способ** легитимации ушел на второй план, но проявлялся при ответах на вопросы о санкциях и импортозамещении.

#### 2016 год

Послание 2016 года в большей степени посвящено внутренним вопросам. В Послании 2016 года, в отличие от двух предшествующих, превалирует **целерациональный способ** легитимации. Это традиционные социально-экономические приоритеты развития и новые цели по отдельным направлениям (год экологии, программа благоустройства). Можно отметить наличие **легально-рационального** способа легитимации в вопросах, касающихся выборов: «Курс на развитие политической системы, институтов прямой демократии, на повышение конкурентности выборов абсолютно оправдан, и мы, безусловно, будем его продолжать» [6]. Также в Послании присутствует **эвдемоническая легитимация** в части достижений в области демографии и здравоохранения.

«Прямая линия» 2016 года предшествовала выборам в Государственную Думу РФ, что определило ее характер. При ответе на несколько провокационных вопросов о предстоящих выборах Президент придерживался линии **легально-рациональной легитимации**: «Единая Россия» является стабилизирующим эле-

ментом нашей политической системы. Роль «Единой России», конечно, чрезвычайно важна, но это совсем не значит, что у неё есть какие-то преференции» [7].

Однако большинство вопросов касались социально-экономического развития, и при ответах на них традиционно использовалась **эвдемоническая легитимация**, даже несмотря на очевидные проблемы в экономике.

#### 2017 год

Послание Президента Федеральному Собранию перенесено с декабря 2017 года на март 2018 года.

Основной упор в «Прямой линии» опять сделан на **эвдемонический** способ легитимации, тем более что это позволяет сделать улучшение ситуации в сфере экономики: «Рецессия в российской экономике преодолена, и мы перешли к периоду роста» [7].

При комментарии проблем, связанных с санкциями, привычно используется **официально-националистический** способ легитимации: «ООН даёт такие цифры – мы потеряли где-то 50–52 млрд долларов, а те страны, которые ввели санкции, потеряли 100 млрд долларов. Есть и плюсы. Мы вынуждены были включить мозги, таланты, сосредоточить ресурсы на ключевых направлениях. У нас реально начало расти производство в важных, сложных отраслях» [7].

**Легально-рациональный** способ легитимации не выдвигается на первый план, однако при ответах на вопросы, связанные с формированием органов власти, Президент всегда подчеркивает важность демократических процедур. Таким примером является ответ на вопрос о преемнике: «Хочу сказать, что это должен определить избиратель – российский народ» [7].

#### 2018 год

В Послании 2018 года превалирует **целерациональный** способ легитимации. И если в предшествующих посланиях целерациональный способ легитимации возможно проследить только при формулировании текущих задач, то в Послании 2018 года ставится стратегическая задача: «Все проекты, приоритеты: странственное развитие, инвестиции в инфраструктуру, в образование, здравоохранение и экологию, в новые технологии и науку, меры поддержки экономики, содействие талантам, молодёжи – всё это призвано работать на одну, стратегическую задачу – прорывное развитие России» [6]. Более того, в данном Послании целерациональный способ тесно переплетен с **эвдемоническим**. Структура текста выглядит следующим образом: достижение в социально-экономической сфере – вызов – задача. Однако, если вернуться к Лесли Холмсу и его пониманию целерационального способа легитимации власти, то можно сделать вывод о том, что текущий уровень целерацио-



Галицкая К. А.

Таблица 1. Доминирующие способы легитимации власти Президента РФ

Год	Доминирующие способы легитимации власти Президента РФ в Послании Президента Федеральному Собранию	Доминирующие способы легитимации власти Президента РФ на «Прямой линии»
2012	Целерациональный Эвдемонический Легально-рациональный	«Прямая линия» не проводилась
2013	Легально-рациональный (о Конституции) Целерациональный Официально-националистический Новый традиционный Эвдемонический	Эвдемонический Легально-рациональный
2014	Официально-националистический (о присоединении Крыма) Целерациональный Новый традиционный Эвдемонический	Официально-националистический (о присоединении Крыма) Эвдемонический
2015	Официально-националистический (о терроризме) Легально-рациональный Целерациональный Новый традиционный	Эвдемонический Официально-националистический
2016	Целерациональный Легально-рациональный Эвдемоническая	Эвдемонический Легально-рациональный
2017	Послание перенесено на 2018 год	Эвдемонический Официально-националистический Легально-рациональный
2018	Целерациональный Официальное признание Официально-националистический Эвдемонический Легально-рациональный	Эвдемонический Старый традиционный Целерациональный

нального способа легитимации далек от эталона, который дает в качестве примера Лесли Холмс. Он говорит в данном случае о коммунистических системах, которые легитимированы целью достижения коммунизма. То есть наиболее эффективное использование целерационального способа легитимации возможно с помощью идеологии, которая провозглашает высшую цель. В ином случае цель подменяется стратегической задачей, которая с точки зрения управленческой деятельности необходима, но с точки зрения процесса легитимации не представляет большой ценности, так как, в отличие от идеологии, стратегическая задача не принимается человеком на духовном уровне. Возникает понимание, что данную задачу необходимо выполнять, но не вера в нее.

Особое внимание в Послании 2018 года необходимо обратить на второй внешнеполитический или военный блок, в рамках которого прошла демонстрация новейшего вооружения. Безусловно, данный блок, который занимал практически половину Послания, был адресован не столько внутренним элитам, сколько

внешним. Демонстрация силы, сопровождавшаяся видеоматериалами, была нацелена, помимо прочего, на достижение внешней легитимности. Здесь можно говорить о таком способе легитимации, как **официальное признание**. Однако необходимо отметить его особую форму. Лесли Холмс описывает данный способ легитимации в позитивном ключе. Для него признание – это прием в какие-либо международные организации. Однако мы видим противоположную ситуацию – официальное признание от обратного. Помимо этого, попутно происходит и внутренняя **официально-националистическая** легитимация путем пробуждения патриотических чувств, гордости за страну и т.д.

**Легально-рациональный** способ легитимации в данном Послании выражен своеобразными лозунгами-призывами: «Чтобы идти вперед, динамично развиваться, мы должны расширить пространство свободы во всех сферах, укреплять институты демократии, местного самоуправления, структуры гражданского общества, судов, быть страной, открытой миру, новым идеям и инициативам» [6].



*Галицкая К. А.*

Особенность «Прямой линии» 2018 года заключалась в наличии связи с министрами и главами регионов в режиме онлайн-конференции. Давать ответы на проблемные вопросы губернаторам приходилось в прямом эфире. При этом большая часть ответов была адресована Президенту, а не людям, задающим вопросы. В свою очередь Президент по итогам ответа отдавал распоряжения по решению проблемы, что является признаком **старого традиционного** способа легитимации. Также при оценке основных макроэкономических и социальных показателей присутствовал **эвдемонический** способ легитимации.

В отдельных фразах можно выявить черты **целерационального** способа легитимации, однако он выражен менее ярко, чем в Послании 2018. Это говорит о том, что целерациональный способ легитимации на данном этапе в большей степени применяется по отношению к элитам, чем к народу, что является логичным в отсутствии идеологии.

### Итоги

1. На протяжении последних 6 лет в рамках двух линий легитимации власти Президента превалировал эвдемонический способ. Однако больший упор на данный способ все-таки делается в рамках «Прямой линии», что объясняется ее особым форматом – диалогом. Люди преимущественно задают вопросы, касающиеся социально-экономических проблем, и, отвечая на них, Президент сначала говорит о индикаторах, которые имеют положительную динамику, и подчеркивает успехи власти, влияющие на уровень жизни населения. Специфической чертой применения эвдемонического способа легитимации является то, что он используется даже во время экономического спада. Констатируется проблемный показатель, а затем тема переводится на какой-либо успех в социально-экономической сфере. Показателем пример из «Прямой линии» 2016 года: «В этом году Правительство исходит из того, что у нас сохранится небольшой спад, но уже только 0,3 процента, а в следующем году ожидается рост 1,4 процента. Есть абсолютно позитивные вещи, например, рост в сельском хозяйстве, я уже сказал, три процента; жилищное строительство в прошлом году достигло максимума – 85 с лишним миллионов квадратных метров, это рекорд» [7].

2. Необходимо отметить, что в рамках «Прямых линий» легально-рациональный способ легитимации наиболее ярко проявляется в ответах на вопросы о политической системе и государственном устройстве. Президент старается во всех ответах подчеркивать наличие и работу демократических процедур.

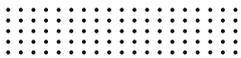
3. Также необходимо отметить, что не все способы легитимации возможно определить на основе анализа содержания выступлений Президента. Так, например, харизматический способ больше выража-

ется с помощью поведения, артикуляции, эмоций. Старый традиционный способ легитимации ярко проявляется в поступках Президента. Так, решая вопросы граждан в прямом эфире, делая замечания чиновникам онлайн в рамках «Прямой линии» 2018, Президент выступает в образе царя либо «отца народа», тем самым обращаясь к старому традиционному способу легитимации. Лесли Холмс также отмечает, что Путин связан с Православной Церковью для пропаганды своих взглядов и политики. Это также является чертой старого традиционного способа легитимации.

4. Из составленной в ходе исследования таблицы можно сделать вывод о том, что в рамках «Прямой линии» используется два, редко три, способа легитимации. В рамках Послания – 3–4 способа легитимации. Это можно объяснить жанровыми особенностями. Послание – это текст, который готовится при участии различных органов власти несколько месяцев. Все данные в нем выверены, драматургия продумана, влияние просчитано заранее. В свою очередь «Прямая линия» представляет собой некую импровизацию Президента. Пусть примерный список вопросов и тем понятен заранее, Глава государства отвечает на них более свободно и ситуативно.

5. Количество способов легитимации в рамках Послания 2018 – пять, при этом среднее количество (с 2012 по 2018 годы) составляет четыре, а в 2016 году и вовсе было использовано три способа. Необходимо отметить, что Послание было перенесено с декабря 2017 года на 01 марта 2018 года и состоялось за две недели до выборов. Большая часть Послания состояла в демонстрации новейшего вооружения. Тем самым использовался новым образом официально-националистический способ легитимации. Все эти факты говорят о том, что одна из целей Послания заключалась в повышении уровня легитимности Президента перед выборами. И исходя из результатов голосования, эта цель была достигнута. Таким образом, увеличение количества способов легитимации, перенос Послания ближе к выборам, а также использование официально-националистического способа в новом виде принесло необходимый эффект.

6. Три способа легитимации, которые Лесли Холмс определил, как внешние, практически не находят отражения ни в рамках президентского Послания, ни в рамках «Прямой линии». За исключением Послания 2018 года, в котором присутствует способ легитимации «официальное признание», но в определенной интерпретации от обратного. Отсутствие внешних способов легитимации может свидетельствовать о том, что, как для народа, так и для элит более важными являются внутренние основания легитимности власти Президента РФ. Распространенные в обществе антизападные настроения обесценивают внешнюю легитимацию.



Галицкая К. А.

Кроме того, политика Главы государства, направленная на укрепление суверенитета России и независимость от других государств в принятии решений, способствует усилению внутренних способов легитимации и ослаблению внешних.

В проанализированных нами источниках находят отражение все внутренние способы легитимации, кроме способа под названием «отличный от прошлого». Основная причина отсутствия данного способа легитимации заключается в периоде правления В. В. Путина. Сравнение с предшествующими государственными деятелями и проводимой им политикой было бы обосновано в первый либо второй срок правления В. В. Путина. Мы исследуем период правления, начиная с 2012 года, когда В. В. Путин находился у власти на протяжении 12 лет. Поэтому в таких условиях сравнение с прошлым уже не способно повысить уровень легитимности. Кроме того, В. В. Путин, став Президентом РФ, взял на себя некое моральное обязательство по отношению к предыдущему лидеру. В своих выступлениях Президент РФ демонстрирует ответственное отношение к противоречивым и сложным моментам истории, в связи с чем способ легитимации, основанный на сравнении с предыдущими лидерами, воспринимается как несущий в себе определенные риски и поэтому практически не используется.

В рамках президентского Послания не используется старый традиционный способ легитимации. Как мы говорили выше, целевой аудиторией Послания являются элиты. И если диалог с населением может выстраиваться с позиции «отца народа», то взаимодействие с элитой требует более рациональных способов легитимации.

7. Таким образом, исходя из специфики жанра, преобладающим способом легитимации в рамках Послания Президента Федеральному Собранию является целерациональный способ легитимации, в рамках «Прямой линии» – эвдемонический.

Учитывая особенности президентского Послания, его адресатов и все способы легитимации, встречающиеся в рамках данного формата на протяжении последних семи лет, мы можем говорить об особом типе легитимации, сложившемся при обращении Президента РФ к элите. Данный тип легитимации условно можно назвать **сигнально-рациональным**. Доминирующим способом легитимации в рамках данного типа легитимации является целерациональный способ. Вспомогательные способы зависят от ситуации. Чаще всего вспомогательными способами выступают легально-рациональный и эвдемонический. Сигнально-рациональный тип легитимации основан на привлечении внимания элит к существующим проблемам и вовлечении их в деятельность по достижению поставленных целей. То есть Президент транслирует некие сиг-

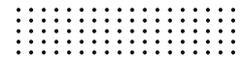
налы по вопросам дальнейшего развития государства, на которые должны ориентироваться элиты, и задает цели развития. Такие рациональные рамки дают адресатам Послания возможность ориентироваться в текущей ситуации и понимать, какие действия от них требуются. Тем самым обеспечивается некая предсказуемость и стабильность, что способствует легитимации власти Главы государства среди элиты.

Тип легитимации, разворачивающийся в рамках «Прямых линий» имеет совершенно другие основания, так как ориентирован на другую аудиторию. Для населения в ходе диалога с Президентом, который возникает в рамках «Прямой линии», более важными являются не рациональные, а эмоциональные основания, а также наличие определенных достижений в социально-экономической сфере. Поэтому тип легитимации, характерный для «Прямой линии» является **демонстративно-эмоциональным**. Он воздействует на иррациональные составляющие психики. Доминирующим способом легитимации здесь выступает эвдемонический способ. Вспомогательным способом в рамках данного типа легитимации обычно выступает официально-националистический способ.

8. Таким образом, мы определили типы легитимации, используемые в ходе «Прямой линии» (демонстративно-эмоциональный) и президентского Послания (сигнально-рациональный). Перспективным представляется исследование других форм взаимодействия Президента РФ с элитами и населением на предмет наличия данных типов легитимации.

#### Литература:

1. Центральная избирательная комиссия РФ: результаты выборов Президента РФ 04 марта 2012 года, 18 марта 2018 года [электронный ресурс]. URL: <http://www.vybor.y избирком.ru> (дата обращения 21.08.2018)
2. Фонд общественного мнения [электронный ресурс]. URL: <http://bd.fom.ru/pdf/d31pi2018.pdf> (дата обращения 21.08.2018)
3. Вебер М. Избранные произведения. Политика как призвание и профессия. М., 1990. 710 с.
4. Шабо Ж.-Л. Основные типы легитимности // Политические исследования. 1993. № 5.
5. Holmes L. Comparative Conclusions: Legitimacy and Legitimation in Eurasian Post-Communist States // Politics and Legitimacy in Post-Soviet Eurasia, С. 223–245.
6. Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2012–2016, 2018 годов. [электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения 21.08.2018)
7. «Прямая линия с Владимиром Путиным» 2013–2018. [электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения 21.08.2018)



---

*Галицкая К. А.*

**References:**

1. The Central Election Commission of the Russian Federation, the results of the election of the President of the Russian Federation 04.03.2012, 03/18/2018. [e-resource]. URL: <http://www.vybory.izbirkom.ru> (date of reference 21.08.2018)
2. Foundation public opinion. [e-resource]. URL: <http://bd.fom.ru/pdf/d31pi2018.pdf> (date of reference 21.08.2018)
3. Weber M. Selected Works. Politics as a vocation and profession. M., 1990. 710 p.
4. Shabo J.-L. The main types of legitimacy // Political studies. 1993. №5.
5. Holmes L. Comparative Conclusions: The Post-Communist States / Eurasian Post-Soviet Eurasia, P. 223–245.
6. Messages of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly of the Russian Federation 2012–2016, 2018. [e-resource]. URL: [kremlin.ru](http://kremlin.ru) (date of reference 21.08.2018)
7. “A straight line with Vladimir Putin” 2013–2018. [e-resource]. URL: [kremlin.ru](http://kremlin.ru) (date of reference 21.08.2018)



## ГЛАВА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В СТРУКТУРЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

**Бабошин О. А.**

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права, Уральский государственный юридический университет (Россия), 620137, Россия, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21, oleg.baboshin@mail.ru

УДК 352(470)-051

ББК 67.400.76

**Цель.** Анализ актуальных проблем правового статуса главы муниципального образования в системе местного самоуправления.

**Методы.** Использована общенаучная методология диалектического познания, а также исторический, сравнительно-правовой и системно-структурный методы.

**Результаты.** Проанализирован правовой статус главы муниципального образования в современных условиях. Сделаны выводы о необходимости определенных изменений действующего законодательства о местном самоуправлении.

**Научная новизна.** Предложена новая легальная дефиниция «глава муниципального образования»; обосновано положение о необходимости осуществления им своих полномочий исключительно на постоянной (профессиональной) основе; предложена новая модель муниципальной власти.

*Ключевые слова:* глава муниципального образования, местное самоуправление, муниципальная власть, органы местного самоуправления.

## HEAD OF THE MUNICIPALITY IN THE SYSTEM OF LOCAL GOVERNMENT BODIES

**Baboshin O. A.**

Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Constitutional Law Department, Ural State Law University (Russia), 620137, Russia, Yekaterinburg, Komsomolskaya str., 21, oleg.baboshin@mail.ru

**Purpose.** Analysis of contemporary issues of the legal status of the head of the municipality in the system of local government.

**Methods.** General scientific methodology of dialectical cognition was used, as well as historical, comparative legal, and system-structural methods.

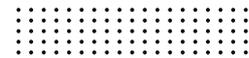
**Results.** The legal status of the head of the municipality in modern conditions has been analyzed. Conclusions have been drawn about the need for certain changes in the current legislation on local government.

**Scientific novelty.** A new legal definition “head of the municipality” has been proposed; the provision of the necessity of their terms of office exclusively on a regular (professional) basis has been substantiated; the new model of municipal authority has been proposed.

*Key words:* head of the municipality, local government, municipal authority, local government bodies.

Термин «глава муниципального образования» был введен в правовой оборот Федеральным законом от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1] для обозначения выборного должностного лица, возглавляющего деятельность по осуществлению местного самоуправления. Интересно отме-

тить, что само понятие «муниципальное образование» как юридически узаконенное появилось несколько ранее – с принятием в 1994 г. Гражданского Кодекса РФ (ч. 1), хотя и не получило четкого нормативного определения [2]. До появления названных актов в России были распространены понятия «глава местной администрации» и «глава местного самоуправления». Как



*Бабошин О. А.*

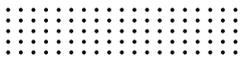
справедливо отмечают И. В. Выдрин и А. Н. Кокотов, ни одно из них не имело четкого толкования: можно было предполагать, что это тождественные понятия или напротив – что наименование зависело от способа вступления в должность. Если лицо избиралось населением, его следовало именовать главой местного самоуправления, а в случае назначения – главой местной администрации [3, с. 209]. Такое положение вызывало правовую неопределенность и неоднозначность суждений.

Вышеназванный Закон 1995 г. Устранил данный дефект, введя в понятийный аппарат единое наименование «глава муниципального образования», однако не в полной мере учел существующую практику. Не смотря на свою повсеместную распространенность, должность глава для федерального законодателя так и не стала обязательной – ее учреждение связывалось с исключительно только с уставом самоуправленческой территории (при обязательном наличии выборного представительного органа местного самоуправления). Этот вывод неоднократно подтверждался в свое время решениями высших судебных органов, в частности Верховного Суда РФ, который указал (1999 г.), что во многих регионах при организации выборов в органы местного самоуправления допускается характерная ошибка: до принятия уставов одновременно с выборами представительных органов назначаются выборы глав муниципальных образований. Между тем, как отмечал Верховный Суд, выборы глав могут быть назначены и проведены лишь после того, как такая выборная должность будет предусмотрена уставом конкретного муниципального образования [4]. Не остался в стороне и Конституционный Суд РФ, отметив недопустимость прямых обязываний регионального законодательства об учреждении должностей глав местного самоуправления и тем более установления порядка замещения этих должностей (Постановление от 30 ноября 2000 г. № 15-П) [5], а также сформулировав правовую позицию, согласно которой «местное сообщество может вообще не предусматривать в своем уставе должность главы муниципального образования – выборного должностного лица, так как из Конституции РФ (статья 130, часть 1) вытекает обязанность наличия лишь выборных органов местного самоуправления муниципальных образований; все иные органы и должностные лица местного самоуправления образуются в соответствии с уставами муниципальных образований» (Определение от 21 февраля 2002 г. № 26-О) [6]. Тем самым Суд подтвердил диспозитивный характер пункта 1 статьи 16 Закона 1995 г. о возможности предусмотреть в уставе должность главы муниципального образования – выборного должностного лица.

Сегодня, в связи с принятием Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принци-

пах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [7], ситуация принципиально изменилась: глава муниципального образования перешел в разряд обязательных органов местного самоуправления (ст. 34). Тем самым федеральный законодатель, во-первых, воспринял практику муниципального строительства, а во-вторых, безусловно повысил роль и статус главы самоуправленческой территории в структуре муниципальной власти. Не случайно, что в теории муниципального права главу определяют не только как высшее должностное лицо, но и как единоличный орган местного самоуправления [8, с. 373]. Объясняется это тем, что в силу прямого указания части 1 статьи 34 Федерального закона № 131, глава муниципального образования входит в структуру органов местного самоуправления. Кроме того, вполне определенно изложил свою позицию по данному поводу и Конституционный Суд РФ, рассматривая вопрос о правомерности наделения главы положением органа местного самоуправления. По мнению Суда, понятия «органы местного самоуправления» и «должностные лица местного самоуправления» не являются взаимоисключающими: должностное лицо местного самоуправления в зависимости от круга его полномочий может выступать и в качестве муниципального органа (Определение от 26 сентября 1996 г. № 92-О) [9].

Рамки статьи не позволяют охватить все грани правового статуса главы муниципального образования, поэтому остановимся лишь на некоторых аспектах. Прежде всего вызывает недоумение тот факт, что в статье 2 Федерального закона № 131, содержащей основные термины и понятия данного нормативного акта, отсутствует как таковое само понятие «глава муниципального образования». Здесь раскрываются лишь отдельные характеристики, присущие его правовому статусу, а именно содержится понятие «выборное должностное лицо местного самоуправления» и перечень лиц, замещающих муниципальные должности. Очевидно это связано с тем, что в статье 36 данного закона глава определяется как высшее должностное лицо муниципального образования, наделенное уставом собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. На наш взгляд данное понятие нуждается, во-первых, в дополнении; во-вторых, в некоторой корректировке; в-третьих, включением его непосредственно в сам текст статьи 2 Федерального закона № 131. Что касается дополнения (или расширения) этой дефиниции, отметим, что по своему правовому положению глава муниципалитета является выборным должностным лицом: единственным способом замещения указанной должности является избрание (независимо от конкретного способа – населением непосредственно или представительным органом). Кроме того, только глава муниципального образования, по



*Бабошин О. А.*

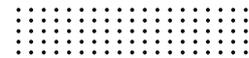
сути, может представлять в целом свое публично-территориальное образование в отношениях с юридическими и физическими лицами, а также государственными органами и должностными лицами. Иначе говоря, глава – это официальный представитель конкретного муниципального образования. Следует также подчеркнуть, что на главу не распространяется статус муниципального служащего. Будучи выборным должностным лицом местного самоуправления, глава муниципалитета замещает не «должность муниципальной службы» (как муниципальный служащий), а именно «муниципальную должность» (часть 2 статьи 1 Федерального закона от 2 марта 2007 г. №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации») – [10]. Наконец, статус главы в качестве высшего должностного лица муниципального образования – это очевидный факт. Как справедливо отмечает профессор И. В. Выдрин, он является обладателем организационно-распорядительных (если руководит думой) или исполнительно-распорядительных полномочий (когда возглавляет местную администрацию) по организации деятельности представительного органа или по решению вопросов местного значения [11, с. 159].

Что касается корректировки анализируемой дефиниции, выскажем следующую позицию. В действующей законодательной формулировке сказано, что глава «наделяется... собственными полномочиями по решению вопросов местного значения» (часть 1 статьи 36 Федерального закона № 131). Однако из общей теории права известно, что полномочия (т.е. совокупность прав и обязанностей субъекта) – это лишь элемент (часть) более широкой и сложной правовой категории, а именно компетенции. Кроме полномочий, компетенция также включает в себя и предметы ведения – сферы общественных отношений, в которых правомочен действовать властный субъект и территориальный масштаб (уровень) его деятельности. С учетом сказанного, считаем целесообразным говорить о том, что глава муниципального образования наделяется уставом не собственными полномочиями, а собственной компетенцией по решению вопросов местного значения. И еще оно замечание. В части 1 статьи 36 вышеназванного закона буквально сказано, что глава «наделяется уставом муниципального образования в соответствии с настоящей статьей собственными полномочиями...». Возникает закономерный вопрос: почему только в соответствии с настоящей статьей? Ведь отдельные полномочия главы муниципалитета содержатся также и в других нормах Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», в частности право отклонения нормативных актов, принятых представительным органом муниципального образования (право вето) закреплено в части 13 статьи 35 (речь идет о так

называемом «сильном главе», т.е. руководителе муниципальной администрации); право назначать публичные слушания (при наличии собственной инициативы), – в статье 28, и т.д. Подобные примеры можно продолжить. Поэтому считаем целесообразным говорить о том, что глава наделяется уставом муниципального образования собственной компетенцией по решению вопросов местного значения не только исключительно в соответствии со статьей 36, а в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» в целом.

Резюмируя все вышесказанное, предлагаем для непосредственного включения в текст статьи 2 Федерального закона № 131 следующее понятие: глава муниципального образования – высшее выборное должностное лицо муниципального образования, замещающее муниципальную должность, наделенное уставом муниципального образования в соответствии с настоящим Федеральным законом собственной компетенцией по решению вопросов местного значения. Аналогичным образом должна быть скорректирована соответственно и часть 1 статьи 36 данного законодательного акта.

Следует также обратить внимание на такой аспект в правовом статусе главы самоуправленческой территории как возможность осуществления им своих полномочий на постоянной (профессиональной) и соответственно возмездной основе, так и возможно на непостоянной основе, если последнее оговорено в уставе муниципального образования. Как справедливо отвечают М. В. Пресняков и С. Е. Чаннов, законодательство и сложившаяся правоприменительная практика допускают исполнение обязанностей главы муниципального образования как на возмездной, так и на безвозмездной основе [12, с. 33]. В этом его отличие от главы местной администрации, который всегда получает денежное вознаграждение за свою деятельность. Действительно, согласно части 5 статьи 40 Федерального закона № 131 выборные должностные лица местного самоуправления могут осуществлять свои полномочия на постоянной основе в соответствии в настоящим Федеральным законом и уставом муниципального образования; при этом каких-либо исключений для главы не устанавливается. Интересно отметить, что в российской муниципальной практике встречаются (правда единичные) случаи, когда глава муниципалитета исполняет свои полномочия не на постоянной основе. Так, подобное положение закреплено, например, в части 3 статьи 31 устава муниципального образования Славный Тульской области (здесь глава одновременно исполняет полномочия председателя Собрания депутатов) [13]. На наш взгляд, статус высшего должностного лица публично-территориального образования не совместим с осу-

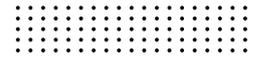
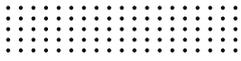


*Бабошин О. А.*

ществом им своих полномочий на непостоянной (непрофессиональной) основе. Как справедливо отмечает Д. Г. Правдин, модель с главой муниципального образования, осуществляющего свои полномочия на непостоянной основе, не соответствует потребностям муниципального управления и должна быть государственно запрещена [14, с. 39]. Соответственно предлагаем внести дополнение в статью 36 Федерального закона № 131, прямо указав, что глава может осуществлять свои полномочия исключительно на постоянной (профессиональной) основе. Тем самым на него будут распространяться и запреты, установленные частью 7 статьи 40 данного закона для выборных должностных лиц, работающих на постоянной основе.

Обратимся теперь к такому актуальному вопросу как способ (порядок) избрания главы муниципального образования и его положения в структуре органов местного самоуправления (т.е. к вопросу о моделях организации муниципальной власти). Конституция РФ прямо не называет главу муниципального образования в числе избираемых населением напрямую органов и должностных лиц публичной власти и не определяет какой-либо иной конкретный порядок замещения этой должности, что предполагает необходимость законодательного регулирования данного вопроса. Часть 2 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (в редакции Федерального закона от 27 мая 2014 г. № 136) [15] наделила субъекты Российской Федерации правом определять законом способы избрания глав муниципальных образований, выбирая их из тех вариантов, что предусмотрены в данной норме, в том числе вводить единственный способ избрания главы для конкретных муниципальных образований. При этом, как следует из указанных законоположений во взаимосвязи с частью 4 статьи 7 названного Федерального закона, вопрос о порядке формирования органов местного самоуправления (а значит и способа избрания главы) не может решаться в уставе муниципального образования иначе, чем это предусмотрено законом соответствующего субъекта РФ. В подобных условиях, как справедливо отмечает судья Конституционного Суда РФ профессор А. Н. Кокотов в своем Особом мнении в Постановлении Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30 [16], установление способа избрания главы в уставе муниципального образования превращается в формальность, поскольку муниципальное образование обязано в своем уставе воспроизвести тот способ избрания главы, который для него установлен законом субъекта Российской Федерации, а последние, в свою очередь, «получили действенное средство влияния на подбор глав муниципальных районов и городских округов». В данном Постановлении Конституционный Суд РФ в целом признал часть 2 ста-

ть 36 Федерального закона № 131 соответствующей Конституции РФ, при этом сформулировав важную правовую позицию, суть которой сводится к следующему. Не исключается воспроизведение в законе субъекта РФ как единственно возможного (обязательного), так и нескольких (альтернативных) из числа предусмотренных Федеральным законом № 131 способов избрания главы муниципального образования, причем как в отношении отдельных (конкретных), так и нескольких или всех муниципальных образований, расположенных на территории соответствующего субъекта Федерации. При этом в отношении муниципальных образований верхнего территориального уровня (муниципальных районов, городских округов, городских округов с внутригородским делением, внутригородских районов), а также тех городских поселений, которые по степени концентрации возложенных на них публичных функций и задач (имеющих по своему характеру государственное значение) сопоставимы с городскими округами, закон субъекта РФ может установить единственно возможный (т.е. безальтернативный) вариант порядка избрания главы и его места в системе органов местного самоуправления (т.е. по сути – модель муниципальной власти). При этом, как подчеркивает Суд, закон субъекта РФ должен устанавливать объективно обусловленные и формализованные критерии определения состава таких муниципальных образований, отражающих особенности осуществления в них местного самоуправления. Примечателен тот факт, что Конституционный Суд РФ в названном постановлении фактически сам сформулировал данный критерий – это осуществление в муниципальных районах и городских округах как таковых значительного объема имеющих государственное значение публичных функций и задач. Субъектам Федерации остается лишь продублировать данный критерий в своих законодательных актах (что уже и получило распространение на практике, в частности, в Свердловской области). Что же касается муниципальных образований первичного (базового) территориального уровня местного самоуправления (т.е. сельских и городских поселений, не сопоставимых с городскими округами), то в отношении их, как подчеркнул Конституционный Суд РФ, недопустимо введение законом субъекта РФ безальтернативного (единственно возможного) способа замещения должности главы муниципального образования и определения его места в структуре органов местного самоуправления. При этом в числе альтернативных способов во всяком случае должно быть предусмотрено проведение прямых муниципальных выборов главы. Обосновал Конституционный Суд РФ тем, что поселения более ориентированы на самоорганизацию (нежели крупные муниципалитеты), обладают более высоким, чем муниципальные районы и городские округа, потенциалом



*Бабошин О. А.*

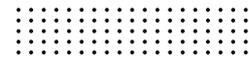
личного участия жителей в делах местного сообщества; в них более востребованными являются прямые, непосредственные отношения органов местного самоуправления с населением. Правовая позиция Конституционного Суда РФ, выраженная в Постановлении от 1 декабря 2015 г. № 30, нашла свое полное отражение и в Законе Свердловской области от 10 октября 2014 г. № 85 «Об избрании органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области» (в ред. От 5 июня 2018 г.) [17], в соответствии с которым, в отношении всех городских округов (68) и муниципальных районов (5) области избрана единственно возможная (безальтернативная) модель организации муниципальной власти: главы этих муниципальных образований должны избираться их представительными органами из числа кандидатур, представленных конкурсными комиссиями по результатам проведенного предварительного конкурса и возглавлять местные администрации (так называемая «пятая» или «советская» модель муниципальной власти. Что же касается сельских (16) и городских (5) поселений, то в отношении их областной законодатель предусмотрел три альтернативные модели организации муниципальной власти: а) глава избирается на муниципальных выборах, входит в состав представительного органа и исполняет полномочия его председателя; б) глава также избирается на муниципальных выборах и возглавляет местную администрацию; в) глава избирается представительным органом из числа кандидатур, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса и возглавляет местную администрацию (так называемая «советская» модель). Окончательный же выбор конкретной модели муниципальной власти остается за уставом соответствующего поселения. Заметим, что в ранее действующей редакции данный областной закон отдельно предусматривал муниципальные выборы глав МО г. Екатеринбург и г. Нижний Тагил, а в качестве дополнительного критерия для них устанавливал демографический фактор – численность населения более 300 тысяч человек.

Часть 2 статьи 36 Федерального закона № 131 в ранее действовавшей редакции предусматривала право муниципальных образований непосредственно воспроизводить в своем уставе способ избрания главы муниципального образования из тех, что закреплялись в указанном Федеральном законе. На наш взгляд, такое положение в наибольшей степени соответствовало Конституции РФ (часть 1 статьи 131), согласно которой структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. В связи с этим согласимся с позицией А. Н. Кокотова, высказанной им в Особом мнении к Постановлению Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30, согласно которой «часть 2 статьи 36 названного закона

(в действующей редакции) существенно ограничивает конституционное право граждан самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления и не соответствует статьям 12, 130 и 131 (часть 1) Конституции РФ».

В заключение, несколько слов о современных моделях организации аппарата муниципальной власти (применительно к статусу главы муниципального образования). Одним из общих принципов организации местного самоуправления в РФ является принцип многообразия организационных моделей аппарата муниципальной власти. Это обстоятельство неоднократно подчеркивал Конституционный Суд РФ в своих решениях (Постановление от 18 мая 2011 г. № 9 [18] и др.). Как справедливо отмечает директор екатеринбургского Института муниципального управления профессор И. В. Выдрин, «оптимальных моделей устройства местной власти нет» [19]. До 2010 г. в России самой распространенной была так называемая «одноглавая модель»: глава муниципалитета избирался на муниципальных выборах населением и возглавлял местную администрацию. В современных условиях на ее место приходит так называемая «советская» (или «пятая») модель: глава избирается местным представительным органом из числа кандидатов, предложенных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Данная модель, как и любая другая, имеет свои сильные и слабые стороны. В качестве ее положительных аспектов можно отметить следующие: а) экономия бюджетных средств на проведение муниципальных выборов; б) профессионализм будущего главы, который обеспечивается конкурсным отбором кандидатов; в) отсутствие двоевластия, что присуще так называемой «советно-менеджерской» модели. В качестве слабой стороны – отсутствие у главы муниципалитета мандата народного доверия, в виду того, что он не прошел горнило муниципальных выборов.

Считаем целесообразным предложить следующую альтернативную модель организации муниципальной власти, условно назвав ее «народно-менеджерской»: глава муниципального образования избирается населением на муниципальных выборах, но только из числа тех кандидатов, которые будут включены в избирательный бюллетень конкурсной комиссией по результатам предварительного конкурса. Избранный таким образом глава должен одновременно и возглавить местную администрацию. При этом состав конкурсной комиссии считаем целесообразным формировать исключительно представительным органом муниципального образования из представителей местного сообщества. На наш взгляд, данная модель обеспечит симбиоз «одноглавой» и «советской» моделей муниципальной власти и в наибольшей степени будет соответствовать части 1 статьи 131 Конституции РФ.



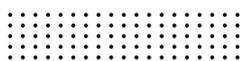
*Бабошин О. А.*

**Литература:**

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1995. № 35. Ст. 3506. Документ утратил силу.
2. Гражданский Кодекс Российской Федерации. Часть 1: Федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 23 мая 2018 г.) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 32. Ст. 3301.
3. Выдрин И. В., Кокотов А. Н. Муниципальное право России: учебник для вузов. М.: Норма-Инфра-М, 2001. 368 с.
4. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации. Некоторые вопросы судебной практики по гражданским делам. Вопросы местного самоуправления // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2000. № 1.
5. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 г. № 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области // Собрание законодательства РФ. 2000. № 50. Ст. 4943.
6. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 21 февраля 2002 г. № 26-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Курганской областной Думы о проверке конституционности пункта 3 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2002. № 4.
7. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131 (в ред. от 3 августа 2018 г.) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
8. Муниципальное право России: учебник / под ред. А. Н. Кокотова. М.: Юрайт, 2009. 504 с.
9. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 26 сентября 1996 г. № 92-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Государственной Думы Ярославской области как не соответствующего требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
10. О муниципальной службе в Российской Федерации: Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ (в ред. от 3 августа 2018 г.) // Собрание законодательства РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.
11. Выдрин И. В. Муниципальное право России: учебник для вузов. М.: Норма, 2006. 320 с.
12. Пресянков М. В., Чаннов С. Е. Оплата труда должностных лиц местного самоуправления: вопросы правовой определенности // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 10. С. 31–33.
13. Устав муниципального образования Славный от 27 апреля 2009 г. № 3/8 (в ред. от 31 января 2012 г.) // Арсеньевские вести. 2009. № 18.
14. Правдин Д. Г. Глава муниципального образования в системе органов местного самоуправления // Проблемы в российском законодательстве. 2011. № 3. С. 38–41.
15. О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 3 февраля 2015 г.) // Российская газета от 30 мая 2014 г.
16. Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30 по делу о проверке конституционности частей 4,5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1. статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1. статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
17. Об избрании органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области: Закон Свердловской области от 10 октября 2014 г. № 85 (в ред. от 5 июня 2018 г.) // Областная газета от 15 октября 2014 г.
18. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 мая 2011 г. № 9-П по делу о проверке конституционности пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н. М. Савостьянова // Российская газета от 03 июня 2011 г.
19. Оптимальных моделей устройства местной власти нет // Областная газета. 2018. 20 апреля.

**References:**

1. On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation: Federal Law of 28 August 1995 № 154-FL // Meeting of the legislation of the Russian Federation. 1995. № 35. Art. 3506. The document has expired.



*Бабошин О. А.*

2. Civil Code of the Russian Federation. Part 1: Federal Law of 30 November 1994 № 51-FL (as amended on 23 May 2018) // Collected Legislation of the Russian Federation. 1995. № 32. Art. 3301.
3. Vydrin I. V., Kokotov A. N. Municipal law of Russia: a textbook for universities. M.: Norma-Infra-M, 2001. 368 p.
4. Review of the judicial practice of the Supreme Court of the Russian Federation. Some issues of judicial practice in civil matters. Issues of local self-government // Bulletin of the Supreme Court of the Russian Federation. 2000. № 1.
5. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of 30 November 2000 № 15-R on the case on verification of the constitutionality of certain provisions of the Charter (Fundamental Law) of the Kursk Region as amended by the Law of the Kursk Region of 22 March 1999 «On Amendments and Additions to the Charter (Basic Law of the Kursk region)» // Meeting of the legislation of the Russian Federation. 2000. № 50. Art. 4943.
6. Determination of the Constitutional Court of the Russian Federation of 21 February 2002 № 26-D “On refusal to accept for consideration the request of the Kurgan Regional Duma to verify the constitutionality of clause 3 of article 16 of the Federal Law “On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation” // Bulletin of the Constitutional Court of the Russian Federation. 2002. № 4.
7. On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation: Federal Law of 6 October 2003 № 131-FL (as amended on 3 August 2018) // Collection of the legislation of the Russian Federation. 2003. № 40. Art. 3822.
8. Municipal law of Russia: the textbook / ed. A. N. Kokotov. M.: Yurayt, 2009. 504 p.
9. The Determination of the Constitutional Court of the Russian Federation of 26 September 1996 № 92-D “On refusal to accept for consideration the request of the State Duma of the Yaroslavl Region as not complying with the requirements of the Federal Constitutional Law “On the Constitutional Court of the Russian Federation”. The document has not been published. Access from the ref.-legal system “ConsultantPlus”.
10. On the municipal service in the Russian Federation: Federal Law of 2 March 2007 № 25-FL (as amended on 3 August 2018) // Meeting of the legislation of the Russian Federation. 2007. № 10. Art. 1152.
11. Vydrin I. V. Municipal law of Russia: a textbook for universities. Ed. 2nd, ed. and add. M.: Norma, 2006. 320 p.
12. Presyankov M. V., Channov S. E. Remuneration of officials of local self-government: questions of legal certainty // Constitutional and municipal law. 2008. № 10. P. 31–33.
13. Charter of the municipality of Slavny of 27 April 2009 № 3/8 (as amended on January 31, 2012) // Arsenyevskie news. 2009. № 18.
14. Pravdin D. G. Head of the municipality in the system of local governments // Gaps in the Russian legislation. 2011. № 3. P. 38–41.
15. On Amendments to Article 26.3 of the Federal Law “On General Principles of Organization of Legislative (Representative) and Executive Authorities of the Subjects of the Russian Federation” and the Federal Law “On General Principles of Organizing Local Self-Government in the Russian Federation” (as amended on 3 February 2015) // Russian newspaper of 30 May 2014.
16. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of 1 December 2015 № 30 in the case on verification of the constitutionality of parts 4.5 and 5.1 of Art. 35, parts 2 and 3.1. Art. 36 of the Federal Law “On General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation” and part 1.1. Art. 3 of the Law of the Irkutsk Region “On Certain Issues of the Formation of Local Self-Government Bodies of Irkutsk Region Municipal Units”. Access from the ref.-legal system “ConsultantPlus”.
17. On the election of local governments of municipalities located on the territory of the Sverdlovsk region: Law of the Sverdlovsk region of 10 October 2014 № 85 (as amended on 05 June 2018) // Regional newspaper of 15 October 2014.
18. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of May 18, 2011 № 9-R on the case on verifying the constitutionality of Clause 1 of Part 4 and Part 5 of Article 35 of the Federal Law “On General Principles of Organizing Local Self-Government in the Russian Federation” in connection with the complaint of citizen N .M. Savostyanova // Russian newspaper of 03 June 2011.
19. There are no optimal models of local government // Regional newspaper. 2018. 20 April.



## ЦИФРОВАЯ СРЕДА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ И ОБЩЕСТВЕННЫЕ ЗАПРОСЫ: БАЛАНС ИНТЕРЕСОВ И ПОТРЕБНОСТЕЙ

**Большаков С. Н.**

доктор политических наук, доктор экономических наук, профессор, проректор, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления, Ленинградский государственный университет имени А. С. Пушкина (Россия), 197022, Россия, г. Санкт-Петербург, ул. Ординарная, 21, [snbolshakov@mail.ru](mailto:snbolshakov@mail.ru)

УДК 351:004  
ББК 66.3(2Рос),123с51

В данной статье анализируются проблемы реализации современных информационно-коммуникационных технологий органами государственного управления. Отмечается значимость цифровых технологий в повышении эффективности государственного управления. Подчеркивается, что использование облачных технологий может снизить стоимость и сложность выполнения как обычных вычислительных задач в сфере государственного управления, так и перспективных, вычислительных, интенсивных исследовательских задач. В статье отмечается, что облачные технологии позволяют крупным распределенным исследовательским группам более эффективно обмениваться данными и ресурсами, что может способствовать проведению сложных междисциплинарных исследований, необходимых для лучшего понимания социальных структур и систем, экосистем, глобального изменения климата и других сложных явлений. На примере социологических исследований США приводятся данные о повышенном ожидании общества от использования облачных технологий органами государственного управления, роста значимости цифровых услуг для удовлетворенности действиями органов государственного управления.

**Методы.** Используются элементы системного анализа, структурно-функционального подхода, а также общенаучные методы анализа, синтеза.

**Научная новизна** заключается в выявлении комплекса проблем реализации облачных технологий в систему государственного управления, выявлении общественных ожиданий от качества государственного управления основанного на внедрении облачных технологий, постановки стратегических задачи кибербезопасности информационных систем.

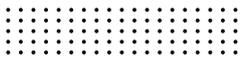
*Ключевые слова:* государственное управление, цифровая среда, государственная политика, облачные технологии, кибербезопасность.

## DIGITAL ENVIRONMENT OF STATE POLICY AND PUBLIC INQUIRIES: BALANCE OF INTERESTS AND REQUIREMENTS

**Bolshakov S. N.**

Doctor of Political Sciences, Doctor of Economics, Professor, Vice-Rector, Head of the Department of State and Municipal Administration, Pushkin Leningrad State University (Russia), 197022, Russia, St. Petersburg, Ordinary str., 21, [snbolshakov@mail.ru](mailto:snbolshakov@mail.ru)

In this article problems of realization modern information and communication technologies by state bodies are analyzed. The importance of digital technologies in increase in efficiency of public administration is noted. It is emphasized that use of a cloud computing can reduce cost and complexity of performance as usual computing tasks in the sphere of public administration, and perspective, computing, intensive research tasks. In article it is noted that a cloud computing allows the large distributed research groups to exchange more effectively data and resources that can promote carrying out the difficult cross-disciplinary researches necessary for the best understanding of social structures and systems, ecosystems, global climate change and other difficult phenomena. On the example of sociological researches of the USA data on the increased expectation of society from use of a cloud computing by state bodies, growth of the importance of digital services for satisfaction with actions of state bodies are provided.



*Большаков С. Н.*

**Methods.** Elements of the system analysis, structurally functional approach and also general scientific methods of the analysis, synthesis are used

**Scientific novelty** in identification a complex of problems realization a cloud computing in the system of public administration, identification of public expectations from quality of the public administration based on introduction cloud computing, statements strategic problems of cyber security of information systems.

*Key words:* public administration, digital environment, state policy, cloud computing, cyber security.

В последнее время интерес к переводу значительной части взаимодействия государства с другими акторами на облачные цифровые платформы стремительно усиливается. И хотя практических шагов в этом направлении пока не предпринимается, для традиционной иерархической модели новое поколение технологий выступает как потенциальный дисруптор (disruptor) – фактор, способный катализировать глубинные изменения системы. Наиболее важной составляющей этих процессов является развитие следующих технологических решений: работа с большими данными; блокчейн; машинное обучение и искусственный интеллект; интернет вещей [1].

Облачные технологии и информационные потоки начинают играть центральную роль в организации современного общества, страны и регионы оказываются интегрированы в международные сети, связывая во едино динамичные сектора. М. Нельсон отмечает, что интернет вступил в новую фазу, когда такие инструменты как Web 3.0, веб-службы, сетевое обслуживание и программное обеспечение являясь услугой, все больше позволяют пользователям использовать массив данных и новейшее программное обеспечение, находящиеся в Интернете, а не на персональном компьютере или на локальном сервере; прогнозируя, что в течение 5–10 лет «в облаке» произойдет 80 % или даже 90 % мирового объема вычислений и хранения данных [2].

Для специалистов в сфере государственной политики, государственного управления и безопасности понятны облачные решения в контексте технических, юридических, экономических деталей, а вот в сфере охраны прав и безопасности – нет.

Решения в сфере государственной политики будут иметь решающее значение для определения темпов развития информационных технологий, а также характеристик расширения использования облачных технологий. С появлением интернета, позволившей получить доступ к безграничному массиву данных в Интернете, большинство пользователей все больше перестают полагаться исключительно на программное обеспечение, работающее на персональных машинах, большинство современных программ, а также баз данных находятся в Интернете, все больший спектр приложений разрабатывается в он-лайн режиме доступа.

Общество начинает все более активно использовать облачные технологии по причине наличия следующих преимуществ:

- **Гибкость.** Благодаря возможности использовать миллионы различных компонентов программного обеспечения и баз данных, возможности их объединений в индивидуальные сервисы, пользователи находят оптимальные ответы на персонализированные запросы;

- **Повышенная надежность и безопасность.** Пользователи все меньше беспокоятся о формировании персональных архивах, хранения индивидуальной информации;

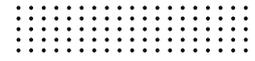
- **Расширенное сотрудничество.** Предоставляя возможность онлайн-обмена информацией и приложениями, облачные технологии предоставляет новые способы совместной работы (и воспроизведения).

- **Переносимость.** Возможность доступа пользователей к новейшим данным и инструментам которые им необходимы, в любой точке земного шара, где они могут подключаться к Интернету.

- **Упрощенные устройства.** Поскольку данные и программное обеспечение, которое используют пользователи, находятся в облаке, пользователям не нужен супер-современный и мощный компьютер для его использования. Интересы удовлетворяются возможностями мобильного телефона, КПК, игровой приставкой, автомобильными сервисами и датчиками, интерфейс.

Использование облачных технологий может снизить стоимость и сложность выполнения как обычных вычислительных задач в сфере государственного управления, так и перспективных, вычислительных, интенсивных исследовательских задач. Облачные технологии позволяют крупным распределенным исследовательским группам более эффективно обмениваться данными и ресурсами, способствуют проведению сложных междисциплинарных исследований, необходимых для лучшего понимания социальных структур и систем, экосистем, глобального изменения климата и других сложных явлений.

Темпы развития и развертывания облачных технологий будут зависеть от многих факторов, в том числе от того, как быстро развиваются информационные технологии, насколько оперативно компьютерная и телекоммуникационная отрасли соответствуют националь-



*Большаков С. Н.*

ным и международным стандартам, насколько активно компании инвестируют в необходимую инфраструктуру, сколько разрабатывается экономичных, актуальных запросам приложений и насколько быстро потенциальные пользователи принимают передовые способы приобретения и использования вычислительных ресурсов.

Государственная политика может оказывать влияние на каждый из перечисленных факторов, есть различные способы, которыми органы государственного управления могут стимулировать ускоренный рост облачных технологий или наоборот препятствовать их использованию и росту. Аналогично от органов государственного управления зависят темпы развития Интернета, дифференцирующиеся по регионам и странам, темпы развития облачных технологий могут широко варьироваться. К ключевым факторам государственной политики, которые будут влиять на темпы прогресса и развития облачных технологий, можно отнести:

**Исследования.** Предоставление исследователям во всем мире доступа к услугам облачных технологий, что приводит к дальнейшей интернационализации науки и расширению базы передовых исследований, что облегчает непосредственное участие в распределенных проектах и оперативный обмен данными и результатами. Сложно сказать, как это произойдет, это будет зависеть от решений государственных органов и исследовательских агентств. Будут ли инвестиции, необходимые для предоставления облачных услуг значительной части исследовательского сообщества, или финансирование инициатив в сфере облачных технологий будут ограничены узкими интересами множества исследователей.

**Конфиденциальность и безопасность.** Сегодня многие из наиболее успешных и наиболее заметных приложений облачных технологий – это такие сервисы, как электронная почта (Google Mail, Hotmail и Yahoo Mail), социальные сети (Facebook, Twitter и Snap) и виртуальные миры, такие как Second Life. Компании, предоставляющие эти услуги, собирают терабайты данных, большую часть которых составляют конфиденциальную личную информацию, которая затем хранится в центрах обработки данных в странах по всему миру. Как эти компании и страны, в которых они работают, относятся к вопросам конфиденциальности информации, будет важным фактором, влияющим на разработку и принятие облачных вычислений. Особенно это важно на фоне разразившегося политического скандала с утратой компанией Facebook 50 млн персональных данных, что позволило использовать эти данные британской политтехнологической компании «Cambridge Analytica» и аффилированной с ней «Strategic Communication Laboratories» в интере-

сах специализированного таргетирования и манипулирования данными в интересах политических компаний. В этом контексте для органов государственного управления важно: понимание доступа к биллинговым записям, открытости анонимного использования облачных технологий, контроля доступа к учетным записям облачных сервисов, возможности правительственных регуляторов адаптировать правила использования персональной информации, в условиях, когда компании перемещают терабайты конфиденциальной информации от сотрудников и клиентов через национальные границы. Это означает, что компании, которые предоставляют облачные сервисы должны использовать передовые технологии информационной безопасности и аудита методов работы. Такие компании должны заслужить доверие своих клиентов, демонстрируя четкую и прозрачную политику деятельности иначе органы государственного управления будут вынуждены принять меры по использованию, хранению и защите данных граждан, регулируя конфиденциальность информации в облаке.

**Доступ к облаку.** Облачные вычисления могут значительно повысить уровень бизнес-пространства для малого и среднего предпринимательства (МСП), которые в настоящее время не могут позволить себе владеть и управлять типом сложных систем информационных технологий (ИТ), аналогично крупным корпорациям. Исследователи, разработчики и предприниматели во всех уголках мира могут использовать облачные технологии для совместной работы с партнерами по всему миру, делиться идеями, расширять свои горизонты и улучшить перспективы развития бизнеса, но только в том случае, если они смогут получить доступ к облачным технологиям [3].

В результате развития облачных технологий усиливается давление на национальные правительства, чтобы преодолеть «цифровой разрыв», приняв политику, которая будет способствовать инвестициям в широкополосные сети в сложно доступных регионах. Основное влияние предыдущих усилий органов власти на продвижение развертывания информационных сетей было следствием искаженного влияния рынка или защитой существующих операторов от конкуренции [4]. Поскольку облачные технологии становятся критически важными для большинства бизнеса, органам государственного управления необходимо будет найти экономичные способы обеспечения доступа домохозяйств и бизнеса к облачным технологиям независимо от того, где они находятся [5].

**Электронное правительство и открытые стандарты.** Облачные технологии могут принести значительные выгоды национальным органам управления. «Облако» – конечно не «волшебная палочка» для решения сложных управленческих проблем, но



*Большаков С. Н.*

это уменьшит барьеры на пути реализации государственных социальных, экономических и политических задач, устранив административные барьеры, сократит расходы и будет способствовать межведомственному сотрудничеству. Облачные технологии будут особенно привлекательными для государственных институтов управления из-за его повышенной надежности и безопасности, более низких затрат на обслуживание и повышенной гибкости. Выполнение государственных задач в единой инфраструктуре облака будет более безопасным и надежным и менее дорогостоящим, чем попытка поддерживать и управлять сотнями различных информационных систем в структуре органов государственной власти [6].

Национальные органы управления могут стать образцовыми пользователями облачных вычислений. Будучи крупнейшим экономическим субъектом в большинстве стран, правительство имеет рычаги для установления стандартов и требований, которые могут влиять на экономическую конъюнктуру. Например, веб-сайты федерального правительства США продемонстрировали потенциал использования Интернета в направлении межведомственного взаимодействия, и вдохновили государственные и местные органы власти, компании на создание онлайн-сервисов, таким образом национальное правительство США стало в 2008 году первопроходцем в использовании облачных вычислений. Для активного внедрения облачных технологий органам государственного управления пришлось преодолеть бюрократические, нормативные и культурные барьеры государственной службы для совместного использования ресурсов [7]. Крупные государственные пользователи могут сыграть важную роль, вынудив бизнес искать консенсус по открытым международным облачным стандартам, чтобы государственные поставщики, подрядчики и партнеры могли легко использовать государственные услуги облачных технологий.

#### ***Конкуренция и антимонопольное регулирование.***

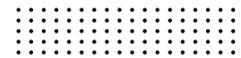
Структура облачных технологий будет определяться в течение следующих нескольких лет, поскольку ключевые игроки устанавливают стандарты и технологии для облачных сервисов, а также развивают бизнес-модели и бизнес-практики. Возможно, самым важным фактором, определяющим, как развиваются облачные технологии, является то, может ли одна компания или несколько компаний достичь доминирующего положения на рынке для облачных сервисов или же облачные технологии становятся открытой совместимой системой, в которой сотни или даже тысячи различных компаний способны создавать и запускать часть взаимодействующего облака, способного запускать различные приложения, разработанные миллионами разработчиков по всему миру [6].

Благодаря Интернету, значительным экономическим выгодам и росту потребительского спроса, они заставляют поставщиков сетевых услуг интегрировать сети и создавать сеть сетей. Некоторые компании, образующие инфраструктуру облака, могут использовать экономию за счет масштаба, обладать ключевой интеллектуальной собственностью и преимуществами первопроходца, чтобы блокировать или замедлять конкуренцию [3]. В настоящее время органам государственного управления необходимо принимать осторожные, а не радикальные меры, а также продвигать открытые международные стандарты для облачных технологий, чтобы пользователи могли переключаться на поставщиков облачных услуг с минимальными затратами и рисками. Гибкая, дальновидная государственная политика и решения о закупках могут способствовать росту международной конкуренции, не диктуя конкретную архитектуру или набор стандартов для облачных технологий.

В 1980-х и 1990-х годах, когда персональные компьютеры приняли наиболее широкое распространение, некоторые правительства использовали неправильный подход; они выбрали Microsoft Word в качестве своего государственного стандарта обработки информации, вместо того, чтобы обмениваться открытыми стандартами, таким как «Open Document Format».

***Перехват и электронное наблюдение.*** Одним из самых сложных вопросов, связанных с облаком, может быть электронное наблюдение в условиях трансграничных масштабов. В США граждане защищены Конституцией от необоснованных обысков и арестов. В большинстве случаев полиция должна получить ордер на обыск для изучения данных на чьем-то домашнем компьютере. Правовая коллизия заключается в случае если данные находятся в центре данных в облаке и центр обработки этих данных находится в другой стране. Ситуация в США более не понятна, как и когда американские или другие разведывательные службы могут получить доступ к данным от неграждан, хранящихся в Облаке. Нарастает возможность ситуаций, когда пользователи считают, что органы государственного управления будут организовывать слежение на каждом направлении своей деятельности, и тогда снижается готовность и эффективность использования облачных технологий.

***Интеллектуальная собственность и ответственность.*** Предоставляя клиентам доступ к практически неограниченной вычислительной мощности и хранению данных, облачные сервисы могут облегчить обмен защищенными авторскими правами материалами через Интернет. Проблема заключается в необходимости принимать специальные меры для охраны авторских прав поставщиками облачных сервисов.



*Большаков С. Н.*

Органы государственного управления будут играть все более решающую роль в использовании облачных технологий. Они могут способствовать принятию широкого соглашения о стандартах не только для базовых сетевых протоколов и протоколов облачной связи, но также для управления и взаимодействия на уровне сервиса [4].

Органам государственного управления необходимо оценить, как действующие законы и нормативные акты в широком диапазоне сфер деятельности правительства будут влиять на развитие облачных технологий. В будущем органы власти должны обеспечить новые политические решения, которые не ограничивали потенциал облачных технологий как инновационного подхода к информационным вычислениям, исследованиям.

Органы государственного управления могут повысить ценность облачных технологий, поощряя информационные эксперименты и организуя предоставление новых услуг. Как и сам Интернет, облачные технологии – это подход, которая бросает вызов существующим бизнес-моделям, институтам и парадигмам регулирования. Простые попытки адаптировать существующие институциональные правила бюрократии к облачным вычислениям позволяют укорениться интересам и замедлить инвестиции, необходимые для широкого использования облачных вычислений. Поскольку облачные вычисления представляют собой принципиально иной подход к вычислениям и коммуникациям, правительствам следует рассмотреть принципиально новые подходы к телекоммуникационной и информационной политике.

Джагер Пол [7] пишет, что инфраструктура облачных вычислений находится в дата-центре обработки данных и управляется третьей стороной, которая свободно предоставляет ресурсы, где угодно с подключением к Интернету. Для «облака провайдера», подобная консолидация вычислительных ресурсов дает много преимуществ, вытекающих из централизованного управления и экономии за счет масштаба; для «пользователя облака», способность набирать скорость доступа к вычислениям не только снижает общую стоимость, но и снижает барьер для интенсивности процессов, поскольку это устраняет необходимость в инвестициях и необходимости поддержания выделенной инфраструктуры. Благодаря облачным пользователи переносят бремя системного управления и защиты данных на поставщика облачного сервиса.

С. Браман пишет, что ряд поставщиков облачных услуг уже предлагает множество сервисов с пользователями, использующими облака для управления базами данных, интеллектуального анализа данных и развертывание веб-сервисов, среди прочих видов деятельности [8].

Использование облачных сервисов и их исследовательского потенциала варьируются от использования облаков для обработки огромного количества данных до решения сложных научных проблем в использовании облаков для управления. Коммерческие и индивидуальные услуги облачных вычислений уже доступны на всех известных платформах: Amazon, Yahoo, Salesforce, Desktop Two, Zimdesk и Sun Secure Global Desktop, усилия Google в области облачных вычислений вызывают большой интерес [9].

Продолжающиеся дискуссии о сетевом нейтралитете также могут оказать значительное влияние на развитие и прогрессе облачных вычислений. Облачные вычисления в значительной степени зависят от последовательной и стабильной интернет-платформы. Если сетевой нейтралитет не гарантирован, поставщики телекоммуникационных услуг, которые контролируют сетевое соединение, имеют возможность ограничить услугу провайдера облачных сервисов. Американский исследователь А. Одлижко [10] отмечает, что без нейтралитета сети, в рамках модели дифференцированного ценообразования на телекоммуникационное обслуживание провайдеры могут снимать прибыль получаемую облачными сервисами. Для того, чтобы облачные технологии эффективно функционировали, облачные провайдеры должны иметь возможность управлять своими системами для планирования и определения приоритетов задач и данных. Как отметил Одлижко [10], облачные вычисления – это всего лишь крайняя форма вертикальной интеграции, выполняемая сторонними компаниями, а не поставщиками телекоммуникационных услуг, и на более высоких уровнях агрегации данных.

Без сетевой нейтральности, поставщики телекоммуникационных услуг могут отключить или затруднить подключение облачных провайдеров; с сетевым нейтралитетом, провайдеры облачных вычислений могут подчиняться тем же правилам, что и провайдеры телекоммуникационных услуг, то есть они не смогут регулировать и оптимизировать их собственные услуги.

В Соединенных Штатах, поскольку нет универсального стандарта для защиты конфиденциальности, это может быть важной проблемой для определения того, какой тип конфиденциальности гарантирован облачными технологиями. Кроме того, облачные сервисы, как субъект глобализованного мира, функционально пересекают задачи государственной политики и правила обслуживания пользователей, не учитывая факторы конфиденциальности.

С. Авери же отмечает, что законы США «Патриотический Акт», «Закон о национальной безопасности» и другие соответствующие меры законодательства по регулированию безопасности США в сочетании со сложными электронными технологиями сбора инфор-



Большаков С. Н.

мации, предоставили для органов государственной власти безграничный доступ к электронной информации в любом контексте [11].

Благодаря личным, корпоративным и даже секретным данным и кодам, проходящим через сети облачных сервисов, базы данных, собираемых правительством в ходе тех или иных расследований становятся проблематичными. Правительственный подход к слежке и безопасности препятствует публичному доверию и использованию облачных сервисов, опасаясь, что конфиденциальные данные или код может стать ловушкой в расследовании. Это затяжное недоверие и страх перед властью оказывает негативную реакцию на некоторые сервисы Google [11].

«Облако» во многом перестало быть метафорой для обозначения интернет-коммуникации [6]. Облачные сервисы, как концепция хранения данных в удаленных местах или аренды использования сетевых инструментов, только тогда, когда они нужны пользователю, не новы, но предоставляют пользователям, как беспрецедентные возможности, так и проблемы.

Результаты опросы проведенного в США демонстрируют (рис. 1), что 72 % экспертов и 71 % всех респондентов согласны, что к 2020 году большинство людей не будет работать с существующим программным обеспечением, работающим на ПК общего назначения, пользователи будут работать в облачных приложениях на базе Интернета, таких как Google Docs, а также в приложения на смартфонах. Разработчики приложений будут разрабатывать сервисы для поставщиков смартфонов и интернет-компаний, большинство инновационных работ будет выполняться в сфере облачных сервисов и вычислений, вместо разработок

программ и приложений функционирующих в операционной системе ПК. 25 % экспертов и 27 % всех респондентов не согласны, с тем, что к 2020 году большинство пользователей по-прежнему будут работать с программным обеспечением, работающим на ПК общего назначения, интернет-приложения, такие как Google Docs и приложения, запускаемые на смартфонах, будут иметь отдельные функциональные возможности, но самые инновационные и важные приложения будут работать на операционной системе ПК, также респонденты не согласны, что разработчики приложений в основном будут писать программы для ПК.

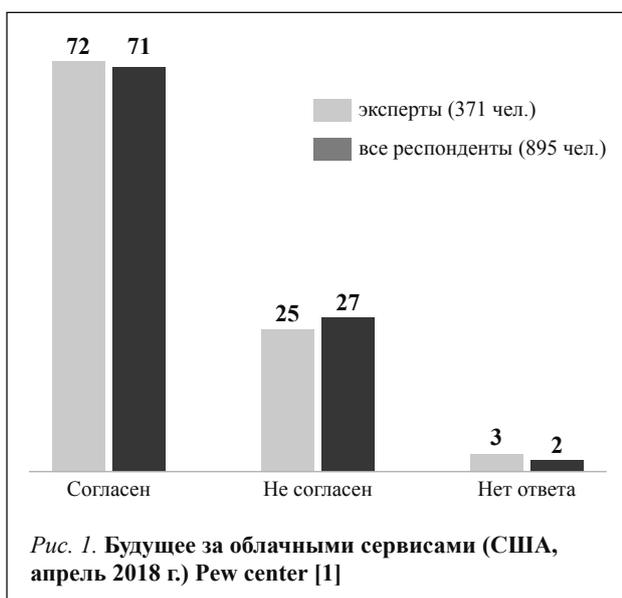
В 2008 году бюллетень исследовательского центра «Pew Internet data memo» отмечал, что 69 % американцев либо хранят данные в Интернете, либо используют веб-приложения программного обеспечения аналогично облаку, а также используя учетную запись Hotmail или Gmail для электронной почты, сохраняя закладки в браузере Firefox или Google в Интернете, формируют сети дружбы в киберпространстве в социальных сетях, таких как Facebook, поддерживают блог в «WordPress», а также сохраняют личные видео и фотографии на YouTube и Flickr – это всего лишь некоторые из способов которыми человек формирует свое коммуникационное пространство [6].

Облачные сервисы открывают широкий спектр проблем надёжности, совместимости, конфиденциальности и безопасности информационной среды, поскольку люди передают свою информацию под контроль сторонних организаций в удаленном месте в любое время, когда они доверяют данные «облаку».

Исследователи Ж. Андерсон, и Р. Ли из Университета Элона и Исследовательского центра Пью (США) пишут, что облачные сервисы продолжают тренд на расширение и доминирование в информационных сетях, поскольку предлагают множество функциональных преимуществ, позволяя пользователям иметь легкий мгновенный и индивидуальный доступ к инструментам и актуальной информации, в которых они нуждаются, где бы они ни находились, локализуемыми с любого сетевого устройства [6].

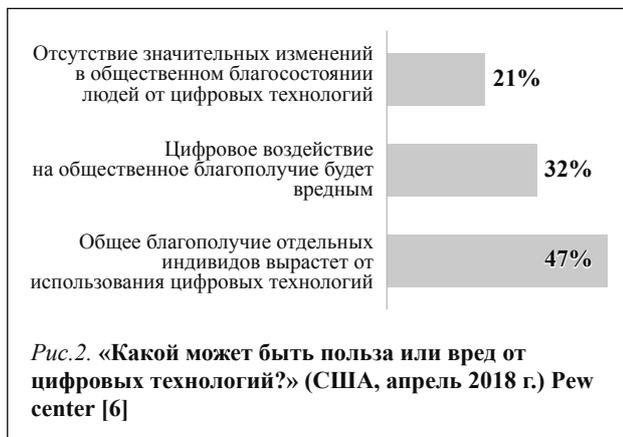
Будущее общества за мобильностью, как ключевым фактором будущих успехов, общество активно переносит свои коммуникации в открытое пространство и «3D-мобильное облако». Важно отметить, что обществу необходимо повышать социальную грамотность и определенные поведенческие правила, адаптированные к цифровому миру.

Исследователи из Университета Элона и Исследовательского центра Пью (США) провели онлайн-опрос, в период между 11 декабря 2017 года и 15 января 2018 года [10], для участия в проекте было приглашено около 10 000 экспертов и представителей целевой аудитории, чтобы последние поделились мнени-





Большаков С. Н.



ями о будущем Интернета и облачного сервиса, из 10 тыс. приглашенных к участию, 1150 респондентов приняли участие в исследовании. Результаты исследования показывают значительность влияния цифровой жизни на благополучие респондентов использующих цифровые инструменты для решения жизненных проблем, повышения качества жизни. Несмотря на это, все больше респонденты отмечают влияние цифровых технологий на благосостояние, уровень стресса, способность респондентов эффективно трудиться, поддерживать активность в социальных сетях.

В ответе на вопрос «Почему, на ваш взгляд, это повлияет на благо людей? Какой может быть польза или вред от цифровых технологий?» (рис. 2):

47 % респонденты констатировали, что общее благополучие отдельных индивидов вырастет от использования цифровых технологий, 32 % отметили, что цифровое воздействие на общественное благополучие будет вредным, а 21 % констатировали отсутствие значительных изменений в общественном благосостоянии людей от цифровых технологий. В то время как около трети респондентов ожидают, что благополучие многих людей пострадает, подавляющее большинство респондентов полагает, что независимо от того, что может принести цифровое будущее, активность использования и погружения в цифровые сервисы общества продолжат свое воздействие. Также исследование выявило тренд на необходимость повышения роли государства в регулировании использовании цифровых технологий, безопасность среды [6].

На рис. 3 продемонстрированы результаты ответов на вопрос: «Считаете ли вы, что могут быть предприняты какие-либо действия, направленные на сокращение или искоренение потенциального вреда цифровой жизни для благосостояния людей?»

92 % респондентов ответили дали положительный ответ («Да»), и подтвердили, что в ближайшие годы ожидают принятия мер, для улучшение способов воз-

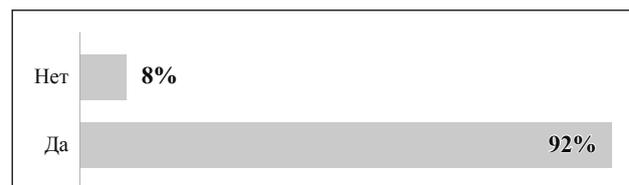
действия людей на использование цифровых технологий, 8 % респондентов высказали отрицательную позицию («Нет»), отмечая, что нет никаких мер, которые могут быть предприняты для улучшения воздействия людей на использование новых технологий. Результаты опроса продемонстрировали принципиальную необходимость реализации цифровых технологий для поддержания активности аудитории, более эффективного использования ресурсов.

Общее влияние цифровых технологий по результатам репрезентативного проса Американского исследовательского Центра PEW: демонстрируют следующие результаты [9]:

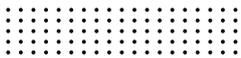
- 83 % организаций подтверждают, что Интернет и цифровые технологии формируют современное общество более разнообразным.
- 81 % респондентов говорят, что цифровые технологии «очень важны» для их организации продвижения современной культуры и искусства.
- 78 % респондентов считают, что цифровые технологии «очень важны» для повышения активности аудитории.
- 64 % респондентов считают, что цифровые технологии «очень важны» для их организации в сборе средств и две трети респондентов (63 %) считают, что цифровые технологии «очень важны» для их организации, в целях более эффективного распределения и использования ресурсов.

Участие массовой аудитории в культурных мероприятиях теперь является нормой, чему способствует цифровая культура. Исследования показывают, что около 92 % организаций участвовавших в опросе согласны с утверждением о том, что технологии и социальные сети сделали современные достижения искусства более активным. Платформы в Интернете и социальных сетях позволили организациям культуры и искусства поощрять участие, обмен и демонстрацию достижений [9]:

- 90 % позволяют спонсорам делиться своим контентом по электронной почте, Facebook или Twitter.



*Рис.3. «Считаете ли вы, что могут быть предприняты какие-либо действия, направленные на сокращение или искоренение потенциального вреда цифровой жизни для благосостояния людей?» (США, апрель 2018 г.) Pew center [6]*



*Большаков С. Н.*

- 82 % используют социальные сети для общения с участниками аудитории до, во время и после событий.

- 52 % используют социальные сети, чтобы организовать продвижение идеи, от возможных программных решений до поиска оптимального временного графика для организации мероприятия, в форме сеанса или семинара.

- 35 % используют цифровые сервисы определения местоположения, такие как Yelp, Google Latitude или Foursquare, чтобы более плотно взаимодействовать с меценатами.

- 28 % принимают участие в продвижении своих идей в дискуссионных группах.

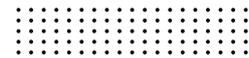
«Большинство современных организаций активно используют инструменты для социальных сетей и, в остальном, считают, что это стоит инвестиций, времени и возможностей персонала», по мнению Кристин Томсон, консультанта по исследованиям в «Pew Internet», «на самом деле многие респонденты говорят о том, что они используют социальные медиа, не только для продвижения своей работы, но и для привлечения аудитории, предоставления возможности ей самой программировать свои потребности в объектах культуры и искусства» [12].

В заключении следует отметить, что новые инструменты имеют свои недостатки, что организации в сфере культуры и искусства подчеркивают о сложностях борьбы с последствиями публичной критики в сетях и поиске дополнительных ресурсов, необходимых для производства цифрового контента и мониторинга социальных сетей. 74 % считают, что у их организации нет персонала или ресурсов, необходимых для эффективного использования потенциала социальных сетей.

Необходимым выводом результатов проведенного анализа является перспектива повышения эффективности управления общественными процессами на основе эффективного обмена данными и ресурсами, что может способствовать проведению сложных междисциплинарных исследований, необходимых для лучшего понимания социальных структур и систем. Социологические исследования в США констатируют повышенные ожидания общества от использования облачных технологий органами государственного управления, подчеркивают рост значимости цифровых услуг для удовлетворенности действиями органов государственного управления.

#### **Литература:**

1. Большакова Ю. М. Тенденции развития информационного пространства рунета // Экономика и политика. № 1 (2) 2014 С. 43–47.
2. Jaeger P. T., Bertot J. C., & McClure C. R. Public libraries and the Internet 2006: Issues, funding, and challenges. *Public Libraries*. 46(5). С. 71–78.
3. Bolshakova Yu. M. Cloud technologies in integrated communications strategy to promote// *Asia social science. Special Issue*. 2015. Т. 11. № 19. Август.
4. Thomson K. Arts Organizations and Digital Technologies. [электронный ресурс]. URL: <http://www.pewinternet.org/2013/01/04/arts-organizations-and-digital-technologies-3>. (дата обращения 21.08.2018)
5. Большакова Ю. М. О проблеме повышения качества государственного управления и реализации концепции «электронного управления» // *Власть*. 2014. № 7. С. 28–36.
6. Anderson Janna Quitney, Rainie Lee «The future of cloud computing». Pew Research Center. Elon University. 2010. [электронный ресурс]. URL: <http://pewinternet.org/Reports/2010/The-future-of-cloud-computing.aspx> (дата обращения 21.08.2018)
7. IBM Acquires AlchemyAPI, Enhancing Watson’s Deep Learning Capabilities. [электронный ресурс]. URL: <http://www-03.ibm.com/press/us/en/pressrelease/22414.wss> (дата обращения 21.08.2018)
8. Braman S. *Change of state: Information, policy, and power*. Cambridge: MIT Press, 2006.
9. Odlyzko A. Network neutrality, search neutrality, and the never-ending conflict between efficiency and fairness in markets. Minneapolis, MN: Digital Technology Center. Retrieved July 2. 2008. [электронный ресурс]. URL: <http://www.dtc.umn.edu/~odlyzko/doc/net.neutrality.pdf> (дата обращения 21.08.2018)
10. Nelson M. R. The Cloud, the Crowd, and Public Policy.” *Issues in Science and Technology* 25. № 4. [электронный ресурс]. <http://issues.org/25-4/nelson-2/> (дата обращения 21.08.2018)
11. Avery S.. Patriot Act haunts Google service. *Globe and Mail*. Retrieved of 02 July 2008. [электронный ресурс]. URL: <http://www.theglobeandmail.com/servlet/story/RTGAM.20080324.wrgoogle24/BNStory/Technology/home> (дата обращения 21.08.2018)
12. The Future of Well-Being in a Tech-Saturated World. [электронный ресурс]. URL: <http://www.pewinternet.org/2018/04/17/the-future-of-well-being-in-a-tech-saturated-world/2018> (дата обращения 21.08.2018)
13. Jaeger Paul T. Cloud Computing and Information Policy: Computing in a Policy Cloud. Forthcoming in the *Journal of Information Technology and Politics*. [электронный ресурс]. [http://legacydirs.umiacs.umd.edu/~jimmylin/publications/Jaeger\\_etal\\_2008.pdf](http://legacydirs.umiacs.umd.edu/~jimmylin/publications/Jaeger_etal_2008.pdf) (дата обращения 21.08.2018)
14. Маслов Д., Дмитриев М. и др. Аналитический доклад «Отдельные аспекты трансформации государственного управления в РФ». М. ЦСР, 2018. С. 36.



*Большаков С. Н.*

**References:**

1. Bolshakova Yu. M. Trends in the development of the information space of Runet // Economy and politics. № 1 (2) 2014 P. 43–47.
2. Jaeger P. T., Bertot J. C., & McClure C. R. Public libraries and the Internet 2006: Issues, funding, and challenges. *Public Libraries*. 46 (5). P. 71–78.
3. Bolshakova Yu. M. Cloud technologies in integrated communications strategy to Asia // social science. Special Issue. 2015 V. 11. № 19.
4. Thomson K. Arts Organizations and Digital Technologies. [e-resource]. URL: <http://www.pewinternet.org/2013/01/04/arts-organizations-and-digital-technologies-3>. (date of reference 21.08.2018)
5. Bolshakova Yu. M. On the problem of improving the quality of public administration and the implementation of the concept of “e-government” // *Power*. 2014. № 7. P. 28–36.
6. Anderson Janna Quitney, Rainie Lee “The future of cloud computing”. Pew Research Center. Elon University. 2010. [e-resource]. URL: <http://pewinternet.org/Reports/2010/The-future-of-cloud-computing.aspx> (date of reference 21.08.2018)
7. IBM Acquires AlchemyAPI, Enhancing Watson’s Deep Learning Capabilities [e-resource]. URL: <http://www-03.ibm.com/press/us/en/pressrelease/22414.wss> (date of reference 21.08.2018)
8. Braman S. *Change of state: Information, policy, and power*. Cambridge: MIT Press, 2006.
9. Odlyzko A. Network neutrality, search neutrality in markets. Minneapolis, MN: Digital Technology Center. Retrieved of 2 July 2008. [e-resource]. URL: <http://www.dtc.umn.edu/~odlyzko/doc/net.neutrality.pdf> (date of reference 21.08.2018)
10. Nelson M. R. The Cloud, the Crowd, and Public Policy. “*Issues in Science and Technology* 25. № 4 (Summer 2009). [e-resource]. URL: [issues.org/25-4/nelson-2/](http://issues.org/25-4/nelson-2/) (date of reference 21.08.2018)
11. Avery S. Patriot Act haunts Google service. *Globe and Mail*. Retrieved of 2 July 2008. [e-resource]. URL: <http://www.theglobeandmail.com/servlet/story/RTGAM.20080324.wrgoogle24/BNStory/Technology/home> (date of reference 21.08.2018)
12. The Future of Well-Being in a Tech-Saturated World. [e-resource] .URL: <http://www.pewinternet.org/2018/04/17/the-future-of-well-being-in-a-tech-saturated-world/2018> (date of reference 21.08.2018)
13. Jaeger Paul T. Cloud Computing and Information Policy: Computing in a Policy Cloud. Forthcoming in the *Journal of Information Technology and Politics* [e-resource]. [http://legacydirs.umiacs.umd.edu/~jimmylin/publications/Jaeger\\_etal\\_2008.pdf](http://legacydirs.umiacs.umd.edu/~jimmylin/publications/Jaeger_etal_2008.pdf) (date of reference 21.08.2018)
14. Maslov D., Dmitriev M. and others. Analytical report “Some aspects of the transformation of public administration in the Russian Federation”. M.: CSR, 2018. P. 36.



## ЭЛЕКТРОННОЕ ГОЛОСОВАНИЕ НА ВЫБОРАХ В ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ОПЫТ ЭСТОНИИ

**Ручкин А. В.**

кандидат социологических наук, доцент, заместитель директора Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, alexey.ruchkin@ui.ranepa.ru

**Чижов А. А.**

специалист научного отдела Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, a.chizhov@ui.ranepa.ru

УДК 324:004(474.2)  
ББК 66.3(4Эст),131

**Цель.** Анализ опыта применения IT-технологий в ходе процесса голосования в Эстонии, оценка рисков и возможности экстраполяции в Российской Федерации.

**Методология и методы.** В основу данной статьи положен системный и риск-ориентированный подходы. При исследовании проблемы и разработке рекомендаций применены методы анализа, синтеза, описания.

**Научная новизна и практическая значимость.** На основе опыта Эстонской Республики по внедрению и применению электронного голосования впервые систематизированы основные достоинства внедрения данной системы, в том числе в части привлечения электората к реализации своего активного избирательного права, определены недостатки и оценены основные условия и факторы адаптации данной системы в Российской Федерации. При анализе рисков определены основные мероприятия по нивелированию препятствий в части нормативного правового регулирования.

**Ключевые слова:** электронное голосование, избирательная система, активность электората, повышение явки, активное избирательное право, Эстония, Россия.

## ELECTRONIC VOTING FOR ELECTIONS TO GOVERNMENT AUTHORITIES AND LOCAL GOVERNMENT: ESTONIA EXPERIENCE

**Ruchkin A. V.**

Candidate in Sociology, Associate Professor, Deputy Director of Ural Institute of Management – branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 620990, Russia, Yekaterinburg, March 8 str., 66, alexey.ruchkin@ui.ranepa.ru

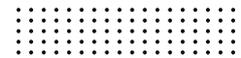
**Chizhov A. A.**

Specialist of Scientific Department of Ural Institute of Management – branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 620990, Russia, Yekaterinburg, 8 March str., 66, a.chizhov@ui.ranepa.ru

**Purpose.** Analysis of the experience of using IT-technologies during the voting process in Estonia, risk assessment and the possibility of extrapolation in the Russian Federation.

**Methodology and methods.** This article is based on a systemic and risk-based approach. In the study of the problem and the development of recommendations applied methods of analysis, synthesis, description.

**Scientific novelty and practical significance.** Based on the experience of the Republic of Estonia in introducing and applying e-voting, the main advantages of introducing this system were systematized for the first time, including in terms



*Ручкин А. В., Чижов А. А.*

of engaging the electorate in exercising their active electoral rights, identifying weaknesses and evaluating the basic conditions and factors for adapting this system in the Russian Federation. In the risk analysis, the main measures for leveling obstacles in terms of regulatory legal regulation were identified.

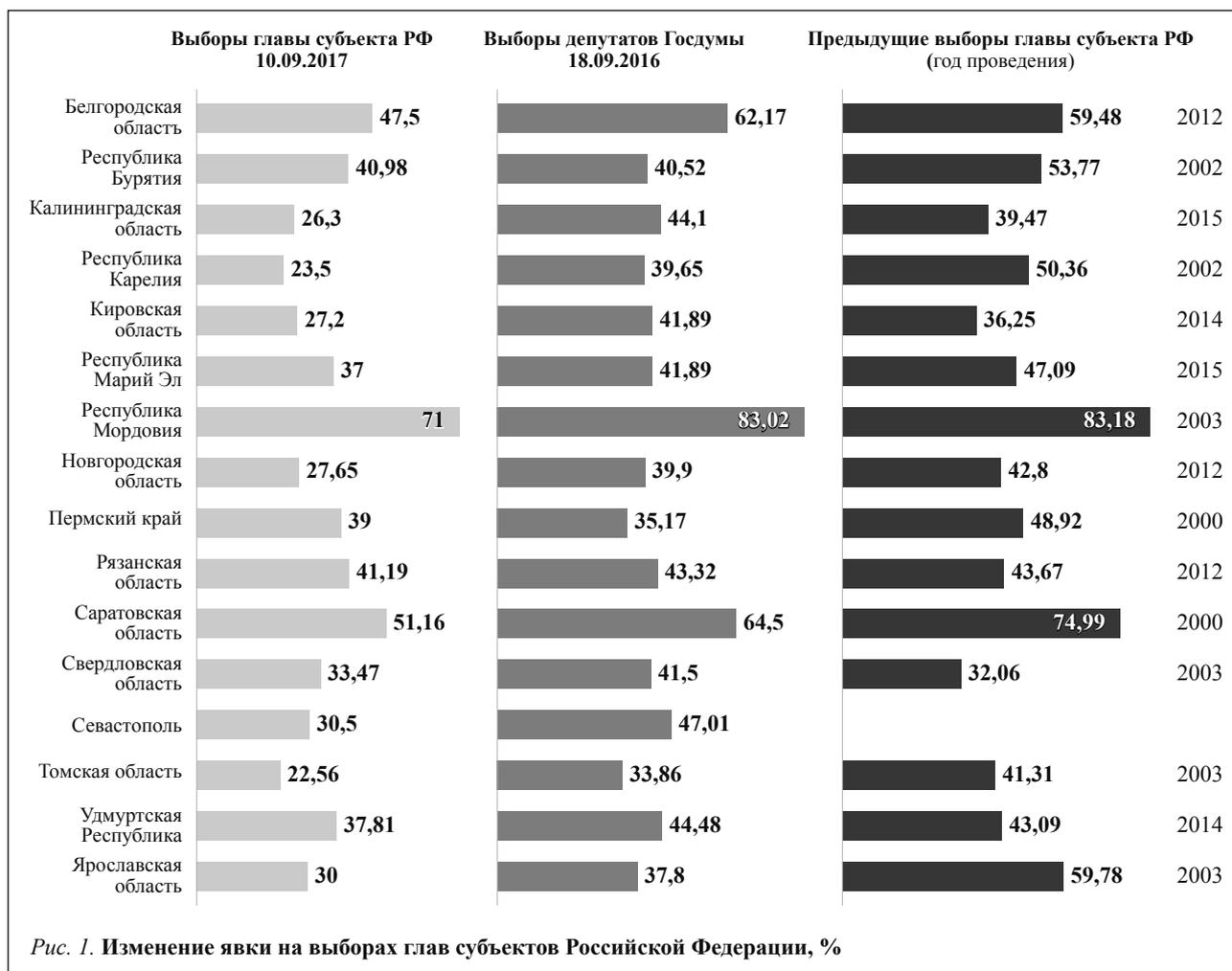
*Key words:* electronic voting, electoral system, electorate activity, turnout, active suffrage, Estonia, Russia.

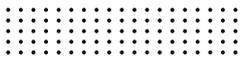
### 1. Введение в проблему

Привлечение избирателей к участию в выборах является важнейшим фактором легитимизации итогов выборов. Сравнительный анализ опыта зарубежных стран в повышении избирательной активности населения, проведенный при подготовке данной статьи, показывает, что использование инструментов электронного голосования позволяет вызвать интерес граждан к выборной кампании, повышая, тем самым, явку избирателей.

Проблеме внедрения систем электронного голосования посвящены научные труды С. Ю. Белоко-

нева, И. И. Чистова, С. Д. Князева, Л. В. Черкесовой, О. В. Демушиной, Н. В. Лаврик и др. Большинство исследователей проблемы отмечает, что применение новейших технологий электронного голосования неизменно приводит к повышению электоральной активности, вызывая у избирателей, прежде всего, молодежи, значительный интерес. [1–3]. Повышение явки на выборах является важнейшей задачей для органов государственной власти и местного самоуправления, поскольку, как показывают последние результаты выборов, избирательная активность граждан в большинстве регионов Российской Федерации снижается (рис. 1).





Ручкин А. В., Чижов А. А.

## 2. История вопроса

Возникновение системы электронного голосования, разработка которой началась с конца XX века, обуславливается несколькими причинами. Во-первых, началось стремительное развитие информационно-коммуникационных технологий, появилась возможность доступа граждан к системе Интернет. Во-вторых, обозначился запрос гражданского общества к дальнейшему развитию демократии, в том числе посредством повышения доступности и прозрачности процедуры выборов. Как пишет Н. Керстинг, «Интернет в состоянии обеспечить и более высокий уровень прозрачности, и новые способы политической коммуникации. Предполагается, что интерактивные выборы способны сделать электоральный процесс более простым и дешевым, а подсчет голосов – более быстрым и достоверным». [4]

Впервые термин «электронное голосование» был введен в 60-е годы 20 века в США. Тогда для голосования применялись специальные перфокарты, позволяющие компьютерной системе при помощи оптического сканирования считывать информацию о волеизъявлении избирателя. [5]

В Российской Федерации под электронным голосованием понимается голосование с использованием комплексов для электронного голосования на выборах, проводимых в Российской Федерации, без использования бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе [6]. Таким образом, к формам электронного голосования в Российской Федерации следует отнести системы *голосования с прямой записью* (сбор голосов с помощью механических или электрооптических компонентов, информация о голосах накапливается на специальных носителях, после чего сводится в таблицы и может быть распечатана) и *голосования, использующие публичные сети* (сбор голосов с помощью открытых информационно-телекоммуникационных сетей, подсчет голосов может производиться как на месте голосования, так и централизованно).

Первым государством в мире, применившим систему голосования, используемую публичные сети, в выборах в органы государственной власти и местного самоуправления, стала Эстонская Республика.

## 3. Результаты исследования и их анализ

Стоит отметить, что в Эстонии практикуется несколько способов голосования. В частности, помимо традиционного голосования с помощью бюллетеня в бумажной форме по месту жительства, используется голосование по месту фактического пребывания. Гражданин, по той или иной причине желающий про-

голосовать не по месту жительства, должен уведомить избирательную комиссию о своем желании. Для этого с десятого по седьмой день до дня выборов во всех уездных центрах есть, по крайней мере, один избирательный участок, где избиратели могут проголосовать не по своему месту жительства. Выборы производятся с помощью бюллетеня и т.н. «двойного конверта». После заполнения бюллетень помещается во внутренний конверт, который не содержит идентификационных обозначений. Внешний конверт содержит идентификационную информацию избирателя. При обработке результатов информация на внешнем конверте используется для проверки права избирателя на голосование, в случае подтверждения, внутренний конверт будет отделен от внешнего конверта и помещен в поле для подсчета голосов [7, ст. 42].

В 2005 году Законодательным органом власти Эстонии – Рийгикогу – был принят акт о внедрении I-голосования. I-голосование предполагает возможность голосования в режиме онлайн в дополнение к другим методам голосования. Согласно Акту о выборах в Рийгикогу, Избиратель может избирать электронным способом с помощью системы электронного голосования. Электронное голосование должно основываться на современной электронной системе голосования, управляемой Государственной Избирательной Комиссией [7, ст. 44].

Организация I-голосования стала возможной с появлением ID-карты каждого гражданина Эстонии. ID-карта – это удостоверение личности, используемое в Эстонии. Для граждан Эстонии и граждан Евросоюза, проживающих в Эстонии, ID-карта является обязательным документом, удостоверяющим личность. С помощью ID-карты гражданин подтверждает свою личность в органах государственной власти и местного самоуправления, магазинах, банках и т.д. Каждая ID-карта имеет два пароля (PIN1 и PIN2) в целях обеспечения безопасности персональных данных. В 2018 году 98 % населения Эстонии имеют ID-карту.

Помимо ID-карты, также необходим компьютер с Интернет-соединением, считыватель ID-карты, драйвер для использования ID-карты на компьютере, а также приложение избирателя. Стоит отметить, что граждане могут получать доступ к электронному голосованию в публичных библиотеках и общественных центрах. Для того, чтобы отдать свой голос, избиратель должен сначала ввести PIN1, сделать свой выбор из появившегося списка кандидатов, затем ввести PIN2 для закрепления выбора.

Также граждане могут идентифицировать себя с помощью так называемого MOBILE-ID, приложения для мобильного телефона, действующего как цифровой идентификатор личности. Но, как показывает опыт проведения выборов в различные органы власти Эсто-



Ручкин А. В., Чижов А. А.

нии, идентификация личности с помощью ID-карты является наиболее популярным методом электронного голосования.

I-голосование возможно только в течение 7 дней предварительных опросов – с 10-го дня до 4-го дня до дня выборов. Данное ограничение действует с целью обеспечения ликвидации двойных голосов к концу Дня выборов. При этом, избиратель может неограниченное количество раз менять свою волю либо прийти на избирательный участок и отдать свой голос. Так, если избиратель меняет свое электронное голосование, отдав свой голос на избирательном участке, учитываться будет последний голос. Так осуществляется гарантия принципа «один избиратель – один голос», поэтому все избирательные участки информируются о I-избирателях в своем списке избирателей после окончания предварительных опросов и до дня выборов в воскресенье. В случае, если на избирательном участке обнаружено, что избиратель проголосовал в бумажном бюллетене, так и в электронном виде, информация отправляется в избирательную комиссию, и электронный голос отменяется.

Тайность электронного голосования обеспечивается аналогично почтовому голосованию. Загруженное приложение электронного голосования шифрует голосование (PIN1). Зашифрованное голосование можно рассматривать как голосование, содержащееся во внутреннем анонимном конверте. После этого избиратель дает цифровую подпись, чтобы подтвердить свой выбор (PIN2), что рассматривается как внешний конверт.

Эстонское правительство главной целью внедрения I-голосования ставило повышение удобства и доступности голосования для граждан. Сегодня I-голосование с обязательными результатами было проведено восемь раз в Эстонии:

- на местных выборах в октябре 2005 года, октябре 2009 года и в октябре 2013 года;
- на парламентских выборах в марте 2007 года, марте 2011 года и марте 2015 года;
- на выборах в Европейский парламент в июне 2009 года и в мае 2014 года (рис. 2);

Из рис. 2 можно сделать вывод о том, что явка на выборы в Парламент Республики с 2003 года неуклонно растет. В 2003 году явка составила 59 %, в 2007 – уже 64 %, в 2015 – 66 %. Явка на выборах в органы местного самоуправления в 2005 году составила 52 %, в 2009 – 61 %, в 2013 – 60 %. Явка на выборы в Европарламент также повысилась с внедрением системы электронного голосования: если в 2003 году явка была 28 %, то в 2009 уже 43 %. При этом, необходимо соблюдать осторожность при интерпретации данных выводов, поскольку неясно, модернизация технологий голосования или какого-либо другого соответствующего события или общественного процесса привело к повышению уровня явки.

На парламентских выборах 2007 года около 30 000 избирателей использовали этот метод голосования (примерно 5 % участвующих избирателей). На выборах в Европейский парламент в 2009 году число I-избирателей почти удвоилось – более 58 000 избирателей использовали этот метод (примерно 15 % всех



Рис. 2. Явка на выборы в Эстонской Республики до и после внедрения электронного голосования, %. Составлено автором по <https://www.valimised.ee/et> [электронный ресурс]. <https://www.evalimised.ee/e-valimiste-statistika/> (дата обращения 16.10.2018)

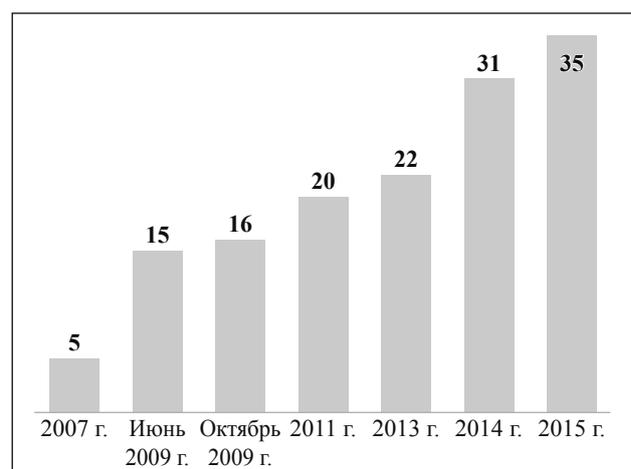
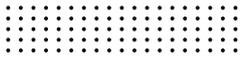


Рис. 3. Процент голосовавших с помощью I-голосования в общем проценте голосовавших. Составлено автором по: E-valimiste statistika. [электронный ресурс]. <https://www.evalimised.ee/e-valimiste-statistika/> (дата обращения 16.10.2018)



*Ручкин А. В., Чижов А. А.*

участвующих в голосовании избирателей). На местных выборах, которые состоялись 18 октября 2009 года, голосование в голосовании использовалось в качестве метода голосования в четвертый раз, и было около 104 000 I-избирателей (около 16 % всех участвующих в голосовании избирателей). 140 846 I-избирателей использовали этот метод голосования на парламентских выборах 2011 года. В 2013 году на местных выборах в голосовании приняло участие более 133 000 избирателей. Это число соответствует примерно 22 % участвующих в голосовании избирателей. На выборах в Европейский парламент в 2014 году более 103 000 избирателей использовали голосование за голосование – это 31 % всех избирателей.

Стоит отметить, что Эстония в 2017 году впервые в своей истории провела электронные муниципальные выборы, в которых приняли участие 16-летние граждане, которые составили 57 % от всех проголосовавших с помощью I-голосования.

Успешный опыт использования систем голосования, использующих публичные сети, не остался незамеченным в мире. В частности, организаторы Международного экономического форума в Давосе предложили опыт Эстонии в сфере электронного голосования в качестве примера для всей Европы [9].

Вместе с тем, существует ряд негативных факторов, которые могут повлиять на ход и результаты голосования. Так, одним из главных рисков является нарушение принципа равенства при интернет-голосовании. В частности, Президент Эстонской Республики обратился с запросом в Конституционную коллегия Верховного суда, утверждая, что положения законодательства, позволяющие гражданам, которые голосуют через Интернет, изменять свой голос неограниченное количество раз, нарушают принцип равенства. Однако, по мнению Конституционной коллегии, данный принцип не нарушается. Одним из принципов защиты голосования является запрет на передачу идентификационной карты третьим лицам. Такое деяние влечет за собой наступление уголовной ответственности.

Еще одним риском является уязвимость ID-карт. В 2017 году экспертами было выяснено, что риск кражи персональных данных оказался в разы выше, чем предполагалось ранее. В группу риска попали около 800 тысяч документов, а также возможность взлома карты и голосования с помощью нее на выборах [8]. При этом, значимой проблемой остается угроза хакерских атак на серверы Государственной Избирательной Комиссии Эстонии.

Исходя из вышесказанного, избирательным законодательством Эстонии предусмотрена возможность электронного голосования посредством сети Интернет или телефонного голосования. Однако электронное голосование имеет значительные ограничения

(сроки голосования, необходимость двойного шифрования). Анализ практики его применения свидетельствует о значительных рисках, связанных с ненадлежащим обеспечением тайны голосования, возможностью вмешательства в систему обработки голосов избирателей и сложностью обеспечения контроля за процедурой проведения электронного голосования.

#### **4. Возможности и необходимые условия применения в России**

Результаты исследования показали, что применение достижений зарубежного опыта электронного голосования в Российской Федерации с целью повышения интереса населения к избирательному процессу и гражданской активности остается вопросом дискуссионным. С одной стороны, возможность электронного голосования вызывает несомненный интерес у граждан, главным образом, молодежи, значительно упрощает процедуру голосования, повышая тем самым избирательную активность населения. С другой стороны, сеть Интернет, выступая как прообраз электронной демократии с возможностью голосования, до сих пор полностью не урегулирована законодательством, что приводит к отсутствию прозрачности осуществления электронной демократии. Также следует отметить проблему безопасности электронного голосования.

Таким образом, необходимо разработать юридические требования к информационному пространству и предоставляемой информации в целях повышения ее качества и достоверности. Основными приоритетами для дальнейшего развития и совершенствования современной электронной демократии должны стать процесс модернизации, технический прогресс и просвещение населения в области новых технологий. Введение электронного голосования должно представлять собой альтернативный классическим избирательным урнам и бюллетеням способ голосования, поэтому законодательно в первую очередь необходимо обратить внимание на обеспечение безопасности данных, а также профилактику сбоев в системе электронного голосования. В связи с этим необходим более жесткий контроль обработки, передачи и хранения информации для обеспечения реализации принципов избирательного права.

Обеспечение безопасности электронного голосования может быть осуществлено с помощью криптографии с открытым ключом E2E. Система E2E предполагает анонимность корешка бюллетеня, оставляемый у избирателя (с помощью анонимности третьему лицу нельзя установить или доказать, за кого именно был отдан голос), и в то же время избиратели могут гарантированно убедиться, что их бюллетень правильно учтен при подсчетах в финальных итогах голосования.



*Ручкин А. В., Чижов А. А.*

Вместе с тем, стоит отметить, что внедрение электронного голосования может и должно стать следующим шагом после реализации планов Правительства России по внедрению электронного паспорта. В частности, в 2013 году была утверждена Концепция введения в Российской Федерации удостоверения личности гражданина Российской Федерации, оформляемого в виде пластиковой карты с электронным носителем информации. Как следует из указанной Концепции, выдача удостоверения личности, оформленного в виде пластиковой карты с электронным носителем информации, предполагалось с 01 января 2016 года, с 01 января 2025 года предполагается окончание выпуска паспорта гражданина РФ на бумажном носителе [10]. Постановлением Правительства РФ МВД России предписано отложить на период после 15 марта 2018 года мероприятия по введению на территории РФ удостоверения личности, оформленного в виде пластиковой карты с электронным носителем информации, в качестве основного документа, удостоверяющего личность гражданина РФ. Однако в настоящее время нет возможности получения электронного паспорта гражданина РФ. Получение электронного паспорта гражданином, а также надлежащее обеспечение безопасности пользования данным паспортом, позволит обеспечить безопасность электронного голосования в Российской Федерации.

При правовом урегулировании сети Интернет, обеспечении безопасности электронного голосования, применение достижений зарубежного опыта электронного голосования в Российской Федерации, несомненно, будет способствовать повышению интереса населения к избирательному процессу и гражданской активности, реализации активного избирательного права некоторыми незащищенными социальными группами, сокращению расходов на организацию голосования в труднодоступных и отдаленных местностях России и за пределами территории государства и повышению эффективности электорального процесса.

#### Литература:

1. Лаврик Н. В. Электронная демократия: мировой опыт // Вестник ЗабГУ. 2017. №2. [электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/elektronnaya-demokratiya-mirovoy-opyt> (дата обращения 17.10.2018)
2. Грачев М. Н. Электронное голосование: «За» и «Против» // Известия ТулГУ. Гуманитарные науки. 2016. №1. [электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/elektronnoe-golosovanie-za-i-protiv> (дата обращения 17.10.2018)
3. Белоконев С. Ю., Чистов И. И. Электронное голосование как перспектива политического процесса: возможности и ограничения «Цифровой политики» //

Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. 2017. №5 (29). [электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/elektronnoe-golosovanie-kak-perspektiva-politicheskogo-protssesa-vozmozhnosti-i-ogranicheniya-tsifrovoy-politiki> (дата обращения 17.10.2018)

4. Кёрстинг Н. Электронное голосование и демократия в Европе // Политическая наука. 2007. №4. С. 123–144
5. Фонд развития электронной демократии. Стандарты совета Европы в области электронного голосования [электронный ресурс] // URL: [idemocracy.ru/projects/articles/43-стандарты-совета-европы-в-области-электронного-голосования](http://idemocracy.ru/projects/articles/43-стандарты-совета-европы-в-области-электронного-голосования) (дата обращения 17.10.2018)
6. О Порядке электронного голосования с использованием комплексов для электронного голосования на выборах, проводимых в Российской Федерации: Постановление ЦИК России от 07 сентября 2011 года №31/276-6 (ред. от 12.08.2015). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»
7. Riigikogu valimise seadus. [электронный ресурс]. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/104072017092> (дата обращения 16.10.2018).
8. Свенда П. ID-kaardi kaasuse õppetunnid. Таллин, 2018. [электронный ресурс]. URL: [https://www.ria.ee/sites/default/files/content-editors/EID/id-kaardi\\_õppetunnid.pdf](https://www.ria.ee/sites/default/files/content-editors/EID/id-kaardi_õppetunnid.pdf) (дата обращения 16.10.2018)
9. Renew Europe. [электронный ресурс]. URL: [http://www3.weforum.org/docs/Renew\\_Europe\\_report\\_2018.pdf?utm\\_source=sfmc&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=2638130\\_Report-Standard&utm\\_term=&emailType=](http://www3.weforum.org/docs/Renew_Europe_report_2018.pdf?utm_source=sfmc&utm_medium=email&utm_campaign=2638130_Report-Standard&utm_term=&emailType=) (дата обращения 16.10.2018)
10. Об утверждении Концепции введения в Российской Федерации удостоверения личности гражданина Российской Федерации, оформляемого в виде пластиковой карты с электронным носителем информации, и плана мероприятий по реализации Концепции (вместе с «Концепцией введения в Российской Федерации удостоверения личности гражданина Российской Федерации, оформляемого в виде пластиковой карты с электронным носителем информации, в качестве основного документа, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации»): Распоряжение Правительства РФ от 19 сентября 2013 года №1699-р (ред. от 22.05.2018). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

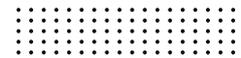
#### References:

1. Lavrik N. V. E-democracy: world experience // Bulletin of ZabGU. 2017. №2. [e-resource]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/elektronnaya-demokratiya-mirovoy-opyt> (date of reference 17.10.2018)



*Ручкин А. В., Чижев А. А.*

2. Grachev M. N. Electronic voting: “For” and “Against” // News of TSU. Humanitarian sciences. 2016. № 1. [e-resource]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/elektronnoe-golosovanie-za-i-protiv> (date of reference 17.10.2018)
3. Belokonev S. Yu., Chistov I. I. Electronic voting as a perspective of the political process: the possibilities and limitations of the Digital Policy // Humanities. Bulletin of the Financial University. 2017. № 5 (29). [e-resource]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/elektronnoe-golosovanie-kak-perspektiva-politicheskogo-protssesa-vozmozhnosti-i-ogranicheniya-tsifrovoy-politiki> (date of reference 17.10.2018)
4. Kersting N. Electronic voting and democracy in Europe // Political science. 2007. № 4. P. 123–144
5. Foundation for the development of e-democracy. Council of Europe standards in the field of electronic voting [e-resource] // URL: [idemocracy.ru/projects/articles/43-standards-council-europe-in-the-field-of-electronic-voting](http://idemocracy.ru/projects/articles/43-standards-council-europe-in-the-field-of-electronic-voting) (date of reference 17.10.2018)
6. On the procedure for electronic voting using electronic voting complexes for elections held in the Russian Federation: Resolution of the CEC of Russia of 07 September 2011 № 31/276-6 (as amended on 12 August 2015). Access from the ref.-legal system “Consultant Plus”.
7. Riigikogu valimise seadus. [e-resource]. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/104072017092> (date of reference 16.10.2018).
8. Svenda P. ID-kaardi kaasuse õppetunnid. Tallinn, 2018. [e-resource]. URL: [https://www.ria.ee/sites/default/files/content-editors/EID/id-kaardi\\_oppetunnid.pdf](https://www.ria.ee/sites/default/files/content-editors/EID/id-kaardi_oppetunnid.pdf) (date of reference 16.10.2018)
9. Renew Europe. [e-resource]. URL: [http://www3.weforum.org/docs/Renew\\_Europe\\_report\\_2018.pdf?utm\\_source=sfmc&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=2638130\\_Report-Standard&utm\\_term=&emailType=](http://www3.weforum.org/docs/Renew_Europe_report_2018.pdf?utm_source=sfmc&utm_medium=email&utm_campaign=2638130_Report-Standard&utm_term=&emailType=) (date of reference 16.10.2018)
10. On approval of the Concept of introducing in the Russian Federation an identity card of a citizen of the Russian Federation drawn up in the form of a plastic card with an electronic data carrier, and an action plan for implementing the Concept (together with the “Concept of introducing an identity card of a citizen of the Russian Federation in the Russian Federation issued in the form of plastic cards with electronic data carrier, as the main identity document of a citizen of the Russian Federation on the territory of the Russian Federation era tio”): Order of the RF Government of 19 September 2013 № 1699-p (amended on 05.22.2018). Access from the ref.-legal system “ConsultantPlus”.



## КЕМ БЫЛА ОДЕРЖАНА ПОБЕДА? К ВОПРОСУ О РЕЗУЛЬТАТАХ ДИСКУССИИ НА ИЮЛЬСКОМ (1928 Г.) ПЛЕНУМЕ ЦК ВКП (Б)

**Фельдман М. А.**

доктор исторических наук, профессор, профессор кафедры государственного управления и политических технологий Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, Feldman\_m.a.@ui.ranepa.ru

УДК 329(47+57)''1928''  
ББК 66.69(2),2+63.3(2)614-2

Укрепление критических подходов в современной исторической литературе к развитию капиталистических отношений в современной России рассматривают эволюцию оценки НЭПа, проявляющийся в растущих пессимистических выводах о невозможности альтернативы сталинскому варианту социально-экономического развития СССР. В статье утверждается другое мнение, говоря, что в работах экономистов и сотрудников Комиссии государственного планирования 1927–1928 гг. содержался разумный подход к модернизации страны на основе смешанной экономики. Пленум ЦК КПСС в июле (1928 г.) продемонстрировал реальную альтернативу «левому курсу» – варианту индустриализации страны и превращению крестьянского хозяйства на принципах новой экономической политики.

*Ключевые слова:* партия, пленум, Центральный Комитет, управление, ученые, крестьяне, экономика, индустриализация, коллективизация.

## WHO WAS VICTORIZED? TO THE QUESTION OF THE RESULTS OF DISCUSSION AT THE JULY (1928) PLENUM OF THE CENTRAL COMMITTEE OF THE CPSU (B)

**Feldman M. A.**

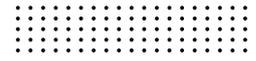
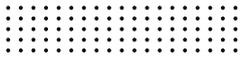
Doctor of History, Professor, Professor of the Department of Public Administration and Political Technologies of the Ural Institute of Management – branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 620990, Russia, Yekaterinburg, March 8 str., 66, Feldman\_m.a.@ui.ranepa.ru

The strengthening of critical approaches in contemporary historical literature to the development of capitalist relations in modern Russia, said and on the evolution of the estimates of NEP, manifesting itself in the growing pessimistic conclusions about the impossibility of alternatives to the Stalinist variant of socio-economic development of the USSR. The article defends a different view, arguing that in the works of economists and employees of the state planning Commission 1927–1928. contained a reasonable modernization of the country based on mixed economy. The July (1928) Plenum of the Central Committee of the CPSU (b) demonstrated a real alternative to the “leftist course” – a variant of the industrialization of the country and the transformation of the peasant economy on the principles of the new economic policy.

*Key words:* Party, Plenum, Central Committee, NEP, management, scientists, farmers, economy, industrialization, collectivization.

В исторической литературе июльский (1928 г.) Пленум ЦК ВКП (б) обычно рассматривался в контексте борьбы с «правой оппозицией». Однако уже в самом начале 1990-х гг. французский историк Н. Верт в книге «История советского государства» отметил, что

участники Апрельского и Июльского (1928) Пленумов ЦК ВКП (б) не поддержали курс Сталина на «чрезвычайные меры» по отношению к зажиточным крестьянам. В резолюциях, принятых на указанных Пленумах осуждались перегибы по отношению к частным



Фельдман М. А.

предпринимателям и середнякам [1, с. 182–183]. Даже с учетом того, что соответствующий раздел книги Верта в духе советской традиции назывался «разгром правой оппозиции», из текста вытекало, что речь идет о столкновении *двух течений в руководстве большевистской партии*.

Насколько глубоко разногласия в трактовках Нэпа и дальнейших путей развития проникли в партийные массы к лету 1928 г.?

Не давая прямого ответа на этот вопрос, Р. Такер, указывая на предельную внутреннюю напряженность полемики на Июльском Пленуме ЦК ВКП (б) 1928 г., отмечает: апелляция Сталина к антиулацким настроениям в партии, с весьма произвольным использованием ленинских цитат, была с пониманием воспринята частью коммунистов в центральных управленческих ведомствах Советского государства [2, с. 372–373].

О поддержке курса Сталина со стороны части среднего звена партийного аппарата Сибири пишет С. А. Кислицын. В результате руководители Сибирского крайкома ВКП (б) С. И. Сырцов и Р. И. Эйхе оказались под двойным давлением: и подчиненного Сталину аппарата ЦК, и сталинистов из числа секретарей ряда окружкомов [3, с. 115–117, 120]. После конфликта с местными руководителями-догматиками, подчеркивает С. А. Кислицын, на некоторое время «из речей и статей С. И. Сырцова исчезла излишняя самостоятельность и оригинальная трактовка тех или иных проблем» [3, с. 121].

В этой связи становится понятной, например, большая сдержанность выступлений Сырцова и Эйхе на июльском Пленуме ЦК, в сравнении с их речами на Апрельском (1928) Пленуме ЦК ВКП (б).

Однако и взгляды сторонников Нэпа имели немалую поддержку в партии, подчеркивает Е. Г. Гимпельсон. Острота дискуссий на Пленумах ЦК 1928 г. была во многом связана с экономическим кризисом и затруднением поставок на экспорт. Кризис потребовал ответа на жесткие вопросы: «кто в нем виноват и как из него выйти»? [4, с. 153].

Судьба июльского Пленума ЦК ВКП (б) по мнению венгерского историка М. Куна, решалась в двух плоскостях: в ходе открытых дискуссий, где А. И. Рыкову и Н. И. Бухарину удалось отстоять курс Нэпа. А вот в другой плоскости организаторской противники Сталина, ради ложно понятого единства партии, не решились на развернутую критику генерального секретаря ЦК, предоставив Сталину возможность осуществления изоощренных закулисных действий по удалению оппонентов из управленческого аппарата. [5, с. 235–236].

Вышедшее в свет в 2000 г. «Ведение» ко второму тому пятитомника «Как ломали Нэп» [6], написанное историками В. П. Даниловым, А. Ю. Ватлиным и О. В. Хлевнюком, и на сегодняшний день представ-

ляет собой самый глубокий анализ событий политической полемики на Июльском Пленуме ЦК ВКП (б) 1928 г. *между двумя группами* участников Пленума.

В. В. Данилов и его соавторы не признавали хрупкость и формальность победы группы Рыкова-Бухарина по центральному вопросу повестки июльского (1928) Пленума, но, вместе с тем, отмечали: резолюции Пленума на сохранение Нэпа, прежде всего, установки на подъем мелких и средних индивидуальных крестьянских хозяйств, на широкое использование и развитие товарно-рыночных связей в экономике были поддержаны участниками партийного форума [6, с. 14].

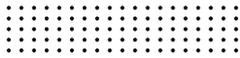
Фактически «Введение» стало высшей точкой развития линии оптимистических оценок потенциала новой экономической политики.

С началом нового века, усиление критических подходов к развитию капиталистических отношений в современной России в 1990-е гг., сказалось и на эволюции оценок Нэпа, проявившись в нарастании пессимистических выводов о возможностях альтернативы сталинскому варианту социально-экономического развития. Так В. В. Кондрашин пишет: «изучив значительный комплекс архивных источников и опубликованных материалов, я пришел к выводу о невозможности осуществления на практике программы «правой оппозиции» и, таким образом, нереальности «бухаринской альтернативы» сталинской насильственной коллективизации. Именно поэтому победа Сталина в борьбе за власть была вполне закономерной» [7, с. 22].

Следует учесть, что В. В. Кондрашин солидаризуется с лидерами «правой оппозиции» они «совершенно справедливо критиковали сталинистов за их приверженность методам насилия в обращении с крестьянством»; более того, отмечает историк, «их критика «чрезвычайщины» во время хлебозаготовительных кампаний 1928 и 1929 г. давала свои результаты, поскольку на официальном уровне осуждались и исправлялись так называемые перегибы на местах». Наконец, ставка группы Рыкова-Бухарина «на развитие индивидуальных крестьянских хозяйств как наиболее перспективных на ближайшее десятилетие с точки зрения обеспечения государственных нужд» вызывает доверие автора [7, с. 22].

**Нереальность позиций правых**, по мнению Кондрашина, связана с содержанием их предложений по практическому выходу страны из сложившейся ситуации. К ним историк относит: «снижение взятых темпов индустриализации; отказ от проведения индустриализации любой ценой, перераспределение имеющихся у государства средств, прежде всего валютных, на нужды населения, переживающего серьезные продовольственные трудности в городе и на селе» [7, с. 23].

Однако при этом Кондрашин ссылается на выступления сторонников группы Рыкова-Бухарина на



Фельдман М. А.

апрельском (1929) Пленуме ЦК ВКП (б), т.е. уже в совершенно иной политической ситуации.

Если говорить о дискуссиях участников Апрельского и Июльского (1928) Пленумов ЦК ВКП (б) последних партийных форумов, где шел диалог и открытое обсуждение путей развития сторонники Нэпа не предлагали практически ничего из того, что обозначил Кондрашин.

Так Рыков на июльском Пленуме ЦК ВКП (б) говорил о том, что «перекачка средств из частного сектора (в котором крестьянин занимает одно из главных мест) в социалистический должна быть и дальше. Система цен вытекает из этой перекачки, и скрывать тут нечего» [8, с. 317].

Единственное, что необходимо было сделать это временно уменьшить быстро возросший налоговый пресс на крестьян-середняков. «Но гранью этого пересмотра является сохранение максимального преимущества для социалистического сектора вообще, и в деревне, и в городе, и для промышленности, для индустриализации страны в частности. Тут основная линия должна быть сохранена полностью» [8, с. 318]

Глава правительства СССР выступал и за ускоренное развитие тяжелой промышленности, в частности, за счет перелива средств из легкой промышленности. В этом нет сомнения и у Кондрашина, когда он пишет: лидеры правых не были противниками ускоренной индустриализации и коллективизации крестьянских хозяйств [7, с. 22].

Корень проблемы заключался в том, что в 1928 г. (по крайней мере, до осени 1928 г.) сохранялась не только возможность сохранения Нэпа. Та схема, которую ученые-экономисты в Госплане (сотрудники Г. М. Крижановского), и вне его, выстроили в рамках проектов Первого пятилетнего плана позволяла за счет средств кооперации, налогов с частного сектора, займов у населения [10–11], внешних кредитов; режима экономии изыскать средства для индустриализации, даже при всех несомненных трудностях финансового характера. «Нам нужен внешний кредит на 1,5 млрд руб. ... Можем рассчитывать только на 700 млн руб.» говорил на ноябрьском пленуме (1928 г.) ЦК ВКП (б) Г. М. Крижановский [9, с. 54–55].

Проект пятилетнего плана предусматривал рост товарной продукции сельского хозяйства за пятилетие с 2990 млн руб. до 5300 млн руб. по отправному варианту и до 6400 млн по оптимальному [11, с. 273]. Таким образом, при сохранении нэповской модели сельского хозяйства, крестьянство могло, за счет развития кооперации, мер по развитию сельскохозяйственного машиностроения и т.п., нарастить *товарную продукцию* сельского хозяйства на 2,4–3,5 млрд рублей.

Расходы на небольшое повышение закупочных цен на зерно (на 5%) на закупки сельхозмашин окупались

бы во многом за счет оборотных средств кооперации, составлявших около 760 млн руб. О возможностях кооперации говорил и такой факт: если в 1926/27 г. кооперация имела собственных средств в обороте 36,5%, а заемных 63,5%, то спустя год, соответственно, 63% и 37% [9, с. 199].

Сохранение индивидуального крестьянского хозяйства, отмечал С. Г. Струмилин, позволяло получить в виде налогов и займов 3,9 млрд руб., в том числе 2,1 млрд руб. от «кулаков»; 1,8 млрд от середнячества. Около 300 млн из этой собранной суммы должно было быть перераспределено для укрепления бедняцких дворов [11, с. 159–161]. Сопоставление этих цифр с тем, что реально получило Советское государство от продажи зерна за годы первой пятилетки 442, 1 млн рублей (из общей выручки за экспорт 3282,6 млн рублей) вместо 5426 млн рублей за экспорт главнейших товаров по плану [7, с. 99] убедительно доказывает: коллективизация не принесла необходимых для индустриализации валютных резервов.

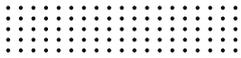
Таким образом, при всех известных слабостях и противоречиях Нэпа, приведенные статистические данные не позволяют сделать вывод о бесперспективности многоукладной экономики.

Историки не раз обращались к проблеме Нэпа, отмечая особую роль Июльского (1928) Пленума ЦК ВКП (б). Вместе с тем, они не ставили задачу исследовать ход обсуждения основных вопросов на Июльском Пленуме ЦК ВКП (б); не изучалась проблема соотношения сил сторонников и противников Нэпа на конкретных заседаниях; вне поля зрения исследователей остался важный аспект – дирижирования выступлениями со стороны Сталина, а также Рыкова и Бухарина.

Раскрытию этих вопросов посвящена предлагаемая читателям статья.

Вслед за апрельским Пленумом ЦК ВКП (б), Пленум 4–12 июля 1928 г. стал местом обширной дискуссии, внешне умеренной по эмоциональному напряжению, однако упорной и ожесточенной по внутреннему содержанию выступлений.

На складывание исторической обстановки летом 1928 г. влиял ряд весьма разнонаправленных факторов. Во-первых, основные мысли ученых-экономистов, изложенные в 1926–1927 гг. на страницах научных журналов [12, с. 26]; в ходе дискуссий съездов работников госпланов [10, с. 3–5] о том, что путь к социализму лежит через «развертывание товарно-денежного оборота, позволяющего мобилизовать все хозяйственные силы», через сохранение многоукладной экономики. Эти мысли легли в основу проектов Первого пятилетнего плана, создавая определенное новаторское научное сознание, оказавшее влияние на выступления участников Апрельского (1928) Пленума, на становление течения сторонников сохранения рациональных



Фельдман М. А.

принципов регулирования экономики. Это означало, что часть большевистской элиты (даже при наличии внутренней цензуры) оказалась способной к эволюции своих взглядов, к восприятию элементов научного видения экономики и социального развития без приоритета насилия.

Во-вторых, если дискуссии на Апрельском (1928) Пленуме ЦК ВКП (б) отразили два достаточно противоречивых подхода к реализации «советского проекта», то резолюции этого Пленума нацеливали на продолжение Нэпа, как пути наименее конфликтного и наиболее эффективного пути модернизации страны, или, используя выражение В. П. Данилова, «единственно реальной политики, направленной на возможно более быстрое развитие разных форм сельской кооперации от первичных форм сбытовых и закупочных до подлинно производственных» [13, с. 17].

В-третьих, на мировоззрение советского руководства оказывали влияние догмы марксистской идеологии, связанные с отрицанием рыночной экономики и частной собственности, а также курс на «мировую революцию», нашедший выражение в деятельности Коминтерна. Это обусловило своеобразную политику И. В. Сталина и той части партии, которая готова была «сохранить Нэп, но без нэпманов» [8, с. 426].

В-четвертых, на формирование конкретно-исторической ситуации сказывалась острая необходимость изыскания значительных финансовых средств для закупок импортного промышленного оборудования.

Наконец, обсуждение жизненно важных проблем на Пленумах 1928 г. проходило в рамках той партии, которая настороженно относилась к любой дискуссии в принципе, и, особенно, после четырех лет внутрипартийной борьбы с троцкистской оппозицией. Для Сталина, шаг за шагом укреплявшего личную власть, обсуждение острых вопросов было допустимо лишь в пределах поддержки позиции генерального секретаря ЦК.

Показательный момент: воздействие сторонников и противников Нэпа, до и после Апрельского Пленума, на издание нормативных документов по линии ОГПУ и Наркомата Юстиции, приводило к появлению циркуляров противоречивого характера, вносящих сумятицу в умы региональных руководителей [6, с. 18, 20]. Тем не менее, запущенный в декабре 1927 г., механизм «чрезвычайных мер», *независимо от решений Апрельского Пленума*, (пусть даже в ослабленном варианте) продолжал раскручиваться, демонстрируя способность авторитарного режима к функционированию вне установленного правового поля.

В такой ситуации июльский (1928) Пленум ЦК ВКП (б) превращался не только в площадку выяснения сил: сверху позиций сталинцев и приверженцев главы СНК И. СТО А. И. Рыкова. Вопрос о самой *дону-*

*стимости применения системы «чрезвычайных мер»*, в зависимости от ее принципиальной оценки, мог из конкретного и тактического стать стратегическим и судьбоносным для правящей партии.

Обращает на себя выстроенная Сталиным композиция июльского (1928) Пленума ЦК ВКП (б): если на Апрельском Пленуме (1928) критический «запал» членов ЦК, осуждающих применение «чрезвычайных мер», по замыслу генерального секретаря ЦК, должен был быть «погашен» дружным осуждением «буржуазных специалистов» – «шахтинцев», то в июле 1928 г., уже на первом заседании обсуждение вопросов конгресса Коминтерна, должно было зарядить участников Пленума леворадикальными настроениями.

В определенной степени, Сталину это удалось. Как справедливо отмечают современные историки, в докладе Н. И. Бухарина на пленуме ЦК «Программа Коммунистического интернационала» доминировала жесткая и бескомпромиссная линия по отношению к европейской социал-демократии, на «мерзости» которой списывались все неудачи самих коммунистов. Кроме того, Бухарин настаивал на близости и неизбежности новых войн с участием СССР. Обострение международного положения весной 1927 г. позволило сплотить партийный аппарат в условиях противоборства с «объединенной оппозицией», а в дальнейшем постоянно эксплуатировать идею военной опасности для поддержания в СССР обстановки «осажденной крепости» [6, с. 14].

Такой организационный маневр (выстраивание порядка проведения Пленума) привел к тому, что первые четыре заседания июльского (1928) Пленума ЦК ВКП (б) прошли по сценарию Генерального секретаря.

Центральный вопрос «Политика хлебозаготовок в связи с общим хозяйственным положением» как и на Апрельском Пленуме, начинался с постановочного доклада А. И. Микояна. Нельзя не согласиться с тем, что двойственность пронизывала весь доклад Микояна [6, с. 14]: нарком одновременно и осуждал применение «чрезвычайных мер» («мы должны решительно прекратить практику экстраординарных мер административного произвола и продрозверсточных методов заготовки») и высказывал одобрение применению насилия по отношению к крестьянам в ходе первых месяцев 1928 г. «принятые Центральным Комитетом меры в январе, ... предотвратили опасность величайшего кризиса народного хозяйства, который неизбежно вытекал из кризиса хлебозаготовок» [8, с. 189, 194].

Двойственность обнаруживалась и в оценках существующего положения в экономике. *Вопреки реальности*, Микоян говорил о том, что «основные рабочие центры более или менее обеспечены хлебом». Более того, по мнению наркома «фактически мы имеем подъем сельского хозяйства» [8, с. 180–181].



Фельдман М. А.

Каким образом, внезапно обнаруженный «подъем сельского хозяйства», сочетался с признанием самого Микояна: «базой наших хлебоготовительных затруднений является кризис нашего зернового хозяйства. Он выражается в том, что наше крестьянское хозяйство отстало, раздробленно, причем измельчание крестьянского хозяйства продолжается, что отражается не только на урожайности, но и на том, что чем больше раздроблено хозяйство, тем меньше товарность его продукции» [8, с. 187]. С признанием сохранения кризисной ситуации в производстве льна («после провала 1925/26 г. мы вот уже два года еще никак не можем выбраться из затруднений и изжить кризис льна»), ряда других сельскохозяйственных культур; срыва поставок на внутренний рынок и нарушением экспортных обязательств [8, с. 183–185]. Кроме желания приукрасить реальное положение в угоду Сталину, смягчить критику применения «чрезвычайных мер» других объяснений нет.

Не спасали доклад наркома примеры проявления зимой 1928 г. случаев беззакония (повсеместного закрытия базаров, изъятия части страховых запасов у середняка и т.п.). И даже признание Микояна «распространение практики этих мер на середняка ... кроет в себе величайшие политические и экономические опасности» [8, с. 192–194], судя по выступлениям членов ЦК в прениях, не успокоило присутствующих.

В отличие от Апрельского Пленума число выступающих по центральному вопросу было невелико: в своих выступлениях сторонники и противники Нэпа утверждали: система чрезвычайных мер – инструмент уже пройденного этапа. Но сталинцы были убеждены в том, что *обострение классовой борьбы* может обусловить возвращение насильственных методов.

Тезис об обострении классовой борьбы во внешнеполитической сфере, судя по первому «коминтерновскому» вопросу, сомнений у членов ЦК не вызывал. Однако предполагало ли это автоматическое перенесение подобной идеологической конструкции во внутриполитическую жизнь? В выступлении Сталина на Пленуме 9 июля 1928 г. содержался утвердительный ответ. Генеральный секретарь утверждал, «что по мере нашего продвижения вперед, сопротивление капиталистических элементов будет возрастать, классовая борьба будет обостряться, а советская власть, силы которой будут возрастать все больше и больше, будет проводить политику изоляции этих элементов, политику подавления сопротивления эксплуататоров...» [8, с. 360].

Само развитие социалистических форм хозяйства для Сталина априори означало вытеснение из экономики «тысяч и тысяч мелких и средних торговцев» и предпринимателей всех видов. Тезис, о закономерном обострении классовой борьбы, обосновании неизбежности и необходимости применения административных, «чрезвычайных мер» для «подавления сопротив-

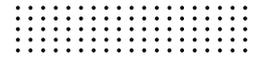
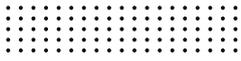
ления эксплуататоров», провозглашенный Сталиным на десятом заседании Пленума, фактически дезавуировал все неоднократно повторяющиеся слова генсека о «необязательности чрезвычайных мер». Более того, как подчеркивал Сталин, «чрезвычайные меры необходимы и целесообразны при известных, чрезвычайных условиях, когда у нас нет в наличии других мер для маневрирования» [8, с. 361]

Тем самым, плоскость дискуссии смещалась к вопросу о наличии экономических мер воздействия на рыночные процессы и их потенциальной эффективности.

Как и на Апрельском Пленуме ЦК 1928 г., в июле 1928 г. одним из наиболее значимых стало выступление кандидата в члены Политбюро ЦК ВКП (б), Председателя СНК Украины В. Я. Чубаря. Чубарь основную причину недостатка хлеба видел не в сопротивлении кулачества («кулацкой стачке») а в малой товарности крестьянского хозяйства. «Основа – это малая товарность, причина к этому – низкая урожайность. На апрельском пленуме ЦК мы в резолюции написали о том, что нужно принять ряд мер по повышению урожайности. Но я хочу здесь со всей решительностью подчеркнуть то положение, что партия, советская власть, местные органы и само крестьянство для повышения урожайности еще не сделали и десятой доли того, что нужно сделать» [8, с. 218].

Повысить урожайность, указывал Чубарь, мог только комплекс государственных мероприятий, включавший «создание семенных фондов чистосортных и улучшенных семян; производство удобрений; механизацию, тракторизацию, а также кооперативное объединение бедняцких и середняцких хозяйств. Повышение урожайности в миллионах крестьянских хозяйств могло дать сразу дополнительные сотни миллионы пудов зерна». Чубарь критически оценил те положения доклада Микояна, в которых содержалась пренебрежительная оценка роли ценообразования на зерновые культуры, а также, не соответствующая действительности, картина поставок сельскохозяйственных машин в сельскую местность [8, с. 219–225]. Фактический вывод Чубаря заключался в том, что без повышения урожайности земли на экспорт зерновых культур рассчитывать трудно. «Я лично считаю, что на ближайший период в нашем экспортном плане зерновые продукты большого места не займут» [8, с. 220].

Выступивший вслед за Чубарем, управляющий ЦСУ СССР В. В. Осинский (Оболенский) заострил внимание на ряде диспропорций в расчетах между промышленностью и сельским хозяйством, возникших из-за манипуляций с ценообразованием; выступил с осуждением масштабного перелива капиталов из легкой в тяжелую промышленность. В. В. Осинскому, возможно, простилось бы и многословие, и чрезмерное



Фельдман М. А.

обилие статистических данных, и явная затянутасть выступления. Однако, во-первых, управляющий ЦСУ СССР обратил внимание на то, что волонтаристский подход к ценообразованию предлагался еще сторонниками объединенной оппозиции. Во-вторых, высказал ряд персональных замечаний «вождям» Сталину и Молотову. В-третьих, осмелился указать на значительные ежегодные траты (несколько сотен миллионов рублей) на оплату поездок советских управленцев на курорты Крыма и Кавказа. В условиях острого дефицита госбюджета по мнению Осинского это была непопозвожительная роскошь [8, с. 225–234].

С учетом небольшого выступления И. И. Лепсе – председателя ЦК Союза металлистов, заявившего о тяжелом продовольственном положении даже в ряде поселков при ведущих металлургических заводах Украины и Урала [8, с. 218] обсуждение доклада Микояна явно пошло по незапланированному сценарию.

Характерно, что оба выступивших сторонника Сталина: секретарь Северо-Кавказского крайкома ВКП (б) А. А. Андреев и секретарь Нижне-Волжского крайкома ВКП (б) Б. П. Шеболдаев не подвергали критике *фактическое* содержание выступлений Осинского и Чубаря. «Нашей важнейшей задачей» заявил А. А. Андреев «является повышение товарности сельского хозяйства, а поднимать эту товарность только через одни совхозы, через колхозы, которые мы должны теперь развивать более усиленно, мы не сможем. Вопрос усиленной товарности сельского хозяйства будет решать все же индивидуальное крестьянское хозяйство, а повысить товарность крестьянского хозяйства мы можем только через производственную сельскохозяйственную кооперацию, включая в кооперативный оборот раздробленные крестьянские хозяйства [8, с. 238]. Б. П. Шеболдаев отметил недостаточно тщательную проработку вопроса о ценах, нанесшую серьезный вред развитию крестьянского хозяйства [8, с. 240].

Тем не менее, Андреев и Шеболдаев обвинили Осинского в некомпетентности и непопозвожительной для участника Пленума ЦК ВКП (б) вольности критике партийного руководства. «В ЦК не дураки сидят» сообщил Пленуму Андреев [8, с. 234, 239].

Шеболдаев в отрицательном отношении Осинского к чрезвычайным мерам в ходе хлебозаготовительной кампании увидел «неприятие курса партии» [8, с. 241]. Собственно говоря, это был первый «выстрел» на фоне кажущегося единства присутствующих на Пленуме: деловая и аргументированная критика руководства приравнивалась к оппозиционности.

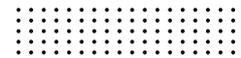
Сигнал был услышан: новое, седьмое заседание секретаря крайкома ВКП (б) Казахстана Ф. И. Голощекин начал с обвинения Осинского в «неаргументиро-

ванности выводов», заслужив одобрительную реплику Сталина. Голощекин оценил использование практики «чрезвычайных мер» как верное и необходимое, обусловленное «обострением классово-борьбы» [8, с. 243]. После такого признания, логичным был следующий шаг: укор (пока без «ярлыков») был брошен *всем* противникам «чрезвычайных мер». «Я отрицательно отношусь к тем товарищам, которые сейчас на почве обострения наших отношений в деревне отрицательно относятся ко всей прошлой кампании», – заявил Голощекин [8, с. 242].

Не вступая в полемику с Голощекиным, А. И. Стецкий подверг критике доклад Микояна, обратив внимание на забвение в докладе резолюций Апрельского (1928) пленума ЦК ВКП (б), определивших, что «наши теперешние затруднения имеют своим источником нарушение рыночного равновесия между промышленностью и сельским хозяйством, *имеют ошибки планового характера*, которыми воспользовался кулак» [8, с. 245]. По словам Стецкого, явно несостоятельна была попытка Микояна объяснить применение «чрезвычайных мер» так называемыми объективными причинами. Выпячивание «объективных причин» (техническая и хозяйственная отсталость, и кризис зерновых культур, и раздробленность крестьянского хозяйства, и недостаток товарности сельского хозяйства и т.д.) фактически означало замалчивание ошибок руководства партии в ходе хлебозаготовительной кампании, грозящее не только возвращением к политике времен гражданской войны, но и потерей доверия к партии не только середняков, но и части бедноты [8, с. 245–248].

Выступление представителя группы сторонников Нэпа не могло не вызвать ответа оппонентов. Сталинский выдвиженец М. М. Хагаевич повысил градус напряжения на Пленуме, фактически обвинив Стецкого в защите кулаков и в политической демагогии. Еще одним доводом Хагаевича стала претензия Стецкому – ленинградскому партийному работнику – в территориальной удаленности от «натурального всамделишного мужика» [8, с. 249].

Однако поддержка сталинского курса оказалась своеобразной: на примере Поволжья, Хагаевич заявил о существующей возможности заготавливать зерно у кулаков «без применения экстраординарных мер» (!). Выдал партийный функционер и секрет Полишнеля: «чрезвычайные меры», повлекшие самые «резкие перегибы», местные партийные органы применяли под «нажимом ЦК». Так, уже после Апрельского (1928) пленума ЦК ВКП (б), аппарат ЦК отправлял телеграммы с требованием усилить нажим на крестьян для обеспечения заготовок зерна [8, с. 250, 252]. Как видно, в июле 1928 г. принадлежность к «команде» еще не мешала передвинуть ответственность за ошибки на вышестоящие инстанции. Имя главного инициатора



Фельдман М. А.

подобных телеграмм не прозвучало, но оно подразумевалось.

Седьмое и восьмое заседания июльского Пленума проходили с явным перевесом приверженцев нэпа. Показательным можно считать выступление руководителя московской партийной организации Н. А. Угланова, указавшего на появление «тревоги и сомнений в рабочем классе на одиннадцатом году нашей революции» не только в силу продовольственного положения, но из-за определенной оторванности аппаратчиков от «партийной массы и широких рабочих масс». Одновременно Угланов отметил, что бюрократизация и излишняя централизация экономической жизни в СССР стали тормозом развития, а гонения на частных предпринимателей обернулись провалами в снабжении столицы [8, с. 254, 256].

Выступления других ораторов только дополняли картину в регионах частными деталями. Примечательной была реплика секретаря ЦК ВКП (б) Украины А. В. Медведева: максимальная концентрация всех сил партии на борьбу с оппозицией («идеологическую борьбу внутри партии») помешала тщательной подготовке хлебозаготовок [8, с. 290].

Выступление первого секретаря ЦК ВКП (б) Украины Л. М. Кагановича должно было переломить ход событий на Пленуме. Начав с признания масштабных перебоев в снабжении рабочих центров и широкого недовольства среди крестьян-середняков «чрезвычайными мерами», вызванных объективными причинами ошибками в планировании и отсутствием должного запаса промышленных товаров для торговли с селом Каганович представил «сопротивление кулаков», как главное препятствие на пути развития села в прошлом и настоящем. «Кулацкую стачку» можно было подавить только применением «чрезвычайных мер». Более того, утверждал Каганович, «чрезвычайные меры», вскоре понадобятся вновь: кулачество ведет войну против Советской власти [8, с. 280–283].

Давний соратник Сталина – Каганович сделал любопытное «открытие»: «чистое» соревнование частного и государственного секторов в экономике в СССР недопустимо [8, с. 283]. Каганович не объяснял смысл такого тезиса, однако из его доклада вытекало, что частные предприниматели более гибко приспосабливаются к изменениям рыночных условий. Выразив в наиболее концентрированной форме, позицию сторонников экстраординарных мер, Каганович выступил с прямой угрозой в адрес «инакомыслящих»: «кто осуждает извращения, кто осуждает безобразия, которые были, не заостряя тут же вопрос о борьбе с кулаком, готовящимся сейчас с нами вступить в борьбу в предстоящую хлебозаготовительную кампанию, тот, по-моему, делает **крупнейшую политическую ошибку, чреватую большими последствиями** (выделено мною (М.Ф.))» [8, с. 285].

Как видно, к концу восьмого заседания Пленума ЦК, от критики отдельно взятого управленца, сталинцы перешли к политическим обвинениям в адрес большой группы своих коллег. Затруднительной становилось не только «чистое» соревнование двух секторов в экономике, но и беспристрастная дискуссия по проблемам решения финансово-экономического развития.

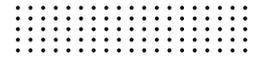
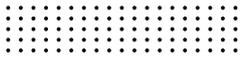
Ответ на подобную позицию последовал довольно скоро. В своем выступлении глава советского правительства А. И. Рыков прямо заявил: «мы зашли в применении чрезвычайных мер довольно далеко и теперь можем и должны подвести итоги пройденного. Я не могу похвастаться тем, что, применяя чрезвычайные меры, мы добились большого успеха» [8, с. 312].

Рыков выразил резкое несогласие с курсом на деформацию Нэпа: «весь смысл речи Кагановича сводился к защите чрезвычайных мер как таковых, во все времена и при всяких обстоятельствах». Формально слова Рыкова были обращены к руководителю компартии Украины: «... из его речи вытекала сплошная апологетика (вместо анализа) этих самых чрезвычайных мер» [8, с. 310–311]. Однако все присутствующие на Пленуме понимали: к кому в действительности обращены эти слова.

Как бы исследователи не относились к Сталину, надо признать, что умение чувствовать обстановку, расклад сил, и, в зависимости от этого, менять собственную тактику было характерной чертой Генерального секретаря. Отдавая отчет в преобладании на Пленуме критических выступлений в свой адрес, Сталин в своем выступлении предстал в роли мудрого и спокойного судьи, отвечающего на трудные вопросы. Оппоненты не из Политбюро (Осинский, Стецкий, Крицман) были выставлены Сталиным в качестве путаников («свалили в одну кучу разнообразные причины наших затруднений на хлебном фронте, смешали причины временные и конъюнктурные (специфические) с причинами длительными и основными»). Оппонентов из состава Политбюро Сталин не упомянул вообще. Сдержанное замечание о потенциальной возможности применения чрезвычайных мер в отношении кулаков и спекулянтов не вызвало каких-либо комментариев у слушателей, а заключительная фраза «... нынешние трудности закалят наши большевистские ряды ...» [8, с. 362–369] казалось, устраивала всех.

Чисто внешняя сдержанность Сталина была подхвачена Н. И. Бухариным. В своем выступлении, «главный идеолог» партии несколько раз ссылаясь на слова т. Сталина, как на лидера партии. Вместе с тем слушатели могли заметить, по меньшей мере, три принципиальных отличия.

Рассматривая отношения города и села, как, преимущественно, рыночные, из всех причин, породивших кризис хлебозаготовок, Бухарин на первое место



Фельдман М. А.

поставил вопрос о ценах (произвольное понижение цен на сельскохозяйственные продукты. [8, с. 376–377]

Со всей определенностью, Бухарин определил отказ от практики «чрезвычайных мер» как **главнейшую задачу партии**. Уточняя, раз за разом свою мысль, Бухарин подчеркивал: «мы должны снять эти чрезвычайные меры, потому что они переросли самих себя, они изжили себя исторически, они хозяйственно нам больше почти что ничего не дают» [8, с. 379]

Наконец, модернизацию сельской экономики Бухарин видел в *одновременном развитии* индивидуального хозяйства, курса на коллективизацию, и индустриализацию сельского производства; в дальнейшем «наступлении на кулака»; успехи планирования связывались с уходом от сверхцентрализации и заменой» бюрократической инициативы инициативой с мест [8, с. 384, 389].

Судя по количеству реплик во время выступления Бухарина (как правило, поощрительных), участники Пленума с одобрением отнеслись к содержанию доклада, неоднократно сопоставленного Бухариным с тезисами XV съезда партии и Апрельского (1928) Пленума ЦК.

В исторической литературе последних десятилетий прочно утвердилось понятие «бухаринская альтернатива», как особое идейно-политическое направление в 1928–1929 гг., предложившее свой путь построения социализма [14, с. 122]. Следует внести два замечания. Взгляды Н. И. Бухарина переплетались с мнением большого ряда советских экономистов, изложенным в научных статьях и монографиях середины 1920-х гг. [12, с. 26–29]; в проектах Первого пятилетнего плана на съездах плановых работников [11]. Что же касается июльского Пленума ЦК судя по количеству заданных вопросов и поданных реплик; по остроте выступления сторонниками Нэпа руководил А. И. Рыков.

Выступление В. М. Молотова фактически подводило черту обсуждению вопроса о хлебозаготовках: в последующем сообщении Н. К. Крупской поднимался частный вопрос, а в многословной речи М. Е. Томского доминировала эмпирика и общие рассуждения. Правда профсоюзный лидер не упустил возможность иронически оценить противников Нэпа: «веет от некоторых речей таким душком хорошо, если бы этот нэп был, но без нэпманов, без кулаков, без концессионеров. Вот это был бы прекрасный нэп» [8, с. 426].

Начало доклада В. М. Молотова было выдержано в духе поддержки выводов Рыкова и Бухарина. «Из всей обстановки текущего момента вытекает, что ответ на вопрос о том, как кончить хлебозаготовительную кампанию 1927/28 г., должен состоять в решительной ликвидации чрезвычайных мер в деревне, и притом ликвидации немедленной» – заявил секретарь ЦК. Совпала и оценка причин трудностей: «при

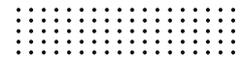
недостатке промтоваров, ошибках планирования, низком сельхозналоге для имущих крестьян и т.д., к тому, что деревня сильно уменьшила против прошлого года продажу зерна, но охотно продавала другие сельскохозяйственные продукты» [8, с. 390–391]. Солидаризовался Молотов и с Углановым по вопросу ненужности свертывания сети частных мелких предприятий» [8, с. 390–391, 404].

Однако пламенный революционер в Молотове не угас. Нужный сегодня слой мелких предпринимателей все-таки должен был быть уничтоженным. «Нам не приходится надеяться на повышение дохода у частного капитала в городе и деревне, этот слой у нас гибнет, отживает, мы его умерщвляем и загоняем в могилу (!)» [8, с. 397]. Отдавая должное образности слога секретаря ЦК, нельзя не заметить: за все время его странного выступления ни разу не прозвучало слово «Нэп». Зато соратник Сталина неоднократно подвергал критике Осинского, Сокольников, Стецкого, Астрова за «антимарксизм». Молотов довел градус дискуссии до нужной точки: иные подходы к достижению одной цели превращались во враждебные.

Обсуждение резолюции по указанному выше вопросу не принесло неожиданностей: сторонники Нэпа оказались в большинстве. В резолюции подтверждалась необходимость сохранения Нэпа, прежде всего установки на подъем мелких и средних индивидуальных крестьянских хозяйств, на широкое использование и развитие товарно-рыночных связей в экономике. Вскоре были повышены (хотя и незначительно) заготовительные цены на хлеб [8, с. 588–592].

В предпоследний день работы Пленума (11 июля 1928 г.) был заслушан доклад М. И. Калинина «Об организации новых (зерновых) совхозов». «Всесоюзный староста» начал с сообщения о том, что по инициативе Сталина 26 апреля 1928 г. было принято постановление Политбюро «об организации в течение 3–4 лет в РСФСР и на Украине новых крупных совхозов по производству хлеба ... в расчете на то, чтобы к концу этого срока иметь в них годовое производство товарного хлеба в размере 100 млн пудов» [8, с. 453].

На организацию новых совхозов государством была выделена огромная сумма – 300 млн руб. О серьезности вопроса говорил и тот факт, что, с апреля по июль 1928 г. комиссия Политбюро по организации новых совхозов собиралась 8 раз [8, с. 453–454]. Обсуждала комиссия и проблему механизации новых совхозов. Однако здесь действительность была неутешительной: при необходимости иметь тракторный парк примерно в 25 тыс. тракторов, тракторостроители в год выпускали 100–180 тракторов. Тем не менее, отсутствие необходимых материально-технических предпосылок не должно было остановить создание новых совхозов [8, с. 457–458].



Фельдман М. А.

Судя по всему, тревожные мысли все-таки не оставляли М. И. Калинина. «Не проще ли» задал вопрос Калинин «всю эту сумму денег бросить на уже существующие старые совхозы? Тем паче, защитников этой линии много». Однако далее, он же дал весьма определенную характеристику старых совхозов: как малодейственной организации с директивными методами управления и внеэкономическими методами хозяйствования [8, с. 463].

Примечательно, что весь доклад «всесоюзный староста» фактически «ерничал»: постоянно перемежал речь шутками и задирали присутствующих колкими репликами. В тексте стенограммы выступления Калинина постоянно присутствует слово «смех». Однако «смешные настроения» быстро закончились, и участники Пленума обрушились с резкой критикой на «шутника».

Тон задал Н. М. Анцелович, председатель ЦК профсоюза сельских рабочих, заметивший, что проект создания новых совхозов не учитывает очевидные риски: район, предполагаемый для строительства зерновых фабрик (Северный Кавказ) засушливый; намечаемая система полеводства страдает элементами агроэкономической безграмотности. Все это приведет к нерентабельности совхозов и огромным растратам денег. Более того, продолжал профсоюзный работник: «всякое крупное хозяйство, если оно не будет механизировано в наших условиях, когда рабочий или крестьянский труд обходится очень дорого, будет нерентабельным. ... Нужно обязательно, хотя бы два года, готовиться к тому, чтобы полеводство было дополнено или овцеводством, или хозяйство зернового типа с каждым годом принимало все более травопольный и животноводческий уклон. Без этого новые совхозы будут убыточны» [8, с. 472].

«Что это за политика – строить новые совхозы без всякого учета рентабельности того или иного орудия производства? Зачем, я спрашиваю вас, начинать с «тракторных кладбищ» [8, с. 474] – завершил выступление Анцелович.

Продолживший прения, Осинский обратил внимание на два аспекта. «У нас затевается масса зерновых совхозов. Предполагается ли на них севооборот? Я ничего об этом официально не знаю, потому что из доклада Михаила Ивановича никакой деловой постановки вопроса, никаких деловых предложений не видно». По мнению управляющего ЦСУ, опыт крупных зерновых фабрик за рубежом оказался неэффективным [8, с. 482,484].

Отталкиваясь от опыта строительства совхозов на Украине, Чубарь сделал вывод, что рентабельными могут быть только средние по размерам совхозы (с площадью 1000 или 2000 гектаров), «где применение машин и людской силы было бы наиболее раци-

ональным, эффективным. Нужно найти такие производственные ячейки в крупном хозяйстве, которые дали бы наибольшую производственную эффективность, чтобы не нужно было за десятки верст гонять трактора и машины, развозить людей». «И вот, когда Михаил Иванович в своем докладе два или три раза повторил, что с разрешением этой задачи социализм в деревне будет построен, мне кажется, что он строит иллюзии, за которые потом придется расплачиваться» [8, с. 489,490] пророчески резюмировал Чубарь.

Мнение Чубаря поддержало большинство выступающих по этому вопросу. Так Хатаевич указал на то, что на Средней Волге старые совхозы нерентабельны, рабочим в них по два месяца не платят зарплаты, «машинный парк» представлен волами; банковские кредиты не отпускаются. Отменить постановление Политбюро невозможно, заметил опытный функционер, «но принимая такие громадные меры по созданию новых совхозов, нужно одновременно обеспечить более решительное проведение в жизнь прежних решений о приведении в приличное состояние старых совхозов» [8, с. 493–494].

«Украинский староста» Петровский предостерег: деньги на создание совхозов будут отобраны из фондов помощи индивидуальному крестьянскому хозяйству. Между тем, простейшая крестьянская кооперация представляет собой более быстрый и эффективный вариант помощи бедноте и форму самостоятельной покупки сельхозинвентаря [8, с. 496].

О чрезвычайно тяжелом положении, убыточности старых совхозов РСФСР; огромной нехватке управленческих кадров для совхозов говорил заместитель наркома земледелия РСФСР И. Е. Клименко. Что же касается новых совхозов, – они возможны в связи с переселением крестьян на Дальний Восток либо (по мнению И. Д. Кабакова) – вблизи крупных городов и промышленных предприятий [8, с. 497–498, 509].

Для спасения Постановления Политбюро пришлось (по собственному признанию) незапланированно [8, с. 513] выступать Сталину. Сталин, в качестве главного объекта критики, избрал Осинского, методично доказывая его некомпетентность. Однако доводы Сталина о необходимости создания новых совхозов, помимо изложения опыта *одного* образцового зернового хозяйства в США, были основаны на лозунге обязательности «систематической поддержки крестьянской бедноты» [8, с. 513–518].

В предельно короткой резолюции Пленума «об организации новых совхозов» говорилось о необходимости со всей тщательностью произвести отбор земельных участков для организации новых совхозов..., чтобы обеспечить при минимуме риска наибольшую рентабельность этих предприятий. При строительстве новых совхозов предполагалось максимально



*Фельдман М. А.*

изучить опыт старых совхозов [8, с. 597–598]. Как видно, за исключением отдельных пожеланий, Сталину удалось отклонить все аргументированные возражения участников Пленума. Решение об организации «зерновых фабрик» в чрезвычайных масштабах и в чрезвычайном порядке все-таки было принято.

Сегодня известна и цена такого решения: как указывают специалисты-аграрники, через 4–5 лет, когда новые совхозы должны были работать на полную мощность, недород и голод 1932–1933 гг. сильнее всего поразят районы их размещения [6, с. 20].

На последнем пятнадцатом заседании июльский Пленум по докладу Молотова принял постановление «Об улучшении подготовки новых специалистов». Постановление констатировало: «система подготовки специалистов органически не увязана с промышленностью» [8, с. 499].

Курс на максимальное приспособление высшего технического образования к непосредственным нуждам промышленности включал в себя: положение об организации нескольких втузов нового типа, особенно для дефицитных специальностей, со сроком обучения 3–4 года. До 4–5 лет сокращалось обучение во втузах в целом, при этом 5–6 годами ограничивался срок пребывания во втузах (ранее в силу тяжелого материального положения и слабой подготовки многие студенты задерживались в вузах на 6–8 лет). Существенно (не менее чем до 10 месяцев) увеличивалась производственная практика. Для выпускников вузов и техникумов устанавливался обязательный трехгодичный срок работы на производстве по указанию хозяйственных органов и т.д.

Одним из приоритетов нового курса было максимальное насыщение высшей школы членами партии, комсомола, рабочими и ограничение притока выходцев из иных слоев (служащих, детей старых специалистов и т.п.). Уже в 1928 г. органам власти предписывалось добиться, чтобы рабочие составляли не менее 65 % принятых во втузы, и направить во втузы не менее 1000 коммунистов (набор «парттысячников» предлагалось повторять в течение ближайших лет) [8, с. 603]. Все эти решения пленума на многие годы предопределили государственную политику по отношению к высшей школе.

Кто же одержал победу в ходе девятидневного политического противостояния на июльском (1928) Пленуме ЦК ВКП (б)? Главный вопрос, вынесенный на обсуждение Пленума ЦК – о хлебозаготовках – завершился принятием резолюции, близкой по содержанию к тезисам группы Рыкова – Бухарина. В резолюции говорилось об «опасности разрыва между городом и деревней», о том, что индивидуальное хозяйство «значительное время будет еще базой зернового хозяйства в стране», признавались ошибки при проведе-

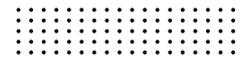
нии хлебозаготовительной кампании 1927–1928 года, провозглашалась недопустимость нового применения чрезвычайных мер [8, с. 588–592]. Возможность продолжения новой экономической политики, как пути, перспективного и доказавшего свою эффективность, была признана участниками Пленума ЦК ВКП (б) в июле 1928 г.

Однако, во-первых, Сталин и его сторонники упорно отстаивали иное мнение. Более того, прикрываясь резолюциями по первому, «коминтерновскому» вопросу, они использовали тезис об обострении классово-борьбы для обоснования потенциальной возможности применения чрезвычайных мер. Во-вторых, вопреки решениям Пленумов ЦК ВКП (б), вне официальной политики правящей партии, начиная с первых месяцев 1928 г., нарастает, управляемая Сталиным, кампания насилия со стороны органов ОГПУ и представителей местных советских и партийных структур. Ее главной пружиной являлась статья 111 УК РСФСР, которая стала применяться не только к крестьянам, но и по отношению к работникам государственного, партийного и кооперативного аппарата. Все это приводило к вполне определенным результатам: условия Нэпа сохранялись только в усеченном виде, а частнохозяйственные формы торговли и промышленности (кустарной) приобрели остаточный характер [6, с. 19].

Тем не менее, значение июльского (1928) Пленума ЦК ВКП (б) велико. На Пленуме была продемонстрирована реальная альтернатива левацкому курсу – вариант осуществления индустриализации страны и преобразования крестьянской экономики на принципах новой экономической политики. Пленум продемонстрировал способность части большевистского руководства к восприятию рационального пути развития экономики; способность понять и осознать выводы ученых-экономистов, либо просто проявить прагматизм, исходя из опыта хозяйствования в регионах. В открытом и честном бою сталинизм не выдержал испытания.

Исключительная сложность реализации альтернативного варианта сталинизму не вызывает сомнения. Вырваться из-под притяжения идеологических догм было предельно трудно и большевикам в 1928 г. и китайским коммунистам в начале 1980-х гг. [15, с. 419].

Прагматизм, однако, временами не был чужд марксистам в критические минуты их деятельности. Если осмысление практики сопоставлялось с доводами ученых – появлялась возможность пройти и через «бутылочное горлышко» истории. И не только в прошлом. Не осмыслив пути решения проблем нэповской экономики в конце 1920-х гг., современная Россия вновь сталкивается с решением сложнейших задач взаимодействия «социального» государства и частного предпринимательства в условиях раннего капитализма.



*Фельдман М. А.*

**Литература:**

**References:**

1. Верг Н. История Советского государства. 1900–1991. М.: Прогресс, 1992. 480 с.
2. Такер Р. Сталин. Путь к власти. 1879–1929. История и личность. М: Прогресс, 1990. 480 с.
3. Кислицын С. А. Председатель Совнаркома Советской России Сергей Сырцов: Из истории формирования антисталинского сопротивления в советском обществе в 1920–1930-е гг. М.: ЛЕНАНД, 2014. 264 с.
4. Гимпельсон Е. Г. Новая экономическая политика Ленина – Сталина. Проблемы и уроки. (20-е гг. XX в.). М.: Собрание, 2004. 303 с.
5. Кун М. Бухарин: его друзья и враги. М.: Республика, 1992. 480 с.
6. Данилов В. П., Ваглин А. Ю., Хлевнюк О. В. Введение / Как ломали Нэп. Стенограммы пленумов ЦК ВКП (б) 1928–1929 гг. Т. 2. Пленум ЦК ВКП (б) 4–12 июля 1928 г. М.: Демократия, 2000. С. 4–25.
7. Кондрашин В. В. Хлебозаготовительная политика в годы первой пятилетки и ее результаты (1929–1933 гг.) М: РОССПЭН, 2014. 350 с.
8. Как ломали Нэп. Стенограммы пленумов ЦК ВКП (б) 1928–1929 гг. Т. 3. Пленум ЦК ВКП (б) 4–12 июля 1928 г. М.: Демократия, 2000. 719 с.
9. Как ломали Нэп. Стенограммы пленумов ЦК ВКП (б). 1928–1929 гг. Т. 3. Пленум ЦК ВКП (б) 6–12 ноября 1928 г. М.: Демократия, 2000. 663 с.
10. Перспективы развертывания народного хозяйства СССР на 1926/27–1930/31 гг. : Материалы Центральной комиссии по пятилетнему плану / Под ред. С. Г. Струмилина. М.: Госплан СССР, 1927. 699 с.
11. Проблемы реконструкции народного хозяйства на пятилетие (пятилетний перспективный план на пятом съезде советов госпланов). М.: Плановое хозяйство, 1929. 647 с.
12. Ясный Н. Советские экономисты 1920-годов. Долг памяти. М.: Дело, 2012. 344 с.
13. Данилов В. П. История крестьянства России в XX веке. Избранные труды: в 2-х ч. Ч. 1. М.: РОССПЭН, 2011. 863 с.
14. Данилов В. П. Бухаринская альтернатива / История крестьянства России в XX веке. Избранные труды. Ч. 2. М.: РОССПЭН, 2011. С. 125–151.
15. Панцев А. В. Дэн Сяопин. М.: Молодая гвардия, 2013. 558 с.
1. Vert N. History of the Soviet state. 1900–1991. M.: Progress, 1992. 480 p.
2. Tucker R. Stalin. The path to power. 1879–1929. History and personality. M: Progress, 1990. 480 p.
3. Kislitsyn S. A. Chairman of the Council of People’s Commissars of Soviet Russia Sergei Syrtsov: From the history of the formation of anti-Stalinist resistance in Soviet society in the 1920s and 1930s M.: LENAND. 2014. 264 p.
4. Gimpelson E. G. New economic policy of Lenin – Stalin. Problems and lessons. (20s of the twentieth century.). M.: Collection, 2004. 303 p.
5. Kuhn M. Bukharin – his friends and enemies. M.: Republic, 1992. 480 p.
6. Danilov V. P., Vatlin A. Yu., Khlevnyuk O. V. Introduction / How to break NEP. Transcripts of plenary meetings of the Central Committee of the CPSU (b) 1928–1929. V.2. Plenum of the Central Committee of the CPSU (b) 4–12 July 1928. M.: Democracy, 2000. P. 4–25.
7. Kondrashin V. V. Bakery policy during the first five-year plan and its results (1929–1933) M: ROSSPEN, 2014. 350 p.
8. How to break NEP. Transcripts of plenary meetings of the Central Committee of the CPSU (b) 1928–1929. V.3. Plenum of the Central Committee of the CPSU (b) July 4–12, 1928. M.: Democracy, 2000. 719 p.
9. How to break NEP. Transcripts of plenums of the Central Committee of the CPSU (b). 1928–1929. V.3. Plenum of the Central Committee of the CPSU (b) November 16–124, 1928 M.: Democracy, 2000. 663 p.
10. Prospects for the development of the national economy of the USSR for 1926/27–1930/31. : Materials of the Central Commission on the five-year plan / Ed. S. G. Strumilina. M. : Gosplan USSR, 1927. 699 p.
11. Problems of reconstruction of the national economy for the five-year period (the five-year perspective plan at the fifth congress of the councils of state plans). M. : Planned economy, 1929. 647 p.
12. Clear Naum. Soviet economists of the 1920s. Duty of memory. M.: Delo, 2012. 344 p.
13. Danilov V. P. The history of the peasantry of Russia in the twentieth century. Selected Works. P. 1. M.: ROSSPEN, 2011. 863 p.
14. Danilov V. P. Bukharin alternative / The history of the peasantry of Russia in the twentieth century. Selected Works. P. 2. M.: ROSSPAN, 2011. P. 125–151.
15. Pantsev A. V. Deng Xiaoping. M.: Young Guard, 2013. 558 p.



## ВОПРОСЫ АКТУАЛЬНОСТИ ИНСТИТУТА НАСТАВНИЧЕСТВА В МОЛОДЕЖНЫХ СООБЩЕСТВАХ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ

**Князькова Е. А.**

кандидат политических наук, доцент кафедры социальной педагогики и организации работы с молодежью, Российский государственный социальный университет (Россия), 121615, Россия, г. Москва, ул. Верхняя Радищевская, 16/18, eapavlova@bk.ru

**Бережа Н. А.**

кандидат педагогических наук, доцент кафедры социальной педагогики и организации работы с молодежью, Российский государственный социальный университет (Россия), 121615, Россия, г. Москва, ул. Верхняя Радищевская, 16/18, n.b3r3za@gmail.com

УДК 316.334.3  
ББК 66.3(2Рос),41

Настоящее исследование носит аналитический характер, в нем делается акцент на актуальность реализации возможностей института наставничества в молодежной среде в условиях функционирования местных сообществ, посредством координации с акторами муниципальной молодежной политики.

**Цель.** Проанализировать возможности института наставничества, как одного из наиболее эффективных механизмов управления молодежным сообществом на местном уровне.

**Методы.** Методы исследования включают комплекс общенаучных методов, таких как анализ, сравнение, систематизация исследовательских данных, полученных различными авторами, их обобщение.

**Научная новизна.** заключается в том, что выявлены возможности института наставничества в молодежной среде в условиях функционирования местных сообществ, посредством координации с акторами муниципальной молодежной политики.

*Ключевые слова:* молодежная политика, муниципальные органы власти, наставничество, некоммерческие организации, управление.

## RELEVANCE OF MENTORING IN YOUTH COMMUNITIES ON THE LOCAL LEVEL

**Knyazkova E. A.**

Candidate of Political Sciences, Associate Professor of the Department of Social Pedagogy and Organization of Work with Youth, Russian State Social University (Russia), 121615, Russia, Moscow, Verkhnyaya Radischevskaya str., 16/18, eapavlova@bk.ru

**Bereza N. A.**

Candidate of Pedagogical Sciences, Associate Professor of the Department of Social Pedagogy and Organization of Work with Youth, Russian State Social University (Russia), 121615, Russia, Moscow, Verkhnyaya Radischevskaya str., 16/18, n.b3r3za@gmail.com

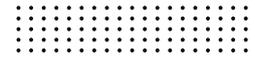
This study has an analytical nature. It focuses on the relevance of mentoring among young people in the functioning of local communities through coordination with municipal youth policy authorities.

**Purpose.** To analyze potential of mentoring as one of the most effective mechanisms of youth community management on the local level.

**Methods.** Research methods include a set of general scientific methods, such as analysis, comparison, systematization and generalization of research data obtained by different authors.

**Scientific novelty.** The scientific novelty lies in the fact that possibilities of mentoring among young people in the functioning of local communities through coordination with the actors of municipal youth policy were identified.

*Key words:* youth policy, municipal authorities, mentoring, non-profit organizations, management.



*Князькова Е. А., Береза Н. А.*

Молодежь играет ключевую роль в жизни и развитии российского государства и общества. Как отмечают многие исследователи, будущее нашей страны во многом зависит от подрастающего поколения.

Исходя из важности выше обозначенного, институт наставничества приобретает ключевую роль, как в раскрытии потенциала молодёжи, так и в её социальном воспитании. В самом общем смысле наставничество понимается как способ передачи определенного опыта (знаний, навыков, умений, мировоззренческих установок, пр.), а также смыслов и жизненных ценностей от опытного лица в адрес менее опытного.

В истории развития человеческого сообщества институт наставничества проявлялся в самых различных социальных формах (обряды инициации, менторство, старчество, волонтерство, тьюторство, др.).

Необходимо отметить, что рассматриваемый феномен сформировался и развивался в процессе групповой деятельности людей, что в различные периоды исторического развития выступало условием выживания человеческого рода. Наставничество формировалось в сфере противоречий, между необходимостью организации коллективной деятельности людей и различием в их индивидуальных способностях и возможностях.

В процессе цивилизационного развития жизнь человеческого сообщества менялась, возникали новые профессии, ремесла, навыки, для овладения которыми был необходим длительный период подготовки [1, С. 264–268].

Можно говорить о том, что основы института наставничества были сформированы на заре человеческой цивилизации и развивались на протяжении всех поколений, начиная с первобытной эпохи, при которой наставничество носило простейшие формы. Наиболее ярко этот древнейший институт проявлялся в родоплеменных сообществах в обрядах инициации, знаменующих переход от одной возрастной группы в другую.

Без старших и опытных наставников молодому поколению того далекого периода было невозможно освоить новые знания и получить соответствующий опыт, приобрести те или иные профессиональные умения и навыки, способствующие выживанию и развитию родоплеменного сообщества. Обозначенное позволяет утверждать, что наставничество является закономерностью исторического процесса развития человечества. Наставничество в самых разных формах всегда воспринималось населением как высокий социальный долг старшего (знающего) лица, поскольку лишь мудрый человек в состоянии оказать помощь в достижении соответствия поступка и идеала.

В античную эпоху к наставничеству относили систему традиционных отношений между старшим поколением (стариками) и молодым поколением (дети,

подростки, молодежь). Практика наставничества была распространена еще в Древней Греции, когда юноши приглашались к умудренному опыту зрелым мужчинам для познания и изучения системы ценностей того времени. Обычно такие мужчины были родственниками или друзьями отца юноши [1, с. 264–268]. Те же принципы использовались в средневековом искусстве и ремеслах.

Распространенной формой наставничества был диалог, направляющий в нужное русло мысль собеседника, как устный, так и в виде писем, как это представлено у Сенеки в нравственных письмах к своему младшему другу Луцилию.

В русской культуре также имеются примеры наставничества. Прекрасным образцом отношения отца к своим детям являются поучения Князя Владимира Всеволодовича Мономаха (1053–1125). В русской публицистике XIX века также есть образец наставничества в философических письмах П. Чаадаева по поводу исторических путей развития России. Приведенные произведения отличались высоким нравственно-психологическим потенциалом, что позволяло рассматривать их как наставления философов в адрес своих сограждан [2, с. 14].

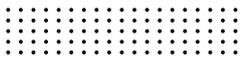
В Европе наставничество стало формироваться в период возникновения первых университетов, и его история связывалась с университетской средой.

Однако наставничество как социальный феномен имеет также конфессиональные истоки. В христианстве наставничество было представлено в качестве способа обучения и духовного воспитания [3, с. 50–61]. Церковь играла большую роль в рассматриваемом социальном институте, где в качестве наставника выступало духовное лицо, наставляющее прихожанина «на путь истинный».

Таким образом, анализ исторической литературы позволяет говорить о том, что идея наставничества, как форма воспитания и обучения, подготовки подрастающего поколения к жизни, существует на протяжении всей истории развития человечества, а также свидетельствует об её преемственности, успешности и необходимости.

История говорит о том, что как социальный институт, наставничество существовало всегда в любых национальных государствах, странах и народах. Ремесленники передавали свои знания подмастерьям, крестьяне передавали свой опыт подрастающему поколению, от старшего к младшему. Наставники были также и у монархов.

В период Нового времени шел процесс промышленного развития, сопровождавшегося стандартизацией работ и ее результатов. В этот период времени наставнические отношения, в большей степени, стали перемещаться на личностный уровень.



*Князькова Е. А., Береза Н. А.*

На первый план во всех жизненных сферах стали выходить социальные и культурные отношения, преимущественно в сфере образования и воспитания. Наставничество стало приобретать новые формы и направления. Появилось множество исследований данного феномена, они дают самые различные ему определения.

В общем плане, современная наука под наставничеством понимает поддержку молодого человека, способствующую более эффективному распределению им своих личностных сил и ресурсов, а также самоопределению в культурном и профессиональном отношении, в формировании гражданской позиции [4, с. 55–58].

Наставничество представляется также как процесс передачи социального опыта и как форма преемственности поколений.

Обычно наставничество осуществляется в индивидуальном порядке в различных контекстах и сферах деятельности. Например, в образовании, это научное руководство выпускной квалификационной работой, консультации, пр.

Имеется множество точек зрения на роль наставника, которые, как правило, содержат такие глаголы, как «поддерживать», «руководить», «содействовать» и пр.

Свое современное значение наставничество приобрело в середине 60-х годов XX столетия в качестве проверенной временем эффективной формы социальной и профессиональной подготовки молодых людей. Обычно наставниками назначались или добровольно становились авторитетные лица с необходимой профессиональной подготовкой.

Так по мнению Г. Льюиса, наставничество – есть система отношений и процессов, при которых одно лицо предлагает и осуществляет помощь, руководство, совет и поддержку другому лицу [5]. Наставник должен обладать определенным опытом, знаниями, соответствующей компетенцией, а также надлежащим уровнем коммуникационных способностей.

Анализ современной научно-методической литературы позволяет говорить о том, что основными целями процесса наставничества являются: общее развитие и социализация, профессиональная и нравственно-психологическая адаптация лица, как в производственной, так и в социальной сфере.

Наставничество может быть непосредственно осуществляемое при непосредственном контакте как в рабочее время, так и в неформальной обстановке и опосредованное, проявляющее себя с помощью советов, рекомендаций при минимуме личностных аспектов. Также наставничество может быть как индивидуальным, так и коллективным, распространяющимся на определенную социальную или профессиональную группу. Существует золотое правило – наставник дол-

жен быть всегда доступен для своих воспитанников. В первую очередь наставничество сводится к постоянному диалогу и межличностным коммуникациям.

Как отмечают исследователи, наставничество является долгим и трудоемким процессом, требующим от наставника целеустремленности и терпеливости. Поэтому наставник должен обладать знаниями в различных сферах (педагогической, психологической, культурологической, др.), обладать высоким уровнем сформированности профессиональной компетентностью.

Таким образом, наставничество является процессом формирования личности наставляемого лица, его интеллекта, духовных и физических сил, необходимых при подготовке к социальной и трудовой деятельности.

В современную эпоху важнейшими направлениями наставничества подрастающего поколения, выступает профессиональное, органично соединенное социально-нравственным, патриотическим воспитанием.

Распоряжением Правительства Российской Федерации были приняты «Основы государственной молодежной политики на период до 2025 года», определяющие систему принципов, приоритетных задач и механизмов, обеспечивающих реализацию государственной молодежной политики [6].

Мировые тенденции дают общее представление о том, что наибольшие стратегические преимущества будут иметь те государства, которые в состоянии надлежащим образом и с наибольшей эффективностью используют инновационный потенциал государственного и общественного развития. Носителем такого потенциала является старшее поколение, которое в силу своего огромного опыта, социокультурного и профессионального потенциала, имеет возможность оказывать стимулирующее влияние на молодежь, как наиболее восприимчивую, инициативную и мобильную часть общества. Основной упор делается на сферу гражданско-патриотической направленности (воспитания) молодежи, которое лежит в основе развития российского социума (науки, культуры, промышленности, образования), что позволяет обеспечить экономический рост и улучшение качественной стороны жизни всех граждан страны.

В силу необходимости разрешения многочисленных задач, современные приоритеты России направлены на воспитательную роль семьи, общества и государства. Повышенная актуальность сферы молодежной политики также связывается с рисками угроз в виде деструктивного информационного воздействия на молодежь, вследствие чего, как показывает опыт других государств, растет агрессивный потенциал молодежи, религиозная и национальная нетерпимость, порождающие социальное напряжение в социуме и порождающие социальные конфликты.



*Князькова Е. А., Береза Н. А.*

Основной идеей государственной молодежной политики является формирование молодежи с независимым мышлением, обладающей созидательным потенциалом и мировоззрением, имеющей и проявляющей высокий уровень культуры, обладающей профессиональными знаниями и ответственностью за принятие важных решений, связанных с повышением благосостояния страны, народа и своей семьи.

Главным результатом реализации государственной молодежной политики предполагается, как улучшение социально-экономического положения молодежи в стране, так и увеличение степени ее вовлеченности в социальную и экономическую жизнь государства и общества. Провозглашаются основные принципы реализации государственной молодежной политики, среди которых такие, как ответственность государства; признание за молодежью равноправного партнера при формировании молодежной политики; поддержка деятельности молодежных организаций и объединений; повышение эффективности использования информационных ресурсов и инфраструктуры в интересах реализации государственной молодежной политики, пр.

Четко определены цели и задачи государственной молодежной политики. В перечне приоритетных задач предусматривается целенаправленная системная поддержки молодежных программ и проектов, направленных на созидательную деятельность в муниципальных образованиях, в частности, в малых городах, в моногородах, в селах, а также привлечение в районы Сибири и Дальнего Востока молодежи из других регионов, посредством создания для них приемлемых условий для трудовой деятельности и организации личной жизни.

Указанные задачи не могут не совмещаться с институтом наставничества, что также предусмотрено «Основами» с указанием направления рассматриваемого института в образовательных и других организациях, а также на предприятиях и органах государственной власти.

Исходя из актуальности института наставничества в современном российском обществе, следует также определить его в качестве важнейшей задачи в реализации государственной молодежной политики. Поэтому предлагается дополнить закрепленные в «Основах» положения и задачи, необходимостью развития и совершенствования института наставничества как качественной проверенной историческими реалиями формы деятельности по оптимизации системы управления молодежной средой, как в индивидуальном порядке, так и применительно к молодежному коллективу. Тем более, что принципом государственной молодежной политики является также поддержка деятельности молодежных общественных объединений

и организаций, взаимодействие с социальными институтами общества.

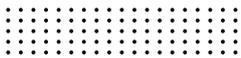
При рассмотрении аспектов, касающихся формирования и дальнейшего развития института наставничества, необходимо обратиться к соответствующим социальным программам, где лидером является некоммерческая организация Рыбаков-фонд, декларирующая поддержку предпринимательства, образования и социальных некоммерческих проектов, в том числе направленных на укрепление отечественной экономики и увеличение удельного веса социального капитала в Российской Федерации. Данная организация была учреждена российским предпринимателем И. Рыбаковым и его супругой Екатериной. Основным принципом деятельности Фонда является поиск наиболее удачных зарубежных моделей социально-ориентированных проектов с последующим внедрением их в Российской Федерации [7].

Фондом был создан Национальный ресурсный центр «Ментори», предоставляющий средства и ресурсы для развития в Российской Федерации института наставничества, а также поддержки организаций, ведущих программы индивидуального наставничества подростков (школы, детские дома и пр.). В этих целях проводится подготовка кураторов для реализации надлежащего воспитания подростков. Помимо этого, проводится обучение наставников, которые в дальнейшем должны работать с определенным подростком в паре. Проводились открытые семинары и вебинары по системе наставничества в системе образования России [8]. В рамках этого мероприятия была представлена разработанная ведущими специалистами в сфере подростковой психологии и педагогики методология наставничества.

В Архангельске проектом «Ментори» 30 января 2017 года была проведена публичная презентация на тему развития наставничества в России в целях ознакомления руководства образовательных учреждений Архангельской области с методикой и организацией процесса наставничества [8].

При организации, реализации и развития наставничества в сфере работы с молодежью на местном уровне имеет существенное значение обмен передовым опытом между регионами и муниципальными образованиями, с последующим тиражированием успешных практик вплоть до федерального уровня государственной власти.

В настоящее время исследователи приходят к выводу, что участие населения в общественном управлении, рассматриваемое в качестве опоры для муниципального управления, может оказать наиболее благоприятное влияние на развитие муниципальных образований. При этом основным элементом становится местная общность людей, поскольку любая



*Князькова Е. А., Береза Н. А.*

муниципальная единица является формой организации общественной жизни [9, С. 126–131]. Логичным движением к формированию местного сообщества является самоидентификация местных жителей, что выводит на новый уровень территориальную общность.

Активность местного сообщества возможна лишь при осознании муниципальными органами такой необходимости. Проблема состоит в малой их эффективности. Поэтому некоторые исследователи местное сообщество соотносят с местным и муниципальным самоуправлением. Между тем, под местным сообществом следует понимать сообщество жителей города или района, сосуществующих на одной территории, объединенными общими интересами и целями. Тем самым, местных сообществ может быть множество на одной территории. И здесь большое значение имеет *социальный капитал* – понятие, означающее масштаб связей, которые возможно мобилизовать в совокупности с экономическими, социальными и культурными элементами в виде наличных социальных связей и уровнем доверительности между членами местного сообщества [10, с. 60–74].

Поскольку управляющим органам необходимо взаимодействовать с населением сообщества, возникает проблема активизации мотивации местного социума к созидательной деятельности.

Реальная практика показывает, что существуют различные способы взаимодействия между сообществом и властными органами, такие, как местный референдум, местные выборы, сход граждан, опрос, непосредственное обращение к местным органам власти, непосредственное самоуправление, не противоречащее конституционным и федеральным нормам и законодательству субъекта Федерации и пр. [11].

Таким образом, местное сообщество, в том числе сообщество молодежное, призвано стать ресурсом развития общества при активном взаимодействии с муниципальными органами власти. И здесь институт наставничества играет неопределимую роль при необходимости включения молодежи в процессы управления.

На федеральном уровне уделяется большое внимание самоуправлению со стороны молодежи студенческими сообществами, являющимися обязательными при каждом образовательном учреждении [12].

При исследовании степени влиятельности молодежных сообществ был проведен опрос экспертов о роли местного сообщества в жизни молодежи города. Было выявлено, что основной задачей сообществ является формирование здоровой социальной среды как необходимого условия развития молодежи. Особо была отмечена важность управления внутри сообщества с наличием куратора или активного лидера, который мог бы организовать, научить, помочь молодежному сообществу, то есть наставника. Но таких лидеров необ-

ходимо формировать и воспитывать с тем, чтобы тот знал и мог научить или помочь, мог бы стать носителем норм и ценностей сообщества. Важно вести речь не только о внешнем, но и внутреннем управлении молодежным сообществом с определением того, кто и как организует сообщество и управляет им внутри его.

Так, в г. Тюмени зарегистрированы различного характера молодежные сообщества: спортивные, творческие, интеллектуальные. Все они по-разному управляются в зависимости от направленности их деятельности. Например, военно-патриотический клуб ВПО «Барсы» находится под наставничеством Тюменского областного отделения Всероссийского движения ветеранов локальных войн и военных конфликтов «Боевое братство», под руководством С. О. Денисова. Организация «Моя территория» с 01.01.2016 г. находится под кураторством директора департамента по общественным связям, коммуникациям и молодежной политике П. В. Белявским [9, с. 126–132].

Последняя является молодежным сообществом, предлагающим и организующим различные молодежные проекты по развитию лидерских качеств и инициативы, занимается продвижением волонтерства. В настоящее время ее члены предоставляют помощь по консультированию в вопросах проведения городских мероприятий как развлекательного характера, так и мероприятий интеллектуальной направленности. Инициатива создания тех или иных проектов идет снизу от самой молодежи. Многие значимые проекты «Моей территории» показали примеры взаимодействия органов управления и молодежного сообщества, а также механизмы взаимоотношения между ними.

В 2015 году Общественной палатой Российской Федерации был запущен проект поддержки и продвижения гражданских активистов и представителей некоммерческих организаций «Перспектива». Согласно распоряжению Президента РФ от 05.04.2016 № 68-рп, указанный проект стал грантооператором по гражданским инициативам в малых городах и в сельской местности [13].

Была предложена тематика гранта, в виде таких проектов, как

- развитие институтов гражданского общества в малых городах и сельских поселениях;
- содействие профессиональной ориентации молодежи в малых городах и сельских поселениях;
- активизация диалога между местным сообществом и муниципальными органами власти [14].

Так, в рассматриваемом регионе грант в размере 1 миллиона рублей получила образовательная программа «Моя идея» [15].

Ежегодно проходят конкурсы по повышению качества региональных инициатив по включению молодежи к участию в городском управлении. Молодеж-



*Князькова Е. А., Береза Н. А.*

ному сообществу предлагают проявлять инициативу и определять самому имеющуюся проблему, предпринимать попытки ее решения своими силами, в то время как от местных органов власти идет материальная поддержка с привлечением экспертов. Но непосредственная реализация проектов осуществляется молодежью.

Так, проект по озеленению города предлагает экологическое движение «Зеленый хоровод» с разрешением проблем проектов озеленения [16].

В 2008 году по проекту «История on LINE», студенты Тюменского государственного университета знакомили горожан и гостей города с культурным и историческим наследием региона [5].

Принимая участие в приведенных проектах, представители молодежной среды, знакомясь с историей региона, в то же время сами определяют в нем интересные места. Молодежь включается в разработку путеводителя и презентаций.

Следует сделать вывод о том, что местные сообщества с четко поставленными целями и сильной наставнической поддержкой, преимущественно в адрес молодежной среды, являются в наибольшей степени эффективными и долговечными. Участвуя в различных проектах и выигрывая гранты, молодежь местных сообществ социально растет и развивается, получая надлежащий жизненный старт, а также организационный и коммуникативный опыт по совместному решению различных проблем.

Однако организация наставничества в адрес молодежи является лишь начальным этапом. Необходимо активировать ее активность, для чего следует разработать наиболее четкие планы и схемы её организации и реализации. Как правило, молодежь инициирует интересные проекты, демонстрирует новый взгляд на решение, на первый взгляд, известной проблемы. Наставничество здесь является наиболее важным фактором, поскольку дает первоначальный толчок полезной деятельности молодежного сообщества, после чего всю инициативу, в зависимости от ситуации, можно отдать на усмотрение молодежи, осуществляя в последующем лишь «мягкое» управление и корректирование тех или иных начинаний в правильном, как в рациональном, так и в социально приемлемом и морально одобряемом направлении. То есть здесь должно быть не просто управление, а координация и корректировка, подобно управлению оркестром со стороны дирижера.

Таким образом, миссией наставничества в контексте муниципальной молодежной политики является формирование у молодежи уверенности в том, что она в состоянии что-либо изменить и оказать влияние на те или иные проблемы муниципальных образований с соответствующим проявлением необходимой инициативы. В этом и должна состоять реальная сущность наставничества в рассматриваемом направлении.

## Литература:

1. Долгушева А. Н., Кадневский В. М., Сергиенко Е. И. Наставничество как педагогический феномен // Вестник Омского университета. 2013. №4 (70). С. 264–268.
2. Селезнева Е. Н. Проблемы духовно-нравственного воспитания в стратегиях образования XXI века. Научно-методическое пособие к круглому столу «Духовно-нравственное воспитание детей и молодежи» Международной конференции с элементами научной школы для молодежи «Культура детства: нормы, ценности, практика». М.: РГСУ, 2009.
3. Кузнецова Н. Ю., Ружинская И. Н. Старообрядческая традиция наставничества как пример непрерывной образовательной традиции. // Непрерывное образование: XXI век. 2016. №4 (16). С. 50–61.
4. Ворон И. А. Наставничество: слияние теории и практики. // Альманах современной науки и образования. 2009. №4-1. С. 55–58.
5. Льюис Г. Менеджер-наставник. Стратегия воспитания талантов и передача знаний. Днепропетровск: Баланс-Клуб. 2003.
6. Основы государственной молодежной политики Российской Федерации на период до 2025 года: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 ноября 2014 г. №2403-р. // Российская газета. 8 декабря 2014 г.
7. Пленин Д. Оскар Хартман: «гранты не работают». Интервью 22 сентября 2016 г.
8. Вебинар «Наставничество в системе образования РФ» // Психологическая газета. 17 ноября 2016 г.
9. Юдашкина В. В. Управление молодежным сообществом. // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. Серия: Социальные науки. 2017. №3 (47). С. 126–132.
10. Бурдые П. Формы капитала // Экономическая социология. 2002. Т. 3. №5. С. 60–74.
11. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
12. Об образовании в Российской Федерации: Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
13. Об обеспечении в 2016 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества, реализующих социально значимые проекты и проекты в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина: Распоряжение Президента РФ от 05 апреля 2016 г. №68-рп // Собрание законодательства Российской Федерации от 11 апреля 2016 г. № 15. Ст. 2079
14. Сайт конкурса государственной поддержки ННО. Фонд поддержки гражданской активности в малых



*Князькова Е. А., Береза Н. А.*

- городах и сельских территориях «Перспектива» [электронный ресурс]. URL: <https://grants.oprf.ru/> (дата обращения 08.08.2018)
15. БезФормата.ru. Тюменская образовательная программа «Моя идея» получила президентский грант [электронный ресурс]. URL: <http://tumen.bezformata.ru/listnews/ideya-poluchila-prezidentskij-grant/51534206/> (дата обращения 08.08.2018)
  16. Экологическое движение «Зеленый хоровод» [электронный ресурс]. URL: <http://moi-portal.ru/proekty/sokhranit-kak/ekodvizhenie-zelyenyu-khorov-od/> (дата обращения 08.08.2018)
  17. «Потанинцы» проведут горожан по красной линии [электронный ресурс]. URL: <http://72.ru/text/newsline/146388.html> (дата обращения 08.08.2018)
  18. Урмина И. А., Горелова Н. Н. Наставничество, его значение в истории современности // Социальная политика и социология. 2010. № 7 (61). С. 85–94.
  7. Plenin D. Oscar Hartman: “grants do not work.” Interview of 22 September 2016.
  8. Webinar “Mentoring in the education system of the Russian Federation” // Psychological newspaper. 17 November 2016.
  9. Yudashkina V. V. Management of the youth community. // Bulletin of Nizhny Novgorod University. N. I. Lobachevsky. Series: Social Sciences. 2017. No. 3 (47). P. 126–132.
  10. Bourdieu P. Forms of capital // Economic sociology. 2002. V. 3. № 5. P. 60–74.
  11. On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation: Federal Law of 6 October 2003 № 131-FL. Access from the ref.-legal system “Consultant Plus”.
  12. On education in the Russian Federation: Federal Law of 29 December 2012 № 273-FL. Access from the ref.-legal system “Consultant Plus”.
  13. On ensuring in 2016 state support for non-profit non-governmental organizations involved in the development of civil society institutions that implement socially significant projects and projects in the field of the protection of human and civil rights and freedoms: Presidential order of 5 April 2016 № 68-o // Collected Legislation of the Russian Federation of 11 April 2016 № 15. Art. 2079.
  14. The site of the contest of state support of NGOs. The Foundation for Supporting Civic Activity in Small Cities and Rural Territories “Perspective” [e-resource]. URL: <https://grants.oprf.ru/> (date of reference 08.08.2018)
  15. Without a format. The Tyumen educational program “My Idea” received a presidential grant. [e-resource]. URL: <http://tumen.bezformata.ru/listnews/ideya-poluchila-prezidentskij-grant/51534206/> (date of reference 08.08.2018)
  16. Ecological movement “Green round dance” [e-resource]. URL: <http://moi-portal.ru/proekty/sokhranit-kak/ekodvizhenie-zelyenyu-khorov-od/> (date of reference 08.08.2018)
  17. “Potanintsy” will lead citizens along the red line [e-resource]. URL: <http://72.ru/text/newsline/146388.html> (date of reference 08.08.2018)
  18. Urmina I. A., Gorelova N. N. Mentoring, its importance in the history of modernity // Social Policy and Sociology. 2010. № 7 (61). P. 85–94.

#### References:

1. Dolgusheva A. N., Kadnevsky V. M., Sergienko E. I. Mentoring as a pedagogical phenomenon // Omsk University Bulletin. 2013. № 4 (70). P. 264–268.
2. Selezneva E. N. Problems of spiritual and moral education in education strategies of the XXI century. Scientific-methodical manual for the round table “Spiritual and moral education of children and youth” of the International Conference with elements of the youth school “Culture of childhood: norms, values, practice”. M.: RGSU. 2009.
3. Kuznetsova N. Yu., Ruzhinskaya I. N. The Old Believers’ tradition of mentoring as an example of a continuous educational tradition. // Continuing education: XXI century. 2016. № 4 (16). P. 50–61.
4. Voron I. A. Mentoring: the fusion of theory and practice. // Almanac of modern science and education. 2009. № 4-1. P. 55–58.
5. Lewis G. Manager-tutor. Talent education strategy and knowledge transfer. Dnepropetrovsk: Balance Club, 2003.
6. Basics of the state youth policy of the Russian Federation for the period up to 2025: Order of the Government of the Russian Federation of 29 November 2014 № 2403-p. // Russian newspaper. 8 December 2014.



## ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

### АНАЛИЗ ВЛИЯНИЯ НАЛОГОВОЙ НАГРУЗКИ И НАЛОГОВОЙ СТРУКТУРЫ НА ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РОСТ: ОПЫТ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

**Казакова М. В.**

кандидат экономических наук, заведующий Лабораторией исследований проблем экономического роста Института прикладных экономических исследований, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 119571, Россия, г. Москва, пр. Вернадского, д. 84, корп.9 kazakova@ranepa.ru

**Лысюк М. В.**

научный сотрудник Лаборатории исследований проблем экономического роста Института прикладных экономических исследований, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 125315119571, Россия, г. Москва, пр. Вернадского, д. 84, корп.9, mlysyuk@nes.ru

УДК 336.22:330.35  
ББК 65.261.411-962

**Актуальность.** Налогообложение является одним из главных рычагов правительства в управлении экономикой. С одной стороны, налоги выступают основным источником государственных доходов, с другой, фискальная политика воздействует на поведение индивидуальных агентов и предприятий, причем воздействие часто имеет не линейную, а более сложную спецификацию. В этой связи актуален вопрос об агрегированном воздействии налогового режима на состояние экономики, мерой которого является темп экономического роста. Меры налоговой политики влияют через множество каналов, благодаря чему охват вопросов, исследуемых в данном направлении, крайне велик. Предметом исследований в обозначенном направлении часто являются налоговые реформы. Интерес к изменениям в налоговой системе связан с потребностью в экспертной поддержке, которую испытывают лица, ответственные за экономическую политику, при необходимости проведения реформ. Необходимость может быть обусловлена нехваткой средств для реализации политических программ или, напротив, стремлением повысить благосостояние граждан и ускорить развитие экономики путем сокращения налогового бремени. Долгосрочные эффекты смягчения налоговой нагрузки зависят от принципа финансирования реформы: симметричного сокращения расходов государственного управления или возврата к высоким налоговым ставкам в будущих периодах.

**Цель.** Настоящая работа посвящена анализу налоговой системы и налоговой политики в различных странах, а также зарубежному опыту оценки их влияния на темпы экономического роста.

**Методы, результаты и их новизна.** В частности, нами будет проведено обобщение и систематизация зарубежного опыта анализа воздействия изменения налоговых ставок на темпы роста экономик; описаны общие выводы о влиянии налоговых реформ на темпы роста в странах, очищенные от национальной и временной специфики; а также описаны актуальные методы преодоления эндогенности, возникающей при оценке влияния налогов на экономический рост.

**Практическая значимость.** На наш взгляд, результаты исследования будут иметь высокую практическую значимость в свете обсуждения и реализации налоговых реформ в России, а также для лиц, ответственных разработку мер экономической политики, направленной на ускорение темпов роста российской экономики.

*Ключевые слова:* налоги, налоговая структура, экономический рост, фискальная политика.



*Казакова М. В., Лысюк М. В.*

## ANALYSIS OF THE IMPACT OF TAX BURDEN AND TAX STRUCTURE ON ECONOMIC GROWTH: FOREIGN EXPERIENCE

**Kazakova M. V.**

Candidate of Economic Sciences, Head of the Laboratory for Research on Economic Growth of the Institute of Applied Economic Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 119571, Russia, Moscow, Vernadsky Ave., 84, build. 9 [kazakova@ranepa.ru](mailto:kazakova@ranepa.ru)

**Lysyuk M. V.**

Research Fellow, Laboratory for Research on Economic Growth, Institute of Applied Economic Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 119571, Russia, Moscow, Vernadsky Ave., 84, build. 9, [mlysyuk@nes.ru](mailto:mlysyuk@nes.ru)

**Relevance.** Taxation is one of the main levers of government in managing the economy. On the one hand, taxes are the main source of public revenue, on the other, fiscal policy affects the behavior of individual agents and enterprises, and this impact often has a linear rather than a more complicated specification. In this regard, the issue of aggregate impact of tax regime on the rate of economic growth is topical. Tax policy measures influence the economy through a multitude of channels, thus justifying an extremely large coverage of the issues examined in this direction. Tax reforms are one of the main research interests in this direction. This interest is due to the need for expert support experienced by persons responsible for economic policy, if necessary to carry out reforms. The need may be due to a lack of funds for the implementation of political programs or, on the contrary, the desire to improve the well-being of citizens and accelerate economic development reducing tax burden. The long-term effects of mitigating tax burden depend on the principle of financing reform: a symmetric reduction in government spending or a return to high tax rates in future periods.

**Purpose.** This work focuses on the analysis of the tax system and tax policy in various countries, as well as foreign experience of assessing their impact on economic growth rate.

**Methods, results and their novelty.** In particular, we will first generalize foreign experience of analyzing the impact of changes in tax rates on economic growth rates. Then we will outline general conclusions about the impact of tax reforms on growth in different countries, cleared from national and temporal effects. Finally, we will review actual methods of overcoming endogeneity arising when assessing the impact of taxes on economic growth.

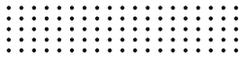
**Practical significance.** We think that the results of the research will be of high practical importance in the light of discussion and implementation of tax reforms in Russia, as well as for those responsible for developing economic policies aimed at accelerating growth of the Russian economy.

*Key words:* taxes, tax structure, economic growth, fiscal policy.

Налогообложение является одним из главных рычагов правительства в управлении экономикой. С одной стороны, налоги выступают основным источником государственных доходов, с другой, фискальная политика воздействует на поведение индивидуальных агентов и предприятий, причем воздействие часто имеет не линейную, а более сложную спецификацию. В этой связи актуален вопрос об агрегированном воздействии налогового режима на состояние экономики, мерой которого является темп экономического роста. Меры налоговой политики влияют через множество каналов, благодаря чему охват вопросов, исследуемых в данном направлении, крайне велик. Предметом исследований в обозначенном направлении часто являются налоговые реформы. Интерес к изменениям в налоговой системе связан с потребностью в эксперт-

ной поддержке, которую испытывают лица, ответственные за экономическую политику, при необходимости проведения реформ. Необходимость может быть обусловлена нехваткой средств для реализации политических программ или, напротив, стремлением повысить благосостояние граждан и ускорить развитие экономики путем сокращения налогового бремени. Долгосрочные эффекты смягчения налоговой нагрузки зависят от принципа финансирования реформы: симметричного сокращения расходов государственного управления или возврата к высоким налоговым ставкам в будущих периодах.

Современные исследования взаимосвязи между характером налоговых реформ и скоростью развития экономики затрагивают как теоретические, так и эмпирические аспекты. Развитию теоретической стороны



*Казакова М. В., Лысюк М. В.*

вопроса способствовали разработки в области эндогенной теории роста – до ее появления наблюдался недостаток теоретических моделей. Новый методологический аппарат позволил экономистам моделировать индивидуальные решения в явном виде. Макроэкономические последствия индивидуальной реакции агента на изменение налогового режима зависят от избираемых агентов норм сбережений и инвестирования, а также от величины предложения на рынке труда. Изучая индивидуальную реакцию на сдвиги налоговой политики, следует в первую очередь обратиться к системе подоходного налогообложения. Исследования, объектом которых является изменение ставок подоходных налогов, представлены в первой части работы

Эмпирическая оценка эффектов, оказываемых налоговыми реформами на темп экономического роста, является нетривиальной и многоуровневой задачей. Масштаб и сложность налоговой политики, последствия которой затрагивают поведение миллионов агентов и предприятий, обязывают принимать во внимание массу зависимых друг от друга детерминант. Один из подходов к эконометрическому моделированию масштабных реформ заключается в построении больших моделей с включением множества переменных. Однако даже всеобъемлющие с точки зрения включенных переменных модели характеризуются проблемой, обусловленной уникальностью каждой налоговой реформы. Уникальна не только правотворческая структура реформы, – набор статей налогового кодекса, подлежащих изменению, а также условия и строки ее практической реализации, но и макроэкономический контекст страны, в которой она осуществляется. Некачественный учет данных особенностей ведет к возникновению риска того, что полученные результаты не будут робастны. Большое число статей посвящено американскому опыту анализа последствий налоговых реформ, но служить обоснованием для проведения таких реформ в других странах они не могут хотя бы потому, что США является крупной экономикой, тогда как подавляющее большинство других национальных хозяйств – малой. Экстраполяция выводов, полученных в одной экспериментальной среде на другую без пересмотра принятых допущений и процедур валидации, невозможна. Попытка сформулировать общие выводы о влиянии налоговых реформ на темпы роста, очищенные от национальной и временной специфики, предпринята в рамках исследования ОЭСР – обзор его результатов дан во второй части статьи.

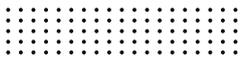
Разумеется, изучение такого комплексного явления, как воздействие налогов на экономический рост, вынуждает исследователя столкнуться с проблемой эндогенности. Ее природу характеризуют два соображения. Во-первых, характер проводимой налого-

вой реформы зависит от протекания экономического цикла. Вопрос о повышении или понижении налоговых ставок зависит от фазы цикла, в которой находится экономика, вследствие чего отделить влияние циклических переменных от влияния реформы как таковой становится сложнее. Во-вторых, экспериментальные возможности исследователя всегда ограничены; не обладая данными о поведении зависимых переменных в контрфактических условиях, он не может провести сравнительный анализ экономики в условиях проведенной реформы и в сценарии, когда реформы реализована не была. Актуальные методы преодоления эндогенности и примеры их применения представлены в третьей части настоящей статьи.

### **1. Реформы подоходного налогообложения как детерминанта экономического роста**

Методологические предпосылки анализа влияния реформ подоходного налога на экономический рост описаны в обзорной статье [1], посвященной взаимосвязи ставки налога на доходы физических лиц и темпов экономического роста. Авторы статьи Gale и Samwick указывают, что сокращение ставок способно стимулировать предложение труда, объемы сбережений и инвестиций на индивидуальном уровне. Тем не менее, отказ от немедленного сокращения расходов государственного аппарата увеличит дефицит бюджета, что в долгосрочной перспективе грозит сокращением национальных сбережений и повышением процентных ставок. В итоге непредсказуемым становится направление и масштаб влияния изменения ставки налога на темпы роста экономики, при этом многие из источников, цитируемых авторами, свидетельствуют о небольшом положительном или отрицательном эффекте. Указанная проблема может быть смягчена путем расширения налоговой базы, однако данная мера ослабит индивидуальные стимулы к труду, сбережениям и инвестициям. Вместе с тем, расширение налоговой базы должно перенаправить ресурсы в те отрасли экономики, где они востребованы больше всего. Чистое сокращение ставки смягчает наблюдаемые в экономике налоговые искажения, обусловленные концентрацией ресурсов в секторах экономики с облегченным налоговым режимом, например, здравоохранении или жилищном строительстве. Повышение эффективности использования ресурсов также способно спровоцировать рост национальной экономики.

В упомянутой статье также отмечается, что снижение налоговой ставки влияет на поведение индивидов и через эффект замещения, и через эффект дохода. Ожидаемый прирост трудовой активности, сбережений и инвестиций соответствует эффекту замещения.



*Казакова М. В., Лысюк М. В.*

Чистое сокращение ставок одновременно провоцирует положительный эффект дохода, который сокращает мотивы к труду и накоплению. При уменьшении разных ставок на фиксированное количество процентов эффект дохода будет оставаться неизменным, в то время как эффект замещения будет варьироваться: чем большими были исходные ставки подоходного налога, тем больше окажется эффект замещения. Экономические издержки находятся в прямой квадратичной зависимости от налоговых ставок, поэтому снижение более высоких ставок обеспечит больший прирост эффективности использования ресурсов в экономике.

Авторы показывают, что расширение налоговой базы, сопровождающееся отказом от льготного налогообложения отдельных видов дохода и потребления, приведет к повышению предельных налоговых ставок на предложение труда, сбережения и инвестиции. Это ведет к двум последствиям. Во-первых, средний эффект замещения от налоговой реформы без урезания государственных расходов будет меньше, чем эффект от простого сокращения ставки: ее уменьшение создает стимулы, в то время как расширение базы нивелирует их. Во-вторых, усредненный эффект дохода от реформы, которая действительно не изменяет величину налоговой выручки, должен равняться нулю.

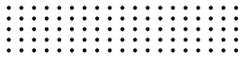
Помимо воздействия на поведение домохозяйств, налоговая реформа сказывается на состоянии государственных финансов. Сокращение ставки должно сопровождаться будущим сокращением расходов или будущим повышением налогов, а также соответствующими займами. Уменьшение ставки, ко всему прочему, сопровождается реакцией центрального банка, региональных и зарубежных правительств. Последний фактор, отмечают авторы, часто остается вне поля зрения исследователей. Так, сокращение налоговых ставок в США может привлечь иностранный капитал, что, в свою очередь, подтолкнет к сокращению ставок и в иностранных государствах.

Отдельно в литературе изучено влияние, оказываемое на темпы экономического роста одной из форм подоходного налога – налогом на прирост капитала. В работе [2] Jaimovich и Rebelo предлагают модель, основанную на двух эмпирических наблюдениях, выявленных при анализе фискальной политики 125 стран в 1970–1988 годах [3] и в Китайской Народной Республике в 1949–1979 годах [4], соответственно. Авторы делают два основных вывода. Во-первых, корреляция между ставками налогообложения и динамикой экономического роста отсутствует. Во-вторых, в странах, резко сокращающих стимулы к частному инвестированию, замедляется экономический рост. Эти наблюдения, на первый взгляд противоречащие друг другу, сочетаются благодаря специфическому подходу в моделировании. Особенность этого подхода заклю-

чается в отказе от линейных спецификаций зависимости роста от ставок налогообложения. Модель говорит о том, что некоррелированность темпов роста и налоговых ставок наблюдается лишь тогда, когда ставки находятся в определенном интервале – вне этого интервала тезис неверен. Вместе с тем, эндогенный характер формирования ставок препятствует выбору «плохих» вариантов, способных породить отрицательную корреляцию между размером ставок и темпами экономического роста.

Нелинейность указанной зависимости мотивирована следующими соображениями. Авторы основываются на модели роста, которую предложил Romer [5], и модели выбора профессии, которую предложил Lucas [6]. Согласно первой, двигателем экономического роста являются инновации. Согласно второй, рассматриваемая экономическая система населена агентами, чей предпринимательский и новаторский потенциалы дифференцированы. Агенты, лишённые предпринимательских талантов, становятся наемными работниками; те же, кто выбирает путь новатора, получают прибыль с патентов, которая облагается налогом на прирост капитала. Данные, полученные из баз Института научной информации (США), американских патентных реестров и, в частности, из наблюдений за американской фармацевтической отраслью, показывают, что распределения патентов по ценности и цитированию [7], научных публикаций по цитированию [8] и прибылей от инновационной деятельности [9] демонстрируют правостороннюю асимметрию (правый хвост распределения толще), из чего заключается, что она должна быть присуща и распределению новаторской способности. Повышение налога на прирост капитала выталкивает агентов из инновационного сектора. Тем не менее, авторы оценивают производительность предельного новатора значительно ниже, чем производительность среднего новатора, поэтому умеренное налогообложение – нагрузка в пределах определенного интервала ставок – на росте не сказывается. Когда же налоги становятся чрезмерно большими, предпринимательская деятельность становится невыгодной даже для лучших новаторов. Они покидают сектор, и экономический рост останавливается.

Определение ставки налога моделируется двумя способами: централизованно и децентрализованно – в обоих сценариях налогообложение оказывается достаточно мягким. В децентрализованном сценарии модель прогнозирует выбор ставки, при которой зависимость роста от нагрузки практически не наблюдается. Профиль медианного избирателя при этом не важен. По мнению авторов, от низких налогов выиграют и предприниматели, и работники – последние довольствуются прибавкой к заработной плате. Модель предсказывает не более, чем краткосрочное повышение



Казакова М. В., Лысюк М. В.

налогового бремени для правительств, ценящих экономический рост больше, чем удержание власти.

Gale и Samwick выделяют три методологических подхода к эмпирическому изучению взаимосвязи между реформами подоходного налога и ускорением экономического роста: эмпирические данные по США, по другим государствам и ретропрогностический анализ реформ методом компьютерных симуляций.

Эмпирических исследований по влиянию реформ подоходного налога на темпы роста американской экономики довольно мало, и они противоречивы; одни и те же события фискальной истории США интерпретируются авторами противоположным образом (см. [10] и [11]). Проблематика эмпирической оценки связи между фискальной политикой и ростом заключается в нехватке данных – за последние полвека федеральное правительство осуществило всего несколько значительных налоговых реформ – и сложностью этих реформ, затрагивавших сразу многие главы налогового кодекса. Ряд авторов пытается решить эти проблемы, сопоставляя американский опыт реализации фискальной политики до 1913 и после 1945 года. В 1870–1912 годах налог на доходы физических лиц в США отсутствовал, и налоговые доходы правительства составляли около 3 % ВВП; с 1947 по 2000 годы средняя предельная ставка подоходного налога составляла 66 %, средняя доля налоговых доходов в ВВП оказалась равной 18 % [12]. Впрочем, темпы роста реального ВВП на душу населения в 1870–1912 и 1947–1999 гг. совпадают и равны 2,2 %. Отсюда видно, что темпы экономического роста могут оставаться неизменными даже при значительных изменениях налоговых ставок [12].

В работе [13] автор сопоставил рост ВВП США с предельной ставкой подоходного налога и максимальной ставкой налога на прирост капитала. Регрессия, связывающая темпы роста реального ВВП на душу населения с указанными ставками, показала, что ни подоходный налог, ни налог на прирост капитала не оказывают статистически значимого воздействия на скорость развития американской экономики.

Множество исследователей сконцентрировали внимание на отдельных налоговых реформах, произошедших в 1981, 2001 и 2003 годах (снижение ставок), а также в 1990 и 1993 годах (повышение ставок). В работе [14] Huang изучила эффект, оказанный реформами 1993 и 2001 годов на занятость и рост американского ВВП в последующих периодах. Тем самым автором была предпринята попытка сравнить макроэкономические последствия разнонаправленных налоговых реформ.

Автор показывает, что за повышением предельной ставки подоходного налога в 1993 году последовали годы отчетливого укрепления американской экономики и формирования новых рабочих мест. Интерпретируя

наблюдаемую корреляцию, необходимо понимать, что имплементация двух реформ приходилась на разные фазы соответствующих деловых циклов. Как бы то ни было, приведенные факты по меньшей мере опровергают тезис о невозможности быстрого роста при высоком уровне налогообложения.

Имитационное моделирование фискальных реформ в части подоходного налога и их влияния на экономический рост становится актуальным ввиду проблем эмпирического анализа. В работе [15] была использована эконометрическая макромоделю открытой экономики, населенной агентами с рациональными ожиданиями, которая была разработана ФРС США, и авторы обнаружили, что снижение налогов, подобное произошедшему в 2001 году, приводит к незначительному росту выпуска экономики в течение первых 10 лет, в долгосрочной же перспективе наблюдается сокращение выпуска. В работе [16] Auerbach также осуществил имитационное моделирование снижения налогов, финансируемого за счет бюджетного дефицита. Его модель предсказывает, что, если по истечении срока действия реформы происходит возвращение к высоким налоговым ставкам, долгосрочный экономический рост будет отрицательным. Воздействие реформы на национальные сбережения будет больше, если смягчение налогового режима финансируется за счет урезания расходов правительства в текущем периоде. В работе [17] Diamond и Viard имитировали сразу несколько сценариев сокращения ставки, заключив, что даже при положительном росте национального хозяйства в долгосрочной перспективе благосостояние будущих поколений снизится.

По мнению Gale и Samwick [1], наиболее детализированная имитационная модель сокращения налоговых ставок, финансируемых за счет бюджетного дефицита и их воздействия на рост, создана экономистами Управления Конгресса США по бюджету (см. работу [18]). Авторы данной работы моделируют десятипроцентное сокращение всех ставок подоходного налога, в том числе налогов на дивиденды, прирост капитала и альтернативного минимального налога (устанавливается для того, чтобы налогоплательщики, пользующиеся льготами, выплачивали налоги не ниже установленного минимального значения). Моделируемый авторами сценарий отличается от реформ 2001 и 2003 годов: снижение ставок рассматривается в чистом виде, в то время как реальные нормативно-правовые акты предполагали множество разнообразных льгот. Вероятно, влияние реформ на перспективный экономический рост в модели переоценено (авторами оценивался сценарий перманентной имплементации новых ставок, хотя в действительности планировалось временное снижение). Воздействие налоговых реформ на рост ВВП и ВНП в долгосрочном периоде оценивались при помощи трех



Казакова М. В., Лысюк М. В.

моделей: перекрывающихся поколений (ПП) в условиях закрытой и открытой экономики и модели Рамсея.

Авторы работы [19] формулируют, калибруют и симулируют межстрановую динамическую модель общего равновесия для изучения влияния налоговых реформ (в первую очередь, изменения налога на прибыль корпораций) в рассматриваемых странах на состояние американской экономики. Помимо США в модель включены Европа, Япония, Китай и Индия. Fehr et al. приходят к выводу, что полная отмена налога на прибыль корпораций при отсутствии изменения ставки данного налога в других странах приведет к быстрому и значительному росту отечественных инвестиций, выпуска, реальных заработных плат и национальных сбережений. Данные изменения значительно расширят налоговую базу в течение продолжительного периода, тем самым покрывая значительные потери от налоговой выручки, полученной от отчислений корпораций. Хотя полученные экономические выгоды будут недостаточны, чтобы покрыть потери от налоговой выручки, полученной за сбор налогов на прибыль предприятий, они приведут к Парето-улучшениям: маленьким для пожилого населения и значительным для молодого населения и будущих поколений (как квалифицированных, так и не квалифицированных). Необходимо отметить, что данный результат возникает без механизма, который бы перераспределял средства от выигравших к проигравшим после отмены налога. Кроме того, результат не изменяется при условии, что другие рассматриваемые в исследовании страны также откажутся от налога на прибыль корпораций.

Данные результаты получены в предположении, что исключение налога на прибыль корпораций компенсируется получением налоговой выручки за счет налогообложения зарплат. В случае, если компенсация происходит за счет налоговой выручки от налогообложения потребления, долгосрочные выгоды несколько выше, однако не происходит Парето-улучшения: пожилые немного потеряют от реформы при такой спецификации.

В статье [20] рассматриваются последствия замены налога на прибыль корпораций на налог на денежные потоки коммерческих предприятий (business cash flow tax, далее BCFT). Говоря конкретнее, в статье рассматривается налоговый план Республиканской партии под названием Better Way, предполагающий введение дополнительного налога на импорт. Главным нововведением плана является замена федеральных корпоративных налогов на BCFT. По своей структуре BCFT эквивалентен налогу на добавленную стоимость вместе с субсидиями трудовых доходов. Авторы используют «Глобальную Модель Гайдара» (the Global Gaidar Model, далее GGM) для симуляции макроэкономических и распределительных последствий налоговой реформы. GGM – это динамическая модель общего

равновесия с перекрывающимися поколениями, в которой агенты живут до 90 лет. Модель учитывает региональные особенности демографии и фискальной политики, группируя страны на 17 регионов, тем самым учитывая влияние американской налоговой реформы на чистые потоки инвестиций.

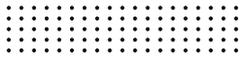
Авторы приходят к выводу, что согласно модели GGM, в краткосрочном периоде налоговая реформа приведет к росту основного капитала в США на 25 %, заработные платы до выплаты налогов повысятся на 6 %, а ВВП на 8 %. В среднесрочном периоде рост будет значительно выше. В долгосрочном периоде уровни основного капитала и заработной платы будут выше, чем дореформенные, однако уровень ВВП снижается до дореформенного в связи со снижением предложения труда, спровоцированным эффектом дохода от более высоких заработных плат в постреформенный период. Молодые поколения выигрывают от проведения реформы больше всего, тогда как пожилые поколения немного проигрывают: ущерб от более высоких налогов на потребление не покрывается более высокой доходностью по активам. Кроме того, реформа оказывает незначительное воздействие на межрегиональное неравенство: последствия для богатых и бедных слоев населения примерно одинаковые.

Еще одной ключевой симуляцией работы является снижение предельной эффективной ставки корпоративных налогов (marginal effective corporate tax rate) всеми 17 регионами, рассмотренными в данном исследовании, на одно и то же число процентных пунктов. В таком случае краткосрочные выгоды несколько снижаются относительно базового сценария: основной капитал растет на 11,7 %, зарплаты до налогов – на 2,25 %, а ВВП – на 6,3 %. Однако долгосрочные тенденции по сравнению с базовым сценарием не изменяются, что является следствием владения непропорционально большой доли мировых активов.

Описанные выше эмпирические результаты носят частный характер, в их основе лежат узкоспециальные допущения. Принимая во внимание лишь отдельные аспекты налоговой политики, всеобъемлющим руководством к реформированию фискальной системы они стать не могут. Получение более универсальных выводов требует обращения к панельным данным, собранным в гетерогенной среде. Пример подобного исследования описан далее в работе.

## 2. Анализ панельных данных по налоговым реформам и темпам экономического роста

В своей работе Acosta-Ormaechea и Yoo [22] исследуют влияние изменения структуры налогов на экономический рост для 69 стран, каждая из которых имеет



Казакова М. В., Лысюк М. В.

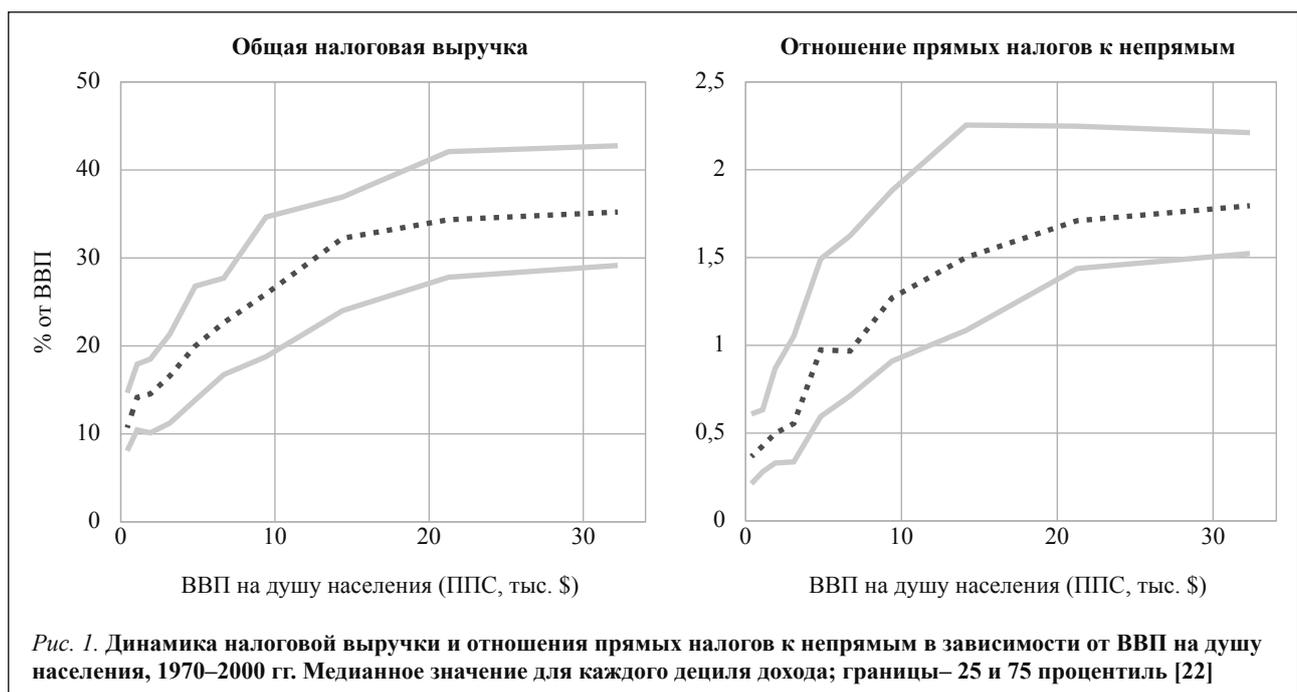
наблюдения как минимум в течение 20 лет, в период с 1970 по 2009 годы. Выборка включает 21 страну с высоким уровнем доходов, 23 страны со средним уровнем доходов и 25 стран с низким уровнем дохода. За исключением работы Easterly и Rebelo [3], которая включает в себя данные по 100 странам в период с 1970 по 1988 г., данная работа представляет собой обзор, который охватывает наибольшее число стран среди наиболее актуальных работ на текущий момент. Основным источником данных в работе являются ежегодные статистические сборники МВФ, почти все контрольные переменные получены из базы данных Всемирного Банка (World Development Indicators) за исключением среднего числа лет образования, взятого из работы Vaago и Lee [23].

Вся выборка разделяется на страны с высоким, средним и низким уровнем дохода следующим образом. К странам с высоким уровнем дохода относятся Австралия, Австрия, Бельгия, Канада, Швейцария, Западная Германия (до 1990 г.), Дания, Испания, Финляндия, Франция, Великобритания, Греция, Ирландия, Италия, Япония, Нидерланды, Норвегия, Новая Зеландия, Португалия, Швеция, США. Для оставшихся 48 стран была найдена медианная страна по уровню ВВП на душу населения в каждом году, затем подсчитано количество раз, когда подушевой ВВП страны был выше и ниже медианного уровня. Если число раз, когда страна была выше медианного уровня, превышало число раз, когда страна была ниже медианного уровня за рассматриваемый период, то она была отне-

сена к стране со средним уровнем дохода, в противном случае – с низким.

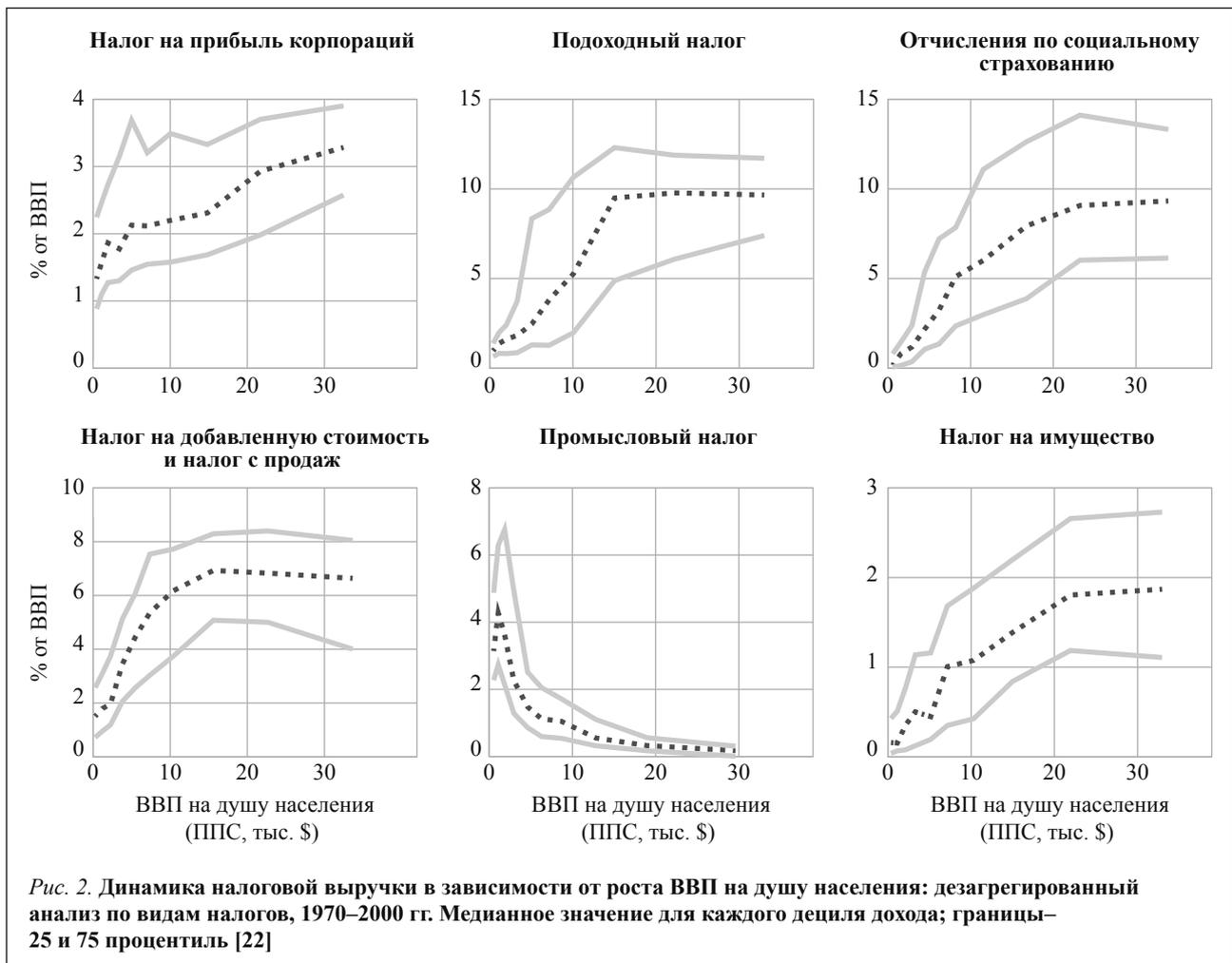
На рис. 1 на картинке слева показано, что налоговая выручка в процентах от ВВП растет с ростом ВВП (на обеих картинках нарисованы тренды для стран для каждого дециля уровня доходов, границы – 25 и 75 перцентиль). Помимо этого, согласно картинке справа, с ростом ВВП растет доля отношения прямых налогов к непрямым, где прямыми налогами являются налоги на доходы (налог на доходы физических лиц, отчисления по социальным страхованиям и налог на прибыль корпораций), а непрямыми налогами являются налог с продаж, а также налог на имущество.

Если посмотреть на рис. 2, то можно увидеть, что разные налоги имеют разную динамику по мере роста ВВП, в том числе в странах с разным уровнем доходов. Налоги на прибыль корпораций при росте ВВП растут значительно медленнее по сравнению с налогами на доходы физических лиц и отчислениями по социальному страхованию. При этом разница между налоговой выручкой от сбора налогов на доходы физических лиц и социальные пособия в странах из трех самых высоких децилей составляет от 8,8 до 9,7% ВВП, тогда как в трех самых низких децилях от 0,7% до 1,3%. Налоги на добавленную стоимость и налоги с продаж, а также налоги на имущество растут по мере повышения темпов роста ВВП, но разница между странами с разным уровнем дохода незначительна. Кроме того, налоги на имущество имеют наименьшую долю в налоговой выручке по сравнению с другими видами





Казакова М. В., Лысюк М. В.



налогов. Наконец, промышленный налог<sup>1</sup>, в отличие от других видов налогов, с ростом ВВП падает.

На рис. 3 можно увидеть, как изменялась налоговая выручка в течение десятилетий с 1970 по 2000 гг. Из графика видно, что только страны со средним и высоким уровнем доходов увеличили выручку в течение рассматриваемого периода. Однако если сравнивать страны с разным уровнем дохода между собой, то налоговая выручка, собранная странами с низким уровнем доходов, составляет около 13 % ВВП, что составляет только около трети налоговой выручки, собранной странами с высоким уровнем доходов (около 35 % ВВП).

На рис. 4 отражена динамика изменения налоговой выручки по видам налогов. Налоговая выручка от прямых налогов, а именно от отчислений по соци-

альному страхованию, растет с течением времени, как и выручка от налогов на прибыль корпораций, но в гораздо меньшей степени. В свою очередь, выручка от подоходного налога с физических лиц практически не менялась в течение времени внутри стран с соответствующим уровнем доходов, однако была в 5 раз выше по сравнению со странами с низким и со средним уровнем доходов. Выручка от непрямых налогов имела следующую динамику во всех группах: она росла по налогам с продаж и налогам на добавленную стоимость, падала по промышленным налогам, не имела тренда в случае с налогами на имущество.

Наконец, на рис. 5 (стр. 88) отображена структура налогообложения в странах с разными уровнями доходов в динамике. Из графика видно, что эта структура заметно отличается в странах с высоким, средним

<sup>1</sup> На текущий момент на территории Российской Федерации такой налог не действует (хотя распространен за рубежом), его аналогом является единый налог на вмененный доход для определенных видов деятельности [21].



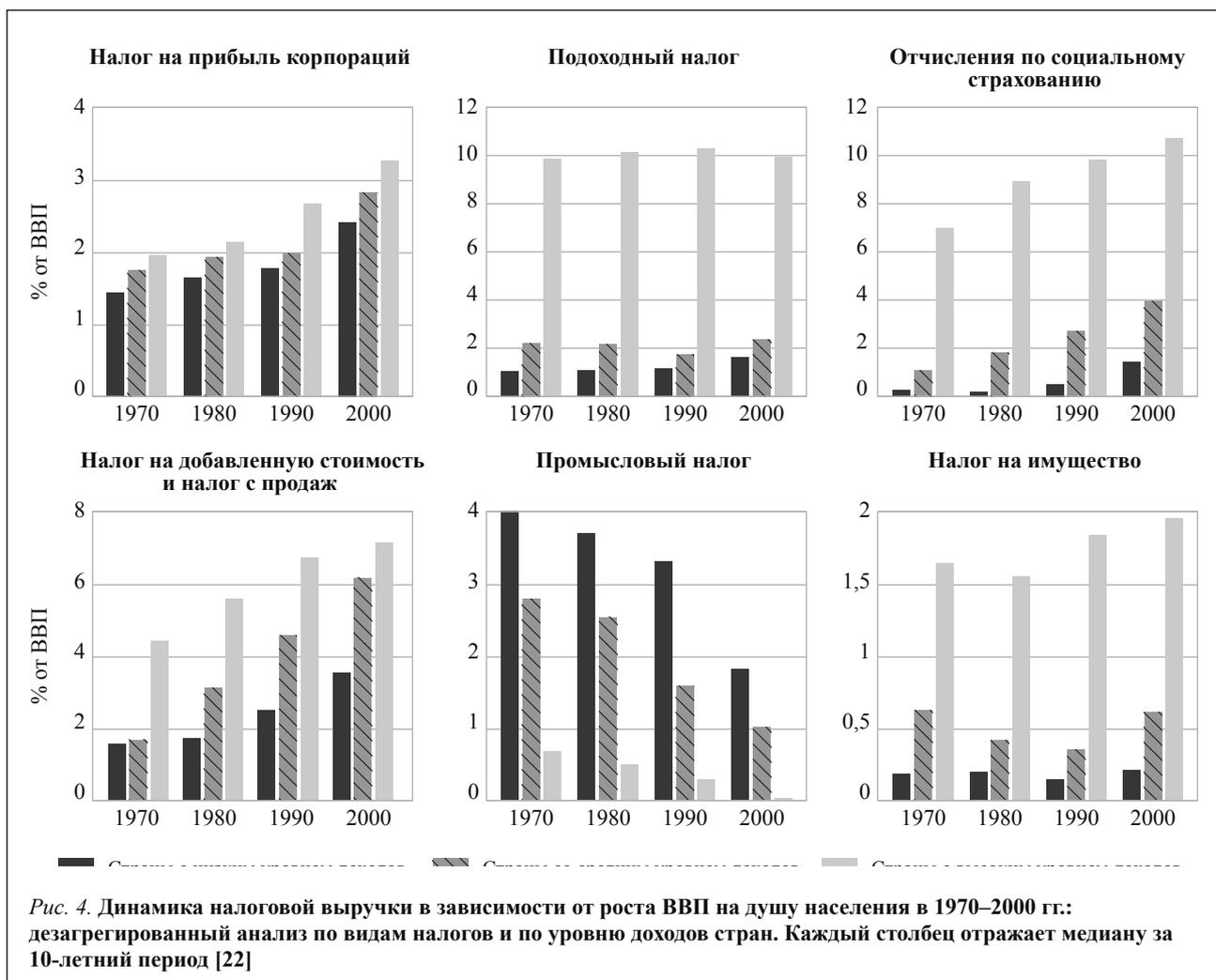
Казакова М. В., Лысюк М. В.



и низким уровнем доходов. Например, страны с высоким уровнем доходов в большей степени используют прямые налоги, чем страны с низким уровнем доходов: в случае стран с низким уровнем доходов только одна треть налоговой выручки приходится на налоги на доходы, тогда как данный вид налогов составляет от половины до двух третей налоговой выручки в странах со средним и высоким уровнем доходов.

### 3. Проблема эндогенности при оценке взаимосвязи между налоговыми реформами и детерминантами экономического роста

Существует как минимум две проблемы оценки чистого влияния изменения налогов на доход и занятость. Во-первых, решение об изменении налогов не случайно само по себе, а связано с экономическим циклом: в периоды спада налоги понижают, чтобы





Казакова М. В., Лысюк М. В.



ускорить восстановление экономики, а в периоды бума повышают, чтобы достичь желаемого распределения доходов. Учитывая, что случаи изменения налоговой ставки редки, то отделение эффекта влияния налоговой ставки от сопутствующих эффектов становится еще более сложной задачей. Во-вторых, отсутствие сценария о том, как могли бы развиваться события без изменения налоговой ставки (counterfactual) ведет к наложению ограничения о том, как эволюционировали бы зависимые переменные, если бы изменение налоговой ставки не произошло. Все это приводит к сложности оценки чистого эффекта влияния изменения налоговой ставки на экономический рост. То, каким образом и в какой степени данная проблема решается, будет объяснено далее в статье.

В последнее десятилетие стали популярными три подхода, которые будут рассмотрены по очереди: «нарративный подход» [24], метод векторных авторегрессий [25], комбинация этих методов [26], а также метод «разрывной регрессии» [27].

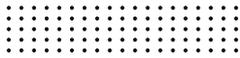
### Нарративный подход

В работе Romer and Romer [24] авторы разделяют причины изменения налоговой ставки на экзогенные (те, которые не коррелируют с другими переменными, влияющими на ВВП) и эндогенные<sup>1</sup>. В свою очередь, каждая причина может быть отнесена к одной из сле-

дующих четырех категорий: компенсация изменения государственных расходов; компенсация других факторов, которые могут повлиять на выпуск в ближайшем будущем; действия, направленные на изменение бюджетного дефицита; наконец, действия, направленные на достижение долгосрочного экономического роста, повышение справедливости, а также уменьшение роли государства. По мнению авторов, первые две причины имеют эндогенный характер, тогда как последние две – экзогенный. Другими словами, эндогенный характер будут иметь те причины, которые направлены на сглаживание негативных шоков или возвращение темпа роста экономики на прежний уровень по сравнению с предыдущим периодом; напротив, экзогенный характер будут иметь изменения ставок налогов, связанные с повышением темпов экономического роста. Стоит отметить, что повышение налогов с целью сокращения дефицита государственного бюджета является экзогенным, так как, как правило, оно связано со сглаживанием мер, принятых в предыдущем периоде, и не имеет отношения к текущим решениям относительно распределения бюджета.

Основным источником данных для выявления причин понижения/снижения ставки налогов в данной работе являются Экономический Отчет Президента, президентские речи в США в период с 1945 по 2007 годы. Авторы оценили, что увеличение налогов, равное 1 % ВВП, сокращает выпуск в течение последующих трех лет примерно на 3 %.

<sup>1</sup> Использование терминов «экзогенный» и «эндогенный» не связано с эконометрическими понятиями и может быть заменено на «точный» и «неточный».



*Казакова М. В., Лысюк М. В.*

Однако в работе [28], авторы показывают, что такая идентификационная стратегия может иметь свои недостатки. В частности, несмотря на то, что дефицит бюджета в текущем периоде является следствием распределения бюджета и налоговой политики предыдущих периодов, принятие решения о доле государственных расходов в текущем периоде может повлиять на политику следующих периодов, а значит идентификация не является полностью экзогенной. В связи с этим стоит рассмотреть следующий метод, а именно метод векторных авторегрессий.

### Метод векторных авторегрессий

В своей работе Blanchard и Perotti [25] оценивают влияние изменения государственных расходов и налоговой выручки на объем ВВП в США в период с 1947 по 1997 год. Авторы используют квартальные данные, чтобы учесть отложенное влияние изменения налоговых ставок на выпуск из-за различных сезонных эффектов.

Авторы показывают, что неожиданное увеличение налоговой выручки на единицу, приводит к падению ВВП на 0,87 долларов. Оценивая динамические эффекты, авторы разделяют детерминированные и стохастические временные тренды. В спецификации с детерминированными временными трендами Blanchard и Perotti получают, что в первый квартал после увеличения налоговой выручки на 1 доллар, ВВП падает на 70 центов, достигая максимума через 5 кварталов в 78 центов. В спецификации со стохастическими временными трендами, ВВП падает на 70 центов в первый квартал, так же, как и в случае с детерминированным временным рядом, однако достигает максимума через 7 кварталов и падает уже на 1,33 доллара.

В работе Mertens и Ravn [26] авторы объединяют нарративный подход и структурные векторные авторегрессии. При этом в отличие от двух предыдущих работ авторы разделяют влияние изменения ставки подоходного налога и эффекты влияния налога на прибыль корпораций на выпуск. Кроме того, Mertens и Ravn утверждают, что объединение подходов позволяет нивелировать ошибки, полученные в ходе определения экзогенности и эндогенности причин изменения налоговой ставки. Авторы берут те изменения налоговой ставки, которые в работе Romer and Romer [24] считаются экзогенными, однако, исключают из них те, которые вступают в действие с лагом, большим чем на один квартал, чтобы исключить эффект предсказуемости относительно вступления их в силу.

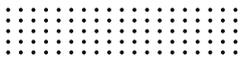
Mertens и Ravn находят значительные эффекты от неожиданного изменения обоих видов налоговых

ставок в краткосрочном периоде. Снижение подоходного налога ведет к снижению налоговой выручки, тогда как снижение налогов на прибыль корпораций в среднем незначительно влияет на изменение налоговой выручки. Снижение подоходного налога ведет к росту занятости, потребления и инвестиций. Снижение налога на прибыль корпораций в свою очередь увеличивает инвестиции, не влияет или даже сокращает потребительские расходы и не влияет мгновенно на занятость.

В базовой спецификации Mertens и Ravn показывают, что увеличение ставки подоходного налога на один процентный пункт ведет к мгновенному снижению реального ВВП на душу населения на 1,4% и на 1,8% – по истечении трех кварталов. Снижение налога на прибыль корпораций на 1 процентный пункт увеличивает реальный ВВП на душу населения незамедлительно на 0,4% и на 0,6% через год.

Помимо этого, авторы не выявили изменения государственных расходов или краткосрочных номинальных процентных ставок после изменения налоговых ставок. С другой стороны, снижение налога на прибыль корпораций увеличивает занятость, снижает уровень безработицы и влияет на увеличение количества отработанных часов на работника. Снижение как подоходного налога, так и налога на прибыль корпораций увеличивает частные инвестиции, снижение подоходного налога ведет к росту потребительских расходов, в то время как снижение налога на прибыль корпораций незначительно увеличивает потребительские расходы в краткосрочном периоде. Разница как в знаке, так и в размере изменений величин после изменения двух ставок налогов говорит о необходимости разграничивать изменение ставок подоходного налога и налога на прибыль корпораций.

Авторы описанных выше работ предполагают, что при учете переменных, влияющих на экономическую активность, а также переменных, влияющих на государственные расходы, другие переменные перестают воздействовать на налоговые доходы. Однако в данных работах не учитывается эффект от ациклических переменных, не связанных с проведением политики, а также других переменных, оказывающих влияние на экономический рост. В связи с этим появилась следующая работа Ljungqvist and Smolyansky [27], которая имеет преимущество относительно предыдущих по двум следующим причинам. Во-первых, наличие ретропрогностического прогноза и метода «разности разностей» позволяет учесть ненаблюдаемые экономические условия и в связи с этим определить чистый эффект от влияния налоговых изменений на выпуск. Во-вторых, большинство работ в качестве зависимой переменной использует изменение величины налоговой выручки, взвешенной по ВВП. Налоговая выручка



Казакова М. В., Лысюк М. В.

может меняться даже в отсутствие изменения налогов (например, при изменении экономических условий), что ведет к смещению оценок. В связи с этим авторы используют в качестве зависимой переменной именно изменение налоговых ставок.

### Метод «разрывной регрессии»

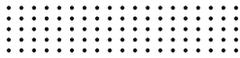
В работе Ljungqvist and Smolyansky [27] рассматривается влияние изменения налога на прибыль предприятий в 45 штатах США в период с 1970 по 2010 год (140 зафиксированных повышений налоговых ставок и 131 снижение). Авторы выяснили, что влияние налога асимметрично: повышение налога на 1 процентный пункт ведет к заметному снижению занятости (0,3–0,5 %) и падению дохода (0,3–0,6 %) на границе штата, где произошло увеличение налога, по сравнению со штатом по другую сторону границы, где изменения налога не происходило. Ljungqvist and Smolyansky приходят к выводу, что негативное влияние увеличения налоговой ставки на доход происходит в первую очередь через влияние изменения налоговой ставки на занятость: сначала увеличивается уровень безработицы (в первую очередь в частном секторе), что в свою очередь снижает уровень доходов. С другой стороны, снижение налогов имеет незначительный эффект за исключением периода рецессии: в данный период снижение налогов приведет как к росту занятости (на 0,6 % после увеличения ставки на 1 процентный пункт), так и к росту доходов (на 1 % после увеличения ставки на 1 процентный пункт), что говорит о такой мере как об эффективном инструменте фискальной политики, если он используется контрциклично. Ввиду того, что повышение налога влияет на выпуск независимо от фазы цикла, а снижение – только во время рецессии, авторы делают вывод о том, что для достижения эффективности проводимой политикой налоговой реформы снижение налоговых ставок должно быть произведено в большем масштабе по сравнению с тем, который был зафиксирован авторами в исторических данных.

Преимущество описанной выше работы заключается в том, что полученные оценки являются не только корреляцией, но и имеют казуальную интерпретацию в виду предположения о том, что два штата на границе будут иметь схожие ненаблюдаемые экономические условия и тренды (последствия экстремальных погодных условий или изменения приоритетов федерального бюджета, скорее всего, скажутся одинаково на территориях с обеих сторон границы).

В частности, методология исследования борется с озвученными выше идентификационными проблемами следующим образом. Во-первых, использова-

ние в оценке изменения налоговых ставок на уровне штатов, а не на федеральном уровне, позволяет получить большее число и вариацию наблюдений: как правило, в данный момент (квартал) изменение налоговой ставки происходит в одном штате, но не происходит в другом. Такого рода данные позволяют избежать влияния «спутывающих переменных» (confounding factors) при использовании метода «разности разностей» (difference-in-difference approach). Во-вторых, уменьшение влияния «спутывающих» переменных достигается за счет метода «разрывной регрессии» (spatial regression discontinuity design) при формировании контрольных групп. Сфера полномочий штата заканчивается на его границе, однако, экономические условия на территориях, близких к границе, схожи. Данное наблюдение делает соседние штаты, в которых налоговая ставка не была изменена, хорошей контрольной группой, относительно которой можно понять, как изменялись бы выпуск и занятость в штате, если бы налоговая ставка не была бы изменена. В-третьих, в работе рассматриваются не все территории внутри штатов, граничащих друг с другом, а только те округа штата, которые располагаются на границе. Данный подход позволяет снизить смещение оценок ввиду возможной корреляции между изменением налоговой ставки и ненаблюдаемыми изменениями экономических условий. Такая корреляция нарушает предпосылку о параллельности трендов (parallels trends assumption). Предположим, что государство изменяет налоговые ставки в зависимости от фазы цикла: повышает во время рецессии (для поддержания баланса бюджета) и понижает во время бума. Это будет нарушать обозначенную выше предпосылку, так как штаты, где была изменена налоговая ставка и там, где не была, будут иметь разные экономические условия независимо от того, была ли там изменена ставка или нет. Таким образом, контрольный штат перестанет быть хорошей точкой для сравнения. Напротив, если брать не все территории штатов, а только близлежащие к границе, то территории по обе стороны от границы будут иметь схожие экономические условия помимо налоговой политики. Однако такой подход может быть неидеальным в случае, если изменение налоговой политики ведет к изменению поведения агентов таким образом, что для домохозяйств становятся более привлекательными товары по ту сторону границы, как и для фирм ведение бизнеса, что будет вновь нарушать предпосылку о параллельности трендов в методе «разности разностей». Как показывают авторы, их данные не выявляют изменения поведения агентов такого рода.

В данном исследовании важной проверкой робастности результатов является проверка отсутствия «сопутствующих эффектов» (cross-border spillovers). Рассмотрим случай увеличения налоговой ставки.



Казакова М. В., Лысюк М. В.

Результаты исследования показывают, что такая мера приводит к падению спроса на труд, что в свою очередь снижает уровень доходов в округе. Однако при этом неявно предполагается, что фирмы в контрольной группе не претерпели изменений. Данная предпосылка может нарушаться по двум следующим причинам. Во-первых, домохозяйства в округе где произошло увеличение налоговой ставки, могли начать тратить меньше не только в своем округе, но и в том числе в округах, граничащих с данным. Таким образом, полученные оценки будут занижены: пониженный уровень занятости и доходов будет наблюдаться не только в контрольной группе, но и в испытуемой. Во-вторых, оценки могут быть смещены, если фирмы в округе, где была увеличена налоговая ставка, будут перемещать свои производственные процессы по ту сторону границы в округе, которые мы считаем контрольной группой, таким образом завышая полученные оценки. Если бы данные перемещения происходили как в поведении домохозяйств, так и в деятельности фирм, то в случае повышения ставки налога штаты из контрольной группы округа на границе имели бы более высокие экономические показатели по сравнению с другими округами в данном штате, но удаленными от границы вглубь, и менее высокие экономические показатели – в случае уменьшения налоговой ставки. Изменение поведения фирм повлияло бы на экономические показатели обратным образом. Авторы не выявили статистически значимых различий между благополучием округов на границе и внутри штата из контрольной группы, как в случае повышения, так и в случае снижения налоговой ставки, что в действительности говорит о том, что полученные авторами оценки не смещены относительно гипотезы наличия «сопутствующих эффектов». Данный результат свидетельствует и о том, что издержки по перемещению операций фирмами в другие штаты достаточно высоки по сравнению с возможной выгодой от снижения (повышения) налоговых ставок.

По словам авторов, можно выделить два значительных недостатка их работы. Во-первых, данные на уровне округов относительно инвестиций и инноваций компаний отсутствуют, таким образом, нельзя исключить другие каналы, которые могут влиять на спрос на труд. Однако другие исследования показывают, что вероятность влияния иных каналов невелика. Так, в работе [29] отмечается, что в 2010 году фирмы, торгующие своими акциями на бирже, инвестиции которых составляют 52,8% агрегированных инвестиций в основной капитал, не изменили своих инвестиционных решений в ответ на изменения в налоговых ставках на прибыль корпораций. Также авторы работы [30] не обнаружили изменений в инновационной деятельности, измеренной по количеству подан-

ных патентов фирмами, торгующими на бирже, в ответ на снижение налоговой ставки на прибыль корпораций. Во-вторых, результаты имеют внутреннюю валидность, но не внешнюю – авторы не рискуют обобщать полученные результаты на эффекты от изменения налоговой ставки на федеральном уровне. Кроме того, полученные незначимые результаты о влиянии снижения налоговой ставки на занятость и выпуск говорят не о бесполезности меры как таковой, а об изменении ее величины, после чего мера может стать эффективной.

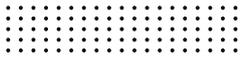
### Выводы

В настоящей статье были рассмотрены основные эмпирические исследования, посвященные оценке влияния проведения налоговых реформ, а также влияния налоговой структуры в стране на экономический рост на американских данных, а также на данных по наибольшей выборке стран. Помимо этого, последняя часть работы посвящена описанию методологии оценки данного влияния с акцентом на борьбу с эндогенностью.

В первой части статьи рассматривается влияние налоговых реформ на экономический рост на примере американской экономики. Эмпирических исследований по влиянию реформ подоходного налога на темпы роста американской экономики не так много, так как за последние полвека было проведено всего несколько значительных налоговых реформ, кроме того эти реформы затронули сразу много статей налогового кодекса. В связи с этим полученные авторами результаты довольно противоречивы.

Хотя данные эмпирических исследований, таких как [12–13, 15] показывают, что ни подоходный налог, ни налог на прирост капитала не оказывают статистически значимого воздействия на темпы роста американской экономики, нами кратко описана важная теоретическая модель [2], которая показывает, что некоррелированность темпов роста и налоговых ставок наблюдается лишь тогда, когда ставки находятся в определенном интервале – вне этого интервала тезис неверен. Так, Huang и Frenzt [14] показали, что за повышением предельной ставки подоходного налога в 1993 году последовали годы укрепления американской экономики и формирования новых рабочих мест. Однако стоит отметить, что сравнение периодов до проведения и после проведения реформы приходилось на разные фазы цикла. Авторы исследования [16] показали, что снижение налоговой ставки приводит к экономическому росту, если после окончания срока проведения реформы не происходит возвращение к высоким дореформенным налоговым ставкам.

Кроме того, результаты исследования [1] показывают, что при решении вопроса о расширении нало-



Казакова М. В., Лысюк М. В.

говой базы, сопровождающееся отказом от льготного налогообложения отдельных видов дохода и потребления, средний эффект замещения от налоговой реформы без урезания государственных расходов будет меньше, чем эффект от простого сокращения ставки.

Наконец, в работах [19] и [20] на примерах симуляционных моделей американской экономики показывается, что отмена налога на прибыль корпораций за счет компенсации путем налогообложения зарплат приведет к Парето-улучшениям всех групп населения [19], тогда замена налога на прибыль корпораций на налог на денежные потоки коммерческих предприятий приведет к росту основного капитала и заработных плат до налогов как в краткосрочном, так и в долгосрочных периодах, а рост ВВП будет наблюдаться лишь в краткосрочном периоде [20].

Во второй части статьи рассматривается детальное влияние налоговой структуры на экономический рост на примере выборки 69 стран (см. работу [22]). Общие тренды выглядят следующим образом. Во-первых, налоговая выручка в процентах от ВВП, а также отношение прямых налогов к косвенным, растет с ростом ВВП. Во-вторых, среди выбранных для рассмотрения авторами типов налогов (налог на прибыль корпораций, подоходный налог, отчисления по социальному страхованию, налог на добавленную стоимость и налог с продаж, промысловый налог и налог на имущество) только выручка от торговых налогов падает с ростом ВВП, тогда как выручка от других типов налогов только растет. В-третьих, только страны со средним и высоким уровнем доходов увеличили выручку в течение периода 1970–2000 годов. При этом у стран с низким уровнем доходов налоговая выручка составляет 13 % от ВВП, тогда как у стран с высоким уровнем доходов около 35 %. Анализируя структуру налогов, авторы заключают, что страны с высоким уровнем доходов в большей степени используют прямые налоги, чем страны с низким уровнем доходов.

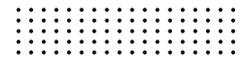
С помощью метода объединенной среднегрупповой оценки авторы [22] выявили, что увеличение доли налогов на доходы, компенсированное снижением налога на потребление и налога на имущество, ведет к падению долгосрочного ВВП на душу населения, тогда как увеличение доли налогов на потребление и на имущество, компенсированное снижением налогов на доходы, приведет к росту ВВП на душу населения в долгосрочном периоде. Дезагрегируя данные по уровню доходов стран, авторы получают аналогичные выводы для стран с высоким уровнем доходов, однако для стран с низким уровнем доходов результаты оказываются незначимы. Для стран со средним уровнем доходов увеличение налогов на имущество положительно влияет на рост, а увеличение налогов на потребление не значимо в отличие от случая с полной выборкой.

Наконец, третья часть статьи обращается к методам, которые позволяют решить проблему эндогенности, возникающую при оценке влияния изменения налогов на экономический рост. В данной работе представлены три основных метода: «нарративный подход» [24], метод векторных авторегрессий [25] и «метод разрывной регрессии» [27]. Особенность «нарративного подхода» заключается в распределении факторов, из-за которых налоговая ставка была изменена, на экзогенные и эндогенные, что позволяет получить чистый эффект от изменения налогов на экономический рост. Метод векторных авторегрессий включает в себя одновременную оценку системы трех уравнений: налоговой выручки, государственных расходов и темпов экономического роста. Наконец, «метод разрывной регрессии» сравнивает территориальные единицы на границе, предполагая, что ненаблюдаемые характеристики между этими территориями не отличаются. Тогда сравнение этих территорий в случае, когда в одной из них была налоговая ставка была изменена, а в другой нет, позволит получить чистый эффект, получаемый от влияния налоговой ставки на экономический рост.

Авторы исследований [24–25] показывают, что увеличение налогов ведет к падению ВВП, и пик этого падения приходится на 5 или 7 квартал (в зависимости от спецификации) [25]. Mertens and Ravn [26] приходят к выводу, что увеличение ставки подоходного налога ведет к мгновенному снижению реального ВВП на душу населения, тогда как снижение налога на прибыль корпораций увеличивает реальный ВВП на душу населения. Наконец, Ljungqvist and Smolyansky [27] показывают, что влияние налога ассиметрично: повышение налога ведет к заметному снижению занятости и падению дохода на границе штата, где произошло увеличение налога, по сравнению со штатом по другую сторону границы, однако снижение налогов влияет на экономические показатели незначительно за исключением периода рецессии.

#### Литература:

1. Gale W. G., Samwick A. A., Center U. B. T. P. Effects of income tax changes on economic growth // The Brookings Institution, 2016. 46 с.
2. Jaimovich N., Rebelo S. Nonlinear effects of taxation on growth // Journal of Political Economy. 2017. Т. 125. № 1. С. 265–291.
3. Easterly W., Rebelo S. Fiscal policy and economic growth // Journal of monetary economics. 1993. Т. 32. № 3. С. 417–458.
4. McMillan J., Naughton B. How to reform a planned economy: lessons from China // Oxford Review of Economic Policy. 1992. Т. 8. № 1. С. 130–143.



Казакова М. В., Лысюк М. В.

5. Romer P. M. Endogenous technological change // *Journal of political Economy*. 1990. Т. 98. №5. Ч. 2. С. 71–102.
6. Lucas Jr R. E. On the size distribution of business firms // *The Bell Journal of Economics*. 1978. Т. 9. №2 (Autumn). С. 508–523.
7. Hall B. H., Jaffe A., Trajtenberg M. Market value and patent citations // *RAND Journal of economics*. 2005. Т. 36. №1 (Spring). С. 16–38.
8. Redner S. How popular is your paper? An empirical study of the citation distribution // *The European Physical Journal B-Condensed Matter and Complex Systems*. 1998. Т. 4. №2. С. 131–134.
9. Grabowski H. G. Patents and New Product Development in the Pharmaceutical and Biotechnology Industry // *The Georgetown Public Policy Review*, 2003. №8. С. 7–24.
10. McBride W. What is the Evidence on Taxes and Growth? // *Tax foundation special report*. №207. 10 с.
11. Huang C. C., Frenzt N. What really is the evidence on taxes and growth // *Washington, DC: Center on Budget and Policy Priorities*, 2014. 12 с.
12. Gale W. G., Potter S. R. An economic evaluation of the economic growth and tax relief reconciliation act of 2001 // *National Tax Journal*. 2002. Т. 55. №1. С. 133–186.
13. Hungerford, Thomas. 2012. *Taxes and the Economy: An Economic Analysis of the Top Tax Rate Since 1945* // *Washington, D.C.: Congressional Research Service*, 2012. 25 с.
14. Huang C. C. Recent Studies Find Raising Taxes on High-Income Households Would Not Harm the Economy: Policy Should Be Included in Balanced Deficit-Reduction Effort // *Washington, DC: Center on Budget and Policy Priorities*, 2012. 23 с.
15. Elmendorf D. W., Reifschneider D. L. Short-run effects of fiscal policy with forward-looking financial markets // *National Tax Journal*. 2002. Т. 55. Серия 3. С. 357–386.
16. Auerbach A. J. The Bush tax cut and national saving // *National Bureau of Economic Research Working Paper*. №9012, 2002. 43 с.
17. Diamond J. W., Viard A. D. Welfare and Macroeconomic Effects of Deficit-Financed Tax Cuts: Lessons from CGE Models // *James A. Baker III Institute for Public Policy Rice University*, 2008. 39 с.
18. Dennis R. et al. Macroeconomic Analysis of a 10 Percent Cut in Income Tax Rates // *Congressional Budget Office Technical Paper Series* №2004-07, 2004. 19 с.
19. Benzell S. G., Kotlikoff L. J., LaGarda G. Simulating Business Cash Flow Taxation: An Illustration Based on the “Better Way” Corporate Tax Reform // *National Bureau of Economic Research Working paper* №23675, 2017. 61 с.
20. Fehr H. et al. Simulating the elimination of the US corporate income tax // *National Bureau of Economic Research Working Paper* №19757, 2013. 43 с.
21. Попков В. А. Единый налог на вмененный доход как источник формирования местных бюджетов: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 2007. 200 с.
22. Acosta-Ormaechea S., Sola S., Yoo J. Tax Composition and Growth: A Broad Cross-Country Perspective // *IMF Working Papers* 12/257, International Monetary Fund, 2012. 36 с.
23. Barro R. J., Lee J. W. A New Data Set of Educational Attainment in the World, 1950–2010 // *National Bureau of Economic Research Working Paper* №15902, 2010. 49 с.
24. Romer C. D., Romer D. H. The macroeconomic effects of tax changes: estimates based on a new measure of fiscal shocks // *American Economic Review*. 2010. Т. 100. №3. С. 763–801.
25. Blanchard O., Perotti R. An empirical characterization of the dynamic effects of changes in government spending and taxes on output // *The Quarterly Journal of Economics*. 2002. Т. 117. №4. С. 1329–1368.
26. Mertens K., Ravn M. O. The dynamic effects of personal and corporate income tax changes in the United States // *American Economic Review*. 2013. Т. 103. №4. С. 1212–47.
27. Ljungqvist A., Smolyansky M. To cut or not to cut? On the impact of corporate taxes on employment and income // *National Bureau of Economic Research Working Paper* №20753, 2014.
28. Sims C. A. But economics is not an experimental science // *Journal of Economic Perspectives*. 2010. Т. 24. №2. С. 59–68.
29. Asker J., Farre-Mensa J., Ljungqvist A. Corporate investment and stock market listing: a puzzle? // *The Review of Financial Studies*. 2014. Т. 28. №2. С. 342–390.
30. Mukherjee A., Singh M., Žaldokas A. Do corporate taxes hinder innovation? // *Journal of Financial Economics*. 2017. Т. 124. С. 195–221.

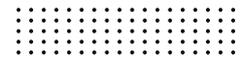
#### References:

1. Gale W. G., Samwick A. A., Center U. B. T. P. Effects of income tax changes on economic growth // *The Brookings Institution*, 2016. 46 p.
2. Jaimovich N., Rebelo S. Nonlinear effects of taxation on growth // *Journal of Political Economy*. 2017. V. 125. №1. P. 265–291.
3. Easterly W., Rebelo S. Fiscal policy and economic growth // *Journal of monetary economics*. 1993. V. 32. №3. P. 417–458.
4. McMillan J., Naughton B. How to reform a planned economy: lessons from China // *Oxford Review of Economic Policy*. 1992. V. 8. №1. P. 130–143.
5. Romer P. M. Endogenous technological change // *Journal of political Economy*. 1990. V. 98. №5. P. 2. P. 71–102.



Казакова М. В., Лысюк М. В.

6. Lucas Jr R. E. On the size distribution of business firms // *The Bell Journal of Economics*. 1978. V. 9. №2 (Autumn). P. 508–523.
7. Hall B. H., Jaffe A., Trajtenberg M. Market value and patent citations // *RAND Journal of economics*. 2005. V. 36. №1 (Spring). P. 16–38.
8. Redner S. How popular is your paper? An empirical study of the citation distribution // *The European Physical Journal B-Condensed Matter and Complex Systems*. 1998. V. 4. №2. P. 131–134.
9. Grabowski H. G. Patents and New Product Development in the Pharmaceutical and Biotechnology Industry // *The Georgetown Public Policy Review*, 2003. №8. P. 7–24.
10. McBride W. What is the Evidence on Taxes and Growth? // *Tax foundation special report*. №207. 10 p.
11. Huang C. C., Frenzt N. What really is the evidence on taxes and growth // *Washington, DC: Center on Budget and Policy Priorities*, 2014. 12 p.
12. Gale W. G., Potter S. R. An economic evaluation of the economic growth and tax relief reconciliation act of 2001 // *National Tax Journal*. 2002. V. 55. №1. P. 133–186.
13. Hungerford, Thomas. 2012. *Taxes and the Economy: An Economic Analysis of the Top Tax Rate Since 1945* // *Washington, D.C: Congressional Research Service*, 2012. 25 p.
14. Huang C. C. Recent Studies Find Raising Taxes on High-Income Households Would Not Harm the Economy: Policy Should Be Included in Balanced Deficit-Reduction Effort // *Washington, DC: Center on Budget and Policy Priorities*, 2012. 23 p.
15. Elmendorf D. W., Reifschneider D. L. Short-run effects of fiscal policy with forward-looking financial markets // *National Tax Journal*. 2002. V. 55. Issue 3. P. 357–386.
16. Auerbach A. J. The Bush tax cut and national saving // *National Bureau of Economic Research Working Paper*. №9012, 2002. 43 p.
17. Diamond J. W., Viard A. D. Welfare and Macroeconomic Effects of Deficit-Financed Tax Cuts: Lessons from CGE Models // *James A. Baker III Institute for Public Policy Rice University*, 2008. 39 p.
18. Dennis R. et al. Macroeconomic Analysis of a 10 Percent Cut in Income Tax Rates // *Congressional Budget Office Technical Paper Series №2004–07*, 2004. 19 p.
19. Benzell S. G., Kotlikoff L. J., LaGarda G. Simulating Business Cash Flow Taxation: An Illustration Based on the “Better Way” Corporate Tax Reform // *National Bureau of Economic Research Working paper №23675*, 2017. 61 p.
20. Fehr H. et al. Simulating the elimination of the US corporate income tax // *National Bureau of Economic Research Working Paper №19757*, 2013. 43 p.
21. Popkov V. A. Unified tax on imputed income as a source of formation of local budgets: dissertation for the degree of candidate of legal sciences. M., 2007. 200 p.
22. Acosta-Ormaechea S., Sola S., Yoo J. Tax Composition and Growth: A Broad Cross-Country Perspective // *IMF Working Papers 12/257*, International Monetary Fund, 2012. 36 p.
23. Barro R. J., Lee J. W. A New Data Set of Educational Attainment in the World, 1950–2010 // *National Bureau of Economic Research Working Paper №15902*, 2010. 49 p.
24. Romer C. D., Romer D. H. The macroeconomic effects of tax changes: estimates based on a new measure of fiscal shocks // *American Economic Review*. 2010. V. 100. №3. P. 763–801.
25. Blanchard O., Perotti R. An empirical characterization of the dynamic effects of changes in government spending and taxes on output // *The Quarterly Journal of Economics*. 2002. V. 117. №4. P. 1329–1368.
26. Mertens K., Ravn M. O. The dynamic effects of personal and corporate income tax changes in the United States // *American Economic Review*. 2013. V. 103. №4. P. 1212–47.
27. Ljungqvist A., Smolyansky M. To cut or not to cut? On the impact of corporate taxes on employment and income // *National Bureau of Economic Research Working Paper №20753*, 2014.
28. Sims C. A. But economics is not an experimental science // *Journal of Economic Perspectives*. 2010. V. 24. №2. P. 59–68.
29. Asker J., Farre-Mensa J., Ljungqvist A. Corporate investment and stock market listing: a puzzle? // *The Review of Financial Studies*. 2014. V. 28. №2. P. 342–390.
30. Mukherjee A., Singh M., Žaldokas A. Do corporate taxes hinder innovation? // *Journal of Financial Economics*. 2017. V. 124. P. 195–221.



## КЛАСТЕРЫ КАК ИНСТИТУТ ФОРМИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ХОЗЯЙСТВЕННЫХ КОМПЛЕКСОВ СТРАНЫ

Новикова Ю. О.

кандидат исторических наук, доцент, доцент кафедры правового и организационного обеспечения бизнес-процедур, Владимирский государственный университет имени Александра Григорьевича и Николая Григорьевича Столетовых (Россия), 601220, Россия, Владимирская область, Собинский район, п. Ставрово, ул. Комсомольская, д. 16, petrova1902@yandex.ru

УДК 338.24(1-3)

ББК 65.050.22

**Цель.** Изучение роли и места формирования механизмов функционирования кластерных структур в экономике регионов России.

**Методы.** Осуществлена систематизация и обобщение концептуальных подходов к оценке роли кластеров в формировании территориально-производственных комплексов; определена Концепция 4К: в связи с которой, кластер можно рассматривать как совокупность 4К: 1) концентрация; 2) конкуренция; 3) кооперация; 4) конкурентоспособность.

**Результаты.** На основе научно обоснованных подходов и экспертных оценок, а также собственных выводов, показана необходимость перехода России к инновационному пути развития, которая ставит задачу перехода от «технологической деградации» к инновационному способу производства. В связи с чем, предполагается переход к научной деятельности в организациях сельскохозяйственного профиля, совершенствования нормативно-правовой базы инновационного развития производств, внедрение и развитие новых организационно-правовых структур, основанных на государственно-частном партнерстве в межсетевых кластерных взаимосвязях.

**Научная новизна.** Научная новизна исследования определяется тем, что в нем получили развитие представления об основных направлениях и задачах современной кластерной политики, как основного инструмента модернизации ведущих отраслевых комплексов экономики субъектов Федерации.

*Ключевые слова:* кластер, региональная экономика, конкурентоспособность.

## CLUSTERS AS INSTITUTE OF FORMATION OF TERRITORIAL ECONOMIC COMPLEXES OF THE COUNTRY

Novikova Yu. O.

Candidate of Historical Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Legal and Organizational Support for Business Procedures, Alexander Grigorievich and Nikolai Grigorievich Vladimir Stoletovs State University (Russia), 601220, Russia, Vladimir region, Sobinsky district, Stavrovo settlement, Komsomolskaya str., 16, petrova1902@yandex.ru

**Purpose.** Study of the role and place of formation of mechanisms for the functioning of cluster structures in the economy of the regions of Russia.

**Methods.** Systematization and generalization of conceptual approaches to the assessment of the role of clusters in the formation of territorial-industrial complexes; The 4K Concept is defined: in connection with which, the cluster can be considered as a 4K aggregate: 1) concentration; 2) competition; 3) cooperation; 4) competitiveness.

**Results.** On the basis of scientifically based approaches and expert assessments, as well as their own conclusions, the necessity of Russia's transition to an innovative development path, which sets the task of transition from "technological degradation" to an innovative mode of production, is shown. In this connection, the transition to scientific activity in organizations of agricultural profile, improvement of the regulatory and legal framework of innovative development of production, introduction and development of new organizational and legal structures based on public-private partnership in inter-network cluster interrelations.



Новикова Ю. О.

**Scientific novelty.** The scientific novelty of the research is determined by the fact that it has developed the concept of the main directions and tasks of modern cluster policy, as the main instrument for the modernization of the leading industry complexes of the subjects of the Federation.

*Key words:* cluster, regional economy, competitiveness.

Усиление роли субфедерального звена управления на основе политики децентрализации и перераспределения полномочий выступает закономерным отражением попыток активизировать процессы модернизации и структурной перестройки российской экономики на инновационной основе. Во многом это мотивируется тем, что, наряду с рядом общих закономерностей перехода экономики к инновационному пути развития, существуют и значительные территориальные особенности этого процесса. Эти особенности диктуются существенными различиями в уровне развития и структурных характеристиках региональных хозяйственных и социальных комплексов, при том, что достаточно результативная инновационная модернизация (т.е. модернизация, обеспечивающая конкурентоспособность и устойчивость экономического роста) возможна лишь по мере того, как она охватит все основные отраслевые и региональные составляющие национальной экономики.

Для основных выводов тематики проведено исследование основных направлений кластеризации российской экономики в сравнительной характеристике с развитыми странами Европейского Союза. В результате чего были выявлены основные черты экономических процессов регионов России в рамках глобальной экономики, тотальной информатизации общества, конкуренции в настоящее время можно выделить:

- 1) планирование формирования территориальных производственных структур,
- 2) обеспечение их высокой социально-экономической эффективности,
- 3) усиление кооперационных начал,
- 4) расширение внутренних и внешних отраслевых и межотраслевых производственно-экономических связей.

Системно-комплексный подход к специализации территории позволяет более эффективно использовать специфику факторов эффективности и конкурентоспособности производства, возможности сочетания отраслевого и территориального планирования, формировать более конкурентоспособную хозяйственную структуру региона.

«Конкуренция регионов рассматривается в целом как соревнование между ними в их стремлении «завоевать» различные целевые группы инвесторов, потребителей местных ресурсов и обеспечить лучшие условия жизнедеятельности, а также как состязательность

между политической, законодательной, экономической, экологической и культурной системами и стратегиями регионов» [1].

В современных условиях необходим поиск новых источников и институтов повышения конкурентоспособности российских регионов. Одним из главных принципов развития территорий является скоординированность принятия решений на различных уровнях власти по созданию условия развития отраслей экономики и социальной сферы, по формированию новых центров экономического роста с учетом конкурентных преимуществ каждого региона. «В российских регионах сформированы стратегии развития, нацеленные на разработку основ территориального планирования хозяйства. Они включают в себя стратегии социально-экономического развития субъектов Российской Федерации; схемы территориального планирования и программы экономического и социального развития субъектов Российской Федерации на среднесрочный период; целевые программы, реализуемые за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и пр.» [2]

В странах Европейского Союза реализуется стратегия, ориентированная на идеи «территориального объединения» и специализации. Данная стратегия осуществляется в основном через два фонда: Европейского фонда территориального развития (ERDF) и Фонда сплочения (CF) [3].

Импульсом социально-экономическому развитию регионов на основе новых центров генерирования конкурентоспособности должна стать зарекомендовавшая себя в развитых странах новая форма пространственной организации производства. В современной научной литературе особо перспективным, с точки зрения повышения степени экономической устойчивости российских регионов, считается институт кластерного производственно-территориального развития.

Кластеризация производства территории способен стать платформой в формировании территориально-производственных комплексов (Далее – ТПК) страны. Именно этот подход способен связать центр кластера с окружающими производствами через межфирменные связи в результате межсетевое взаимодействие.

Наиболее широкое понятие «кластер» дает основоположник современной кластерной теории М. Портер (1998), который определяет его «как группу географически соседствующих взаимосвязанных компаний (поставщики, производители и др.) и связанных с ними



Новикова Ю. О.

организаций (образовательные заведения, органы государственного управления, инфраструктурные компании), действующих в определенной сфере и взаимодействующих друг друга» [4].

Анализируя основные подходы к определению «кластер», можно выделить его основные аспекты:

1. Территориальная отраслевая концентрация основных субъектов хозяйствования.

2. Наличие ключевых субъектов в широком составе участников («ядро» кластера, определяющих его специализацию). Кластер является системой взаимосвязанных элементов, в центре которых лежат лидирующие фирмы в отрасли, которые и составляют «ядро» кластера. Ярким примером последнего служит компания Nokia, лидер финского телекоммуникационного кластера.

3. Все виды хозяйственных звеньев кластера обладают рядом общих признаков:

- производственно-технологическое единство, которое основывается на устойчивой, систематически осуществляемой кооперации в процессе единого производственного цикла (от научных исследований и разработок до организации рынка и сбыта продукции);
- организационное единство, определяемое наличием единой стратегической цели или группы целей, отражающее наличие единого административно-экономического центра управления.
- наличие необходимых инфраструктурных условий для реализации преимуществ кластерной организации производства (законодательная, техническая, технологическая, информационная, финансовая, научная, логистическая, коммуникационная и пр. инфраструктура).

Одним из базовых признаков кластера, на наш взгляд, является синергизм, благодаря которому компании, входящие в кластер, экономически существенно выигрывают, имея возможность делиться положительным опытом управления и организации производства, технологиями и уменьшать издержки, совместно используя одни и те же субъекты отношений.

«Исследования показали, что синергетическим эффектом в кластерах являются: а) эффект перетока знаний и инноваций в кластере; б) эффект приращения денежного потока за счет сложения денежных потоков компаний, входящих в кластер; в) эффект совместного использования инфраструктурных объектов; г) эффект снижения транзакционных издержек» [5].

Территориальный кластер как интеграционная форма организации производства, как показывают исследования, способна обеспечить быстрые темпы развития экономики региона, а сам процесс ее кластеризации рассматривается как механизм рыночной экономики качественного преобразования экономических систем. На основе формирующихся связей между

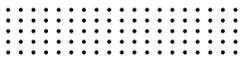
участниками кластера формируется здоровая конкуренция, обеспечивающая устойчивое развитие региональной экономики [6]. Опыт экономически развитых стран, таких как Германия, Франция, Канада, Финляндия, Бельгия, Норвегия показывает, что кластерная стратегия развития, обеспечивает конкурентоспособность регионов и отраслей в долгосрочной перспективе. Например, это бумажно-целлюлозный кластер в Швеции; агропромышленный кластер Дании; машиностроительный кластер Германии и пр.

Анализ 500 кластерных схем показывает, что высокая конкурентоспособность экономик представленных стран основана на сильных позициях и площадках отдельных кластеров [7]. Например, по данным ОЭСР, в Финляндии, Бельгии, Франции, Италии, Нидерландах основное направление кластеризации экономики – агро- и пищевое производство, а так же биотехнологии.

В России кластерный подход к территориальной организации производства только делает первые шаги. Региональные власти только начинают осознать преимущества данного подхода и необходимость кластерного развития экономики территории. Направления кластерного подхода развития экономики представлены в «Концепции долгосрочного социально – экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года», от 17.11.2008 г. Согласно документу предполагается, что переход к инновационной экономике (экономике знаний) будет осуществлен в два этапа. На 1 этапе (2008–2012 гг.): расширение глобальных конкурентных преимуществ российской экономики. «Одновременно должны были создаваться условия для формирования ряда высокотехнологичных кластеров в европейской и азиатской частях России. Именно через эти «точки роста» должна быть осуществлена цель второго этапа реализации Концепции (2013–2020 годы), а именно рывок в повышении глобальной конкурентоспособности экономики на основе ее перехода на новую технологическую базу (информационные, био- и нанотехнологии)» [8].

В 2012 году Министерство экономического развития Российской Федерации запустило первую национальную программу поддержки кластеров, в рамках которой было отобрано 25 пилотных инновационных территориальных кластера. В перечень вошли кластеры по следующим направлениям технологической специализации: «Ядерные и радиационные технологии», «Производство летательных и космических аппаратов, судостроение», «Фармацевтика, биотехнологии и медицинская промышленность», «Новые материалы», «Химия и нефтехимия», «Информационные технологии и электроника» На ЦФО придается 6 инновационных кластерных инициатив [9].

Одним из примеров успешной кластерной политики региона можно назвать также биотехнологиче-



Новикова Ю. О.

ский кластер в Томской области, участниками которого являются крупные и средние предприятия отрасли, университеты и институты Российской Академии наук. В 2010 году один из российских регионов – Томская область в 2010 г. выиграла конкурс Минэкономразвития РФ на получение субсидии для создания «Центра кластерного развития субъектов малого и среднего предпринимательства».

К 2012 г. Центром были разработаны и реализованы программы кластерной политики Администрации томской области, в результате которой создано 7 кластерных проектов для развития высокотехнологичных производств (Информационные технологии; Северский промышленный кластер; Фармацевтика, и информационные технологии; Лесной кластер; медицинская техника; Твердотельная СВЧ электроника; Фторидные технологии; Информационные технологии и электроника). Создание кластеров позволило создать и модернизировать высокотехнологические производства, а также обеспечить создание 246 новых рабочих мест.

Кластер Свердловской области «Титановая долина» формировалась на платформе ОАО «Корпорация ВСМПО-АВИСМА», обеспечивающего мировое лидерство России на рынке титановой продукции в размере 27% его объема.

Цель создания данного кластера заключалась в укреплении конкурентных позиций страны на мировом рынке продукции титановой промышленности. На 2013 г. выручка Корпорации составила 1 612 240 дол. США. За период 2007–2014 гг. ВРП области пополнен на 273,5 млрд руб.

Внимание к процессу кластеризации экономики регионов объясняется, прежде всего, тем, что кластер является инструментом повышения ее конкурентоспособности за счет следующих преимуществ:

- значительное упрощение доступа организаций к различного рода ресурсам. Это проявляется, прежде всего, в получении преимуществ компаний, входящих в кластер, перед отдельной фирмой-новатором, т.к. в кластере компании могут минимизировать затраты на дорогостоящие вторичные изменения инновации, что позволяет им внедрять самые разнообразные новшества;
- снижение различного рода затрат, связанных с организацией бизнеса;
- возможность совместного использования инновационных продуктов, услуг, методов управленческой деятельности;
- обеспечение формальных и неформальных взаимосвязей между участниками кластера с целью эффективного приспособления к постоянно меняющимся условиям внешней среды;
- содействие межрегиональной и межотраслевой интеграции;
- повышение занятости населения;

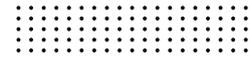
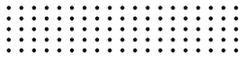
- возможность связи кластера с региональной инновационной системой;
- повышение уровня качества жизни населения и пр.

Как показывает практика европейских стран (Германия, Франция, Финляндия), основную роль в кластеризации экономики играет государство, представленное различными уровнями власти, которые формируют институционально-правовые условия для реализации кластерных инициатив, организуют площадку для согласования интересов участников, предоставляют финансовую поддержку. Именно государство, ориентированное на стратегическое развитие регионов, согласует цели развития отдельных кластеров с целями социально-экономического развития последних. Это продиктовано важностью формирования организационных единиц, которые обеспечивали бы локализацию на территории всех необходимых звеньев цепочки производства добавленной стоимости, эффективную мобилизацию ресурсов территории, а так же ее конкурентоспособность на открытых рынках.

Инструментом решения данных задач может стать программный подход, возможность которого позволяет реализовать потребность в осуществлении интеграционных процессов любого уровня экономики. Программный подход реализации пространственной кластеризации экономики должен задействовать все уровни власти. При этом, функцией региональных властей является, прежде всего, непосредственное участие в формировании кластеров на территории региона: 1) обозначение потенциала кластерной организации производства; 2) содействие в формулировании видения и стратегии кластера; 3) участие в проектах кластеризации; 4) оценка эффективности (с точки зрения показателей прибыли, рентабельности, роста валового продукта, роста занятости, повышения инновационной активности и пр.)

Одной из главных функций государственной власти в рамках кластеризации является софинансирование этого процесса. Результаты исследования компании «Bauman Innovation» подтверждают значительную роль государства в формировании и финансировании программ, направленных на развитие кластеров. В частности, 40% кластерных инициатив с 2010 по 2012 г. в Словении финансировало государство [10].

Комплексные программы кластерного развития являются главным инструментом в развитии кластеров. Государство при этом организует конкурс на оказание финансовой поддержке программам, объединяющим, прежде всего, бизнес и научно-образовательные учреждения. Например, в Германии, Федеральное министерство образования и исследований с 1999 по 2006 гг. профинансировало в рамках федеральных программ Bioregio и Innoregio 60 млн Евро (на 5 лет) и 230,5 млн



Новикова Ю. О.

евро соответственно. В 2006 г. финское правительство вложило 8,6 млн евро в качестве базового финансирования технопарков на 22 территориях, среди которых Оусу, Темпере и пр. [9]

Основой формирования кластерных структур может стать государственно-частное партнерство (ГЧП), получившее широкое распространение зарубежом и находящееся в стадии становления в России. Например, в 2002 году в Германии, по инициативе Правительства был создан «ГЧП – центр компетенции», где показатель доли государственно-частного партнерства планируется довести до 10–15 %. В Скандинавских странах внедрение механизмов ГЧП определяется необходимостью максимизации экономического эффекта. В России к 2014 г. создан 131 ГЧП-проект в 60 регионах, суммарная стоимость проектов которых (на всех стадиях реализации) составляет 1,044 трлн рублей. Особо можно отметить пятерку лидеров, обладающих наибольшим опытом при реализации ГЧП-проектов: город Санкт-Петербург, республику Татарстан, Новосибирскую, Свердловскую и Нижегородскую области, которые обладают, по мнению исследований Центра развития государственно-частного партнерства, «наивысшей инвестиционной привлекательностью» [9].

В настоящее время масштабное и конструктивное развитие кластерных форм невозможно без активной государственной поддержки, как федерального, так и регионального уровней. В числе уже существующих механизмов ГЧП в России следует отметить реализацию проекта государственной поддержки технологических платформ (одной из новых форм ГЧП) и региональных инновационных кластеров. В настоящее время 13 кластеров ЦФО, С-З ФО, Приволжского и Сибирского ФО России получили право на государственную субсидию в размере 5 млрд в год.

Механизм технологической платформы предполагает решение следующих задач: а) соединения субъектов кластера; б) выработка стратегии развития кластера; в) вовлечение малых инновационных компаний в работу кластера; г) использование экспертных возможностей технологических платформ.

Еще в 2011 г. началась реализация проекта по созданию технологических платформ – сетей на основе партнерства. В настоящее время Правительством утверждены 32 технологические платформы по всем основным секторам промышленности. Успешным примером взаимодействия кластеров и технологическими платформами можно назвать:

- Дальневосточное инновационное научно-производственное объединение (кластер) по подводным технологиям и морскому приборостроению – технологическая платформа «Освоение океана»;
- Cluster Industrielle Biotechnologie – Технологическая платформа «Биотех2030»;

- Тамбовский биоэкономический кластер с международным участием;
- Технологическая платформа «Авиационная мобильность» – кластер (полюс конкурентоспособности) «Pôle Régase» (г. Москва).

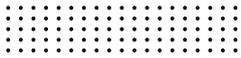
Но, несмотря на существующую со стороны государства поддержку партнерства, формирование рынка проектов ГЧП осложнено несколькими факторами. Часто представители власти пытаются возложить ответственности бизнеса за невыполнение обязательств, в свою очередь, не обременяя себя аналогичными обязательствами. Это настораживает потенциального инвестора. И наоборот, иногда бизнес через механизмы ГЧП пытается получить необоснованные преференции для коммерческого проекта. Существуют также проблемы правового обеспечения механизмов ГЧП, что выражается в непрозрачности конкурсных процедур, появлении недостаточно подготовленных соглашений, неинтересных для инвесторов экономических моделей сотрудничества. Кроме того, в настоящее время не существует федерального закона о ГЧП, что вынуждает региональные власти выпускать собственные законы, регулирующие данные механизмы.

Таким образом, кластерная организация экономики региона наиболее перспективна для России. Современным требованием в процессе кластеризации экономики является включение ее в качестве платформы в стратегии регионального развития.

Кластерный подход, как инструмент регионального развития, через интеграцию хозяйствующих субъектов, способен комплексно решать задачи реализации региональной стратегии, нацеленной на повышение конкурентоспособности региона и перехода на инновационную модель регионального развития, повышения развития образования всех уровней, развития инфраструктуры. Возможность кластера формировать межсетевые связи с участниками различных сфер, форм собственности и развитием при помощи механизмов ГЧП делает возможным мобилизацию частных инициатив и инвестиций в рамках региональных и федеральных программ, которые, возможно, не доступны для каждого отдельного участника кластера.

#### Литература:

1. Проект концепции совершенствования региональной политики в Российской Федерации на период до 2020 года [электронный ресурс]. URL: <http://www.mipregion.ru> (дата обращения 03.03.2018).
2. Мильнер Б. З., Румянцев З. П., Смирнова В. Г., Блиникова А. В. Управление знаниями в корпорациях. М.: Дело, 2006. С. 245.
3. Татаркин А. И. Региональные институты модернизации пространственного развития Российской Феде-

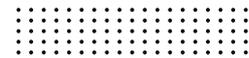


Новикова Ю. О.

- рации // Современные производительные силы. От догоняющего к опережающему развитию. 2012. № 1. С. 97–110.
4. Лаврикова Ю. Г. Кластеры как рыночный институт пространственного развития экономики региона: Диссертация на соискание ученой степени доктора экономических наук. Екатеринбург, 2009. С. 258.
5. Татаркин А. И. Формирование региональных институтов пространственного развития Российской Федерации // Стратегия развития. 2012. № 6 (24). С. 42–59.
6. Хасанов Р. Х. Синергетический эффект кластера // Проблемы современной экономики. 2009. № 3. С. 284–288.
7. Ленчук Е. Б., Власкин Г. А. Кластерный подход в стратегии развития зарубежных стран. [электронный ресурс]. URL: <http://institutiones.com/strategies/1928> (дата обращения 21.02.2018).
8. Кластерная политика и кластерные инициативы: теория методология, практика: коллективная монография. Пенза, 2013. С. 376.
9. Экономика знаний: институты и структуры: / под ред. Пястолова С. М. М.: РАН ИНИОН, 2013. С. 98.
10. Фонд развития промышленности [электронный ресурс]. URL: [http://www.rftr.ru/doc/Publications/ClusterSummit\\_RogachevMB.p](http://www.rftr.ru/doc/Publications/ClusterSummit_RogachevMB.p) (дата обращения 20.12.2017)
- URL: <http://www.minregion.ru> (date of reference 03.03.2018).
2. Milner B. Z., Rumyantseva Z. P., Smirnova V. G., Blinnikova A. V. Corporate knowledge management. M.: Delo, 2006. P. 245.
3. Tatarkin A. I. Regional institutes of modernization of the spatial development of the Russian Federation // Modern productive forces. From catching up to advanced development. 2012. № 1. P. 97–110.
4. Lavrikova Yu. G. Clusters as a market institute of spatial development of a region's economy: Thesis for the degree of Doctor of Economic Sciences. Yekaterinburg, 2009. P. 258.
5. Tatarkin A. I. Formation of regional institutions of spatial development of the Russian Federation // Development Strategy. 2012. № 6 (24). P. 42–59.
6. Khasanov R. Kh. Cluster synergistic effect // Problems of the modern economy. 2009. № 3. P. 284–288.
7. Lenchuk E. B., Vlaskin G. A. Cluster approach in the development strategy of foreign countries. [e-resource]. URL: <http://institutiones.com/strategies/1928> (date of reference 21.03.2018).
8. Cluster policy and cluster initiatives: theory, methodology, practice: a collective monograph. Penza, 2013. P. 376.
9. Knowledge economy: institutes and structures: / ed. Piasstolova S. M. M.: RAS INION, 2013. C 98.
10. Industry Development Fund [e-resource]. URL: [http://www.rftr.ru/doc/Publications/ClusterSummit\\_RogachevMB.p](http://www.rftr.ru/doc/Publications/ClusterSummit_RogachevMB.p) (date of reference 03.03.2018).

**References:**

1. The draft concept of improving regional policy in the Russian Federation for the period up to 2020. [e-resource].



**МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К СОДЕРЖАНИЮ  
И СТРУКТУРЕ ФУНКЦИЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО  
РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ  
КАК ВИДА ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
В НАЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКЕ**

**Качанова Е. А.**

доктор экономических наук, доцент, декан факультета экономики и менеджмента Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, elena.kachanova@ui.ranepa.ru

**Захарова Е. Н.**

аспирант кафедры экономики и управления Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, k30z83@yandex.ru

**Чевтаева Н. Г.**

доктор социологических наук, доцент, заведующий кафедрой управления персоналом Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, natalya.chevtayeva@ui.ranepa.ru

УДК 338:61  
ББК 65.495-21

**Цель.** Целью статьи является анализ и обобщение основных теоретических подходов к функциям государственного регулирования здравоохранения как сектора экономики; выделение новых функций государственного регулирования здравоохранением.

**Методы исследования.** В работе авторами использованы общие методы, применяемые в экономике (анализ, обобщение, синтез) на основе описания функций государственного регулирования здравоохранения.

**Результаты.** Авторами проведен анализ и обобщены существующие функции государственного регулирования экономики и отрасли здравоохранения, сформулированы новые современные функции государственного регулирования здравоохранения.

**Научная новизна.** Научно-теоретическая новизна заключается в систематизации и развитии теоретических положений исследования функций государственного регулирования здравоохранения. Научная новизна состоит в выделении современных функций государственного регулирования здравоохранением.

*Ключевые слова:* государственное регулирование, здравоохранение, функции государственного регулирования, методология государственного регулирования.

**METHODOLOGICAL APPROACHES TO THE CONTENT AND STRUCTURE  
OF FUNCTIONS OF STATE REGULATION OF HEALTH CARE  
AS ECONOMIC ACTIVITY IN THE NATIONAL ECONOMY**

**Kachanova E. A.**

Doctor of Economics, Associate Professor, Dean of the Faculty of Economics and Management of the Ural Institute of Management – branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 620990, Russia, Yekaterinburg, March 8 str., 66, elena.kachanova@ui.ranepa.ru



*Качанова Е. А., Захарова Е. Н., Четваева Н. Г.*

**Zakharova E. N.**

Post-graduate Student, Department of Economics and Management of the Ural Institute of Management – branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 620990, Russia, Yekaterinburg, March 8 str., 66, k30z83@yandex.ru

**Chevtaeva N. G.**

Doctor of Sociological, Associate Professor, Head of the Department of Personnel Management of the Ural Institute of Management – branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 620990, Russia, Yekaterinburg, March 8 str., 66, natalya.chevtaeva@ui.ranepa.ru

**Purpose.** The purpose of the article is to analyze and summarize the main theoretical approaches to the functions of state regulation of health care as a sector of the economy; the allocation of new functions of state regulation of health care.

**Methods of research.** In the work the authors used the general methods used in the economy (analysis, synthesis, synthesis) on the basis of the description of the functions of state healthcare regulation.

**Results.** The authors analyzed and summarized the existing functions of state regulation of the economy and the health sector, formulated new modern functions of state regulation of public health.

**Scientific novelty.** The scientific-theoretical novelty lies in the systematization and development of theoretical positions in the study of the functions of state healthcare regulation. Scientific novelty consists in allocation of modern functions of state regulation by public health services.

*Key words:* state regulation, health care, functions of state regulation, methodology of state regulation.

Современные концептуальные структурные сдвиги, происходящие в национальной и глобальной экономиках в силу нестабильности социально-экономической ситуации актуализируют новые научные подходы к значимости и практике реализации функций государственного регулирования видов экономической деятельности. Особой трактовки требуют подходы к функциям государственного регулирования здравоохранением как общественно значимой и социально востребованной услуге, которая определяет здоровье нации и процессы воспроизводства населения.

В функционировании любой национальной экономической системы важная роль принадлежит государству в лице его публично-правовых образований, ветвям законодательной (представительной) и исполнительной власти, механизму их взаимодействия. Государство как властный институт всегда выполняло определенные функции в вопросах государственного регулирования экономики, однако, отношение к степени государственного вмешательства было различным на разных этапах ее становления. Вопросы методологии государственного регулирования становятся особенно актуальными при переходе России к новому типу экономических отношений – цифровой экономике.

Традиционные научные подходы предполагают, что, реализация функций государственного регулирования включает:

1) нормативно-правовое регулирование – разработка и принятие правовых и нормативных актов, регламентирующих деятельность экономических субъектов;

2) администрирование – управление, распоряжение деятельностью субъектов хозяйствования;

3) информирование – сбор и анализ информации с учетом возможных изменений при разработке планов, прогнозов, проектов;

4) межотраслевое и территориальное регулирование – регулирование экономической деятельности регионов, отраслей, организаций в общенациональных целях;

5) контроль – контроль за текущей деятельностью субъектов хозяйствования в целях предотвращения нарушений существующего законодательства.

Содержание и структура функций зависят от типа экономических отношений и принятой на федеральном уровне концепции государственного регулирования. Как правило, государственное регулирование экономики в условиях свободной конкуренции ограничивается следующими функциями [1, с. 26]:

1) установление правовых норм организации предпринимательской деятельности и контроль за их выполнением всеми экономическими субъектами;

2) создание благоприятных возможностей для развития секторов и отраслей национальной экономики;

3) обеспечение экономики нужным количеством денежных средств, организация денежного обращения;

4) перераспределение финансовых потоков от одних территорий, видов экономической деятельности в пользу других через механизм налогов, сборов, пошлин.

Транзитивные и трансформационные перемены в современной экономике, обострение социально-



*Качанова Е. А., Захарова Е. Н., Чевтаева Н. Г.*

экономических проблем привели к появлению новой функции – функции стабилизации общественного воспроизводства, реализация которой состоит с необходимостью преодоления и компенсации «провалов» или дефектов рынка.

Также, превращение системы социальной защиты и социального обслуживания отдельных слоев и групп населения в источник экономического роста позволило выделить в качестве самостоятельной социальную функцию, в которой социальная инфраструктура и жизнеобеспечение малоимущих слоев населения и лиц попавших в тяжелую жизненную ситуацию являются ключевыми сферами.

В переходной постсоциалистической экономике, со становлением и развитием рыночных отношений связано выделение двух групп функций государственного регулирования экономики [2, с. 6].

Первая группа – функции по созданию условий эффективного существования рынка, к которым относятся стимулирование и защита конкуренции, а также обеспечение нормативно-правовой базы функционирования спроса и предложения на рынках товаров и услуг. Вторую группу функций составляют функции по дополнению и корректировке действия рыночных регуляторов. К ним относятся функции обеспечения социально-экономической стабильности, стимулирование экономического роста, перераспределение доходов и имущества с целью достижения социальной справедливости.

Обобщая факторы, определяющие внешние условия, можно назвать укрупненные функции, выполняемые государством в отношении национальной экономики [2, с. 6–7]:

- 1) создание правовой основы функционирования экономики и ее регулирование;
- 2) антимонопольное регулирование;
- 3) осуществление политики макроэкономической стабилизации;
- 4) деятельность в сфере распределения доходов и имущества;
- 5) воздействие на размещение ресурсов по территориям и видам экономической деятельности.

С учетом многообразия научных подходов к регулированию роли государства, помимо вышеперечисленного, авторы позволяют себе [5, с. 43–44] определить еще ряд функций государства:

- 1) производство общественных товаров и услуг, направленных на удовлетворение общественных (коллективных) потребностей (инфраструктура);
- 2) поддержание оптимального уровня занятости населения;
- 3) формирование и реализация единой социальной и экономической политики на уровне регионов и государства в целом;

- 4) поддержка конкурентоспособности экономики страны на международном уровне и реализация ее интересов в мировой экономике.

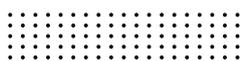
Здравоохранение как вид экономической деятельности, определяющий продолжительность, качество жизни и здоровье населения, относится к экономике общественного сектора и является субъектом государственного регулирования в большей степени.

В экономической науке представлены разные точки зрения по вопросам полного или частичного вмешательства государства в сферу здравоохранения, однако, авторы полагают, что современные проблемы недофинансирования отрасли, дефицита и низкого уровня квалификации медицинских кадров, неразвитости рынка платных медицинских услуг невозможно решить без участия государства. С учетом вышесказанного, вопросы методологии государственного регулирования, в том числе функции государственного регулирования здравоохранения, их уточнение и расширение, приобретают особую актуальность.

С отнесением социальной сферы и здравоохранения к видам экономической деятельности в национальной экономике особое значение приобретает действие регулятора в лице государства, которое гарантирует признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека [3, ст. 2], и деятельность которого по охране здоровья населения является важнейшей функцией и конституционной обязанностью [3, ст. 41]. Функция охраны здоровья населения, получения медицинских услуг включает в себя полномочия публично-правовых образований федерального и уровня субъектов РФ.

Министерство здравоохранения Российской Федерации (Минздрав России), являясь федеральным органом исполнительной власти, осуществляет руководство отраслью, проводит государственную политику, контролирует, координирует и регулирует вопросы в сфере охраны здоровья населения. Контент-анализ нормативно-правовых источников показал, что Минздрав России выполняет следующие основные регулятивные функции в отношении экономики здравоохранения [4]:

- 1) выработка и реализация государственной политики;
- 2) нормативно-правовое регулирование;
- 3) обязательное медицинское страхование;
- 4) координация деятельности различных организаций, учреждений;
- 5) медицинская помощь, медицинская реабилитация;
- 6) фармацевтическая деятельность, включая контроль обращения лекарственных средств, медицинских изделий;
- 7) санитарно-эпидемиологический контроль;
- 8) внедрение современных медицинских технологий, новых методов профилактики.



Качанова Е. А., Захарова Е. Н., Четваева Н. Г.

Таблица 1. Функции государственного регулирования здравоохранением

Содержание функций государственного регулирования экономики	Функции государственного регулирования здравоохранения	Современные функции государственного регулирования здравоохранения
Обеспечение правовой основы деятельности экономических субъектов	Нормативно-правовое регулирование деятельности учреждений здравоохранения	Маркетинговая функция
Антимонопольное регулирование (защита конкуренции на товарных рынках)	Проведение единой государственной политики в сфере здравоохранения	Социальная функция
Обеспечение макроэкономической стабильности в обществе	Оказание государственных услуг (медицинской помощи, в том числе обязательное медицинское страхование)	Инновационная функция
Перераспределение доходов и имущества в целях социальной справедливости	Координация деятельности медицинских учреждений	Адаптационная функция
Обеспечение достаточного уровня занятости населения	Координация деятельности фармацевтических учреждений	
Поддержка конкурентоспособности национальной экономики на международном уровне	Осуществление санитарно-эпидемиологического контроля	
Производство товаров и услуг общественного сектора экономики	Разработка и внедрение новых медицинских технологий	

Выработка и реализация государственной политики включает планирование и программирование на текущий год и плановый период.

Функция нормативно-правового регулирования сводится к разработке и последующему контролю исполнения нормативных и законодательных документов.

Развитие науки и высоких технологий, поддержка изобретений медицинской техники и медицинских препаратов направлены на внедрение новых медицинских технологий, а также методов профилактики.

Функция обязательного медицинского страхования реализуется через государственные программы, гарантирующие объемы и условия оказания медицинской помощи.

В национальной экономике, медицинская помощь оказывается на бесплатной, гарантируемой государством, и платной основах. Порядок предоставления платных медицинских услуг регулируется государством путем установления и утверждения Правил предоставления платных медицинских услуг населению (см. Постановление Правительства РФ от 13.01.1996 г. № 27) [7].

Регулирование отношений, связанных с обращением лекарственных средств, а также санитарно-эпидемиологическим контролем осуществляется на основании Федеральных законов «О лекарственных средствах» от 22.06.1998 г. № 86-ФЗ [8] и «О санитарно-эпидемиологическом благополучии» от 30.03.1999 г. № 52-ФЗ [9].

Наиболее представленные научные подходы [10, с. 23] позволяют определить следующие функции федеральных и региональных органов исполнительной власти в сфере здравоохранения.

1. Функция по контролю и надзору. Функция заключается в осуществлении контроля и надзора за исполнением нормативно-правовых актов, выдаче лицензий на осуществление определенных видов деятельности, а также регистрации актов и документов.

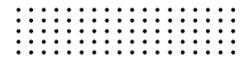
2. Правоприменительная функция. Данная функция включает издание индивидуальных правовых актов, ведение реестров, кадастров.

3. Функции по оказанию государственных услуг: оказание имеющих общественную значимость услуг определенному кругу лиц на установленных законодательством условиях.

4. Функции по управлению государственным имуществом подведомственных учреждений здравоохранения – осуществление в отношении федерального имущества полномочий собственника.

Обобщая вышеперечисленные функции, и, принимая во внимание современные тенденции в сфере экономики здравоохранения РФ, на взгляд авторов, необходимо выделить новые, дополнительные функции в государственном регулировании здравоохранения.

Содержание современных функций государственного регулирования здравоохранением состоит в следующем:



*Качанова Е. А., Захарова Е. Н., Чевтаева Н. Г.*

1) маркетинговая функция: в условиях устойчивого роста рынка платных медицинских услуг направлена на изучение и удовлетворение спроса потребителей на различные виды медицинской помощи;

2) социальная функция: в условиях удорожания себестоимости медицинских услуг и сокращения объемов бюджетного финансирования направлена на оказание первоочередной, льготной или бесплатной медицинской помощи отдельным социально не защищенным слоям и группам населения: детям, пенсионерам, гражданам, страдающим социально значимыми заболеваниями;

3) адаптационная функция: в условиях изменения объемов и направлений бюджетного и внебюджетного финансирования здравоохранения и уровня доходов населения адаптирует ассортимент медицинских услуг к изменяющемуся спросу;

4) инновационная функция: в условиях возрастания научно-технического прогресса содействует разработке и внедрению инновационных методов и технологий лечения, д-диагностики.

Таким образом, по мнению авторов, современные функции государственного регулирования здравоохранением позволят повысить эффективность здравоохранения как вида экономической деятельности в России и достичь роста качества и доступности медицинских услуг для всех слоев и групп населения.

#### Литература:

1. Государственное регулирование экономики: учебное пособие / под ред. И. Е. Рисина. М.: КНОРУС, 2014. 240 с.
2. Государственное и муниципальное управление: учебное пособие / под ред. Алехина Э. В. Пенза, 2007. 170 с.
3. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) // Российская газета. 1993. 25 декабря.
4. Сайт министерства здравоохранения Российской Федерации [электронный ресурс]. URL: <https://www.gosminzdrav.ru/ministry> (дата обращения 28.05.2018).
5. Государственное регулирование экономики: Учеб. пособие / Михальченко Н. А., Сметанина Т. М. Сыктывкар: КРАГСИУ, 2004. 154 с.
6. Образовательный портал Мир науки [электронный ресурс]. URL: <http://worldofscience.ru> (дата обращения 03.06.2018).
7. Об утверждении Правил предоставления платных медицинских услуг населению медицинскими

учреждениями: Постановление Правительства РФ от 13 января 1996 г. №27. [электронный ресурс]. URL: [http:// https://giod.consultant.ru/documents/1221654](http://https://giod.consultant.ru/documents/1221654) (дата обращения 05.06.2018).

8. О лекарственных средствах: Федеральный закон от 22 июня 1998 года № 86-ФЗ. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
9. О санитарно-эпидемиологическом благополучии: Федеральный закон от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс»
10. Цыганкова С. М. Механизм государственного регулирования в сфере услуг здравоохранения (на примере Краснодарского края): диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук. М., 2013. 165 с.

#### References:

1. State regulation of the economy: a textbook / ed. I. E. Risina. Moscow: KNORUS, 2014. 240 p.
2. State and municipal management: a textbook / ed. Alekhina E. V. Penza State University. Penza, 2007. 170 p.
3. The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on 12.12.1993) // Rossiyskaya Gazeta. 1993. 25 December.
4. The site of the Ministry of Health of the Russian Federation [e-resource]. URL: <https://www.rosminzdrav.ru/ministry> (date of reference 28.05.2018).
5. State regulation of the economy: Proc. allowance / Mikhailchenkova N. A., Smetanina T. M. Syktyvkar: KRAGSiU, 2004. 154 p.
6. Educational portal The world of science [e-resource]. URL: <http://worldofscience.ru> (date of reference 28.05.2018).
7. On approval of the Rules for the provision of paid medical services to the population by medical institutions: Resolution of the Government of the Russian Federation of 13 January 1996 №27. [e-resource]. URL: [http:// https://giod.consultant.ru/documents/1221654](http://https://giod.consultant.ru/documents/1221654) (date of reference 05.06.2018)
8. About medicinal products: Federal law № 86-FL of 22 June 1998. Access from ref.-legal system "Consultant-Plus".
9. On Sanitary and Epidemiological Well-being: Federal law № 52-FL of 30 March 1999. Access from ref.-legal system "ConsultantPlus".
10. Tsygankova S. M. The mechanism of state regulation in the sphere of health services (on the example of the Krasnodar Territory): a thesis for the degree of candidate of economic sciences. M., 2013. 165 p.



## ОЦЕНКА ЭКОНОМИЧЕСКИХ ТРЕНДОВ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛЬНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ВЫЗОВОВ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

**Никанорова О. С.**

аспирант кафедры экономики и управления Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, nik291284@bk.ru

УДК 658.115:005  
ББК 65.292.1-142

**Цель** исследования заключается в обосновании и формулировке проблем управления объектами государственной собственностью исходя из глобальных экономических вызовов современной экономики России, а также разработке путей их решения.

**Методы.** Обоснование и аргументация выводов осуществлялись автором на основе применения таких методов научного познания, как системный, исторический, индуктивный и дедуктивные методы, а также метод сравнительного анализа.

**Результаты.** Проанализированы цели, задачи и принципы управления государственной собственностью в условиях современной цифровой экономики. Проанализированы итоги приватизации в Российской Федерации. Рассмотрены основные проблемы действующих способов управления государственными предприятиями в условиях ограничительных мер. Сформулированы цели учета и мониторинга государственной собственности. Предложены конкретные механизмы по снижению доли государственного участия в экономике России.

**Научная новизна:** Обосновано влияние методов и уровней государственного регулирования отношений собственности на темпы и показатели социально-экономического развития их Российской Федерации. Предложены пути оптимизации негативных последствий приватизации государственного имущества, новые методы управления объектами государственной, муниципальной собственности в условиях цифровой экономики.

*Ключевые слова:* государственная собственность, приватизация, эффективное управление, разгосударствление.

## ASSESSMENT OF ECONOMIC TRENDS IN STATE PROPERTY MANAGEMENT IN THE CONTEXT OF GLOBAL ECONOMIC CHALLENGES TO MODERN RUSSIA

**Nikanorova O. S.**

Post-graduate Student of Department of Economics and Management of Ural Institute of Management – branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 620990, Russia, Yekaterinburg, March 8 str., 66, nik291284@bk.ru

**The purpose** of the study is the justification and formulation of the problems of public property management based on the global economic challenges to modern Russian economy, as well as development of ways to solve them.

**Methods.** Justification and argumentation of conclusions were carried out by the author based on application of such methods of scientific knowledge as system, historical, inductive and deductive methods, and also the method of comparative analysis.

**Results.** The goals, objectives and principles of state property management in the modern digital economy were analyzed. The results of privatization in the Russian Federation were analyzed. The main problems of the existing methods of management of state enterprises in the context of restrictive measures were considered. The goals of accounting and monitoring of state property were formulated. Specific mechanisms to reduce the share of state participation in the Russian economy were proposed.



Никанорова О. С.

**Scientific novelty.** Property relations are the main driving force of economic development in any society. The success of further socio-economic transformations in the Russian Federation largely depends on the level of state regulation of property relations. For these reasons, the consideration of scientific views of domestic authors, as well as proposals for new solutions for the revision of property management is very relevant.

*Key words:* state property, privatization, effective management, denationalization.

В Российской Федерации за последние десятилетия произошел процесс коренных изменений в системе отношений собственности, окончательно изменились командно-административные начала в управлении экономикой на рыночные принципы.

Вместе с тем, глобальный финансово-экономический кризис, резко обозначившийся в 2008 году и повлекший длительный спад мировой экономики, существенное снижение цен на энергоносители не мог не отразиться и на экономике современной России. Наличие богатых природных ресурсов перестало быть основным фактором экономического роста.

Более того, в последнее время целые сектора отечественной экономики, преимущественно с государственным участием, столкнулись с беспрецедентным санкционным давлением. Особенно ярко это проявилось после принятия в США в августе 2017 так называемого закона «О противодействии противникам Америки посредством санкций» (CAATSA) [1]. Против ряда крупнейших компаний России с государственным участием, прежде всего оборонных, введены ограничения на финансирование и инвестиции, также санкции могут быть наложены на крупных контрагентов компаний и организаций (в случае заключения «существенных сделок») [2, с. 25]. В связи с действием ограничительных мер в настоящее время наблюдается тенденция к «огосударствлению экономики и созданию государственно-монополистического капитализма, сращивания бизнеса и власти» [3, с. 2].

Кроме того, негативное влияние на формирование системы управления государственной собственностью на первоначальном этапе трансформации общественных отношений оказывала идеализация рынка, отказ от государственного управления экономикой.

Автор позволит себе сформулировать основные современные проблемы управления государственной собственностью в России, возникшие в процессе ее оформления.

Одна из главных дискуссионных проблем связана с последствиями приватизации государственной собственности в 90-е гг. прошлого века и с формированием института частной собственности. Некоторые исследователи говорят о поспешности, и даже преступности, проведенной приватизации. Другие, наоборот, доказывали, что иного пути для оздоровления отечественной экономики просто не было. Например, А. Б. Чубайс считал, что к началу 1990-х годов основная задача была в том, как провести приватизацию огромного государственного сектора «в максимально цивилизованных рамках», при этом избежать «незаконных и неуправляемых» процессов [4].

В 1992 году на начало приватизации в России насчитывалось 608 959 предприятий, в течении следующих двух лет их количество стремительно увеличивалось в 3 раза и в 1994 году достигло показателя 1 946 276 предприятий, из них государственных – 324 594.

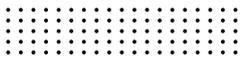
По состоянию на 1996 год из 2 504 518 предприятий, зарегистрированных в России, государственный вид собственности имели 232 763 (по данным Федеральной службы государственной статистики России).

За прошедшие 20 лет указанный показатель существенно изменился и на 2016 год составил 108 001 государственные предприятия. Так динамика изменения количества организаций в России по видам собственности показывает следующие результаты (таблица 1).

Приведенные данные свидетельствуют о существенном разгосударствлении экономики России за прошедшие два десятилетия, что способствовало раз-

Таблица 1. Количество организаций в РФ по видам собственности, 1994–2016 гг. (рассчитано автором на основании [5]).

Число организаций по видам собственности	Годы			
	1994 г.	1998 г.	2006 г.	2016 г.
Государственная	324 594	232 763	149 285	108 001
Муниципальная	171 116	184 356	264 317	203 043
Частная	1 215 938	1 730 482	3 638 823	4 122 214



*Никанорова О. С.*

витию конкуренции, увеличению числа предприятий малого и среднего бизнеса, которые, являются основным локомотивом рыночного роста.

«Именно малый бизнес является проводником эффективных инноваций в массовое производство. За счет небольшого парка оборудования и немассового выпуска продукции, предприятия сферы малого бизнеса затрачивают не столь значительный объем финансовых средств и времени на изменение технологического процесса, чем крупные, таким образом, выявляются наиболее эффективные инновации» [5]. Также немаловажно отметить, что предприятия малого и среднего бизнеса наименее подвержены санкционному давлению из вне.

Вместе с тем, оппоненты приватизации утверждают, что собственность общества (в виде государственной собственности) используется не в его интересах, а в интересах частных социальных субъектов [6, с. 796].

Так в ходе проверки результатов приватизационной деятельности, осуществленной Счетной палатой, было выявлено, что «...механизмы достижения основных целей приватизации, предусматривающих повышение эффективности крупных компаний, а также привлечение в российскую экономику дополнительных инвестиций, в договорах, заключенных Росимуществом от имени Российской Федерации с покупателями федерального имущества, не отражены.

Условия, обязывающие покупателя вкладывать финансовые средства в развитие и модернизацию приватизируемых объектов, во всех заключенных договорах отсутствуют. Отчеты об оценке рыночной стоимости приватизируемых пакетов акций девяти крупных акционерных обществ, являющиеся основными документами, подтверждающими обоснованность установления начальной цены приватизируемого имущества, в Росимуществе отсутствуют» [7].

Достижение поставленных приватизацией целей, однако, останется благим пожеланием, если процессы разгосударствления будут осуществляться так, как они реально осуществлялись. Используя модели приватизации закрепляли за государственными органами возможность почти бесконтрольного распоряжения акциями предприятий при создании холдингов или продаже их третьим лицам, препятствовали концентрации контрольного пакета акций у трудовых коллективов предприятий. Изменение организационно-правовой формы предприятий не только не преодолело, но даже усилило отчуждение непосредственных производителей от средств производства, ничего не добавило к стимулам развития трудовой активности, создало в целом весьма неблагоприятные социально-экономические условия для развития экономики.

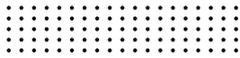
Неудача российской приватизации 1990-х гг., по мнению В. М. Полтеровича, «проистекла из ошибоч-

ной уверенности в ее эффективности независимо от сложившихся в стране условий и из игнорирования трансформационных издержек. В отсутствии рыночной инфраструктуры, эффективных собственников и опытных менеджеров шоковая раздача собственности неизбежно вела к дезорганизации, а созданные таким образом возможности легкой наживы при слабости государства и судебной системы должны были интенсифицировать ожесточенную борьбу за распределяемые блага, сопровождавшуюся всплеском криминальной активности, коррупции и теневой деятельности» [8, с. 66].

Таким образом, можно констатировать, что проведенная в 90-х годах приватизация госсобственности была сложным и противоречивым процессом. Однако, при всех своих недостатках, таких как заниженная стоимость продаваемого имущества, отсутствие четких и понятных правил ее проведения для населения, неудовлетворительное исполнение плана приватизации и как следствие отсутствие значимых доходов бюджета, все же была необходима. Разгосударствление собственности позволило снять часть предприятий с дотационного обеспечения, предоставив им возможность самостоятельно осуществлять предпринимательскую деятельность, что в конечном итоге способствовало становлению конкурентных рыночных отношений.

В настоящее время в России прокатилась новая волна приватизации [9, с. 4]. По мнению С. Гуриева, «Россия стоит на пороге массовой распродажи госсобственности. Уже несколько лет подряд российские президенты – и Дмитрий Медведев, и Владимир Путин – объявляют приватизацию одним из приоритетов экономической политики. Дмитрий Медведев заявил, что считает нужным продажу контрольных (а в отдельных случаях – и блокирующих) пакетов акций в госкомпаниях – за исключением инфраструктурных монополий и оборонных отраслей... Владимир Путин подтвердил свою приверженность приоритету частной собственности, еще раз повторил, что «госкапитализм – это не наша цель», и пообещал, что «государство будет последовательно выходить из целого ряда отраслей и активов» [9, с. 4].

В целях обеспечения учета и мониторинга государственной собственности в Государственной программе Российской Федерации «Управление федеральным имуществом» предусмотрена подпрограмма «Повышение эффективности управления федеральным имуществом и приватизации». В соответствии с ней на период 2015–2018 гг. федеральными органами власти запланированы мероприятия по созданию единой системы учета и мониторинга эффективности управления государственным имуществом и разработке методики сравнительного анализа эффективности государственного имущества. Основным ожидаемым результатом под-



*Никанорова О. С.*

программы является формирование условий для модернизации государственного сектора экономики.

Для достижения этих целей, как полагает Н. Г. Филатова, уже сегодня «целесообразно в качестве процедуры приватизации внедрять конкурс проектов, предусматривающий не только конкурентный отбор, но и возможность возврата предприятия в государственную собственность при невыполнении условий приватизационного договора. Добиться общественной эффективности приватизации возможно с помощью дополнительных элементов системы управления: разработки системы критериев для выбора способа приватизации и внедрения постприватизационного мониторинга. Внедрение в систему управления государственной собственностью постприватизационного мониторинга предполагает, в первую очередь, обеспечение механизмов регулярного контроля (внутреннего и внешнего) и анализа использования федерального имущества» [10, с. 52].

По мнению автора, в нынешних реалиях нужны новые методы и подходы в управлении государственной собственностью. Необходимо разработать новые критерии выявления эффективности использования государственной собственности.

Стоит отметить и недостаточный уровень наполняемости бюджетов доходами от управления государственной собственностью. Для этого, на наш взгляд, необходимо разработать дополнительную нормативную базу по возможности изъятия государственной собственности в административном порядке с целью его дальнейшей приватизации и получения неналоговых доходов от использования имущества государственных автономных учреждений в виде отчислений от их прибыли [11, с. 262].

Кроме того, необходимо четко определиться с профильностью собственности. По мнению автора, необходимо все непрофильные объекты государственной собственности реализовать. Сегодня необходимо разобраться, какое имущество действительно нужно государственным учреждениям для реализации возложенных на них функций, а какое является просто балластом. Например, в некоторых регионах (в том числе Свердловской области) есть детские сады и лагеря, здравницы, которые просто стоят заброшенные, не используются по назначению, ветшают, хотя могли бы работать на экономику региона. Поэтому сегодня назрела потребность в осознании того, что государственное имущество, которое принадлежит министерствам обороны или здравоохранения, или любому другому министерству или департаменту, должно использоваться по назначению, например, для обороны, оказания медицинских услуг и т.д.

Также автор считает необходимым провести тотальную инвентаризацию имущества, находящегося

в государственной собственности. Особенно это касается тех сфер, где государство никаких услуг не оказывает. По итогам такой работы можно сформировать полный перечень непрофильных активов и предложить управленческие решения по их дальнейшей судьбе. При этом речь не идет о бездумной распродаже государственной собственности: по каждому объекту решения должны приниматься индивидуально, с учетом его назначения и потребностей инвесторов [12, с. 216].

#### Литература:

1. Официальный сайт министерства финансов США. [электронный ресурс]. URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Pages/caatsa.aspx> (дата обращения 28.09.2018)
2. Куц С. Д. Санкций мало не бывает. Как США запланировали удушить российский ВПК [электронный ресурс]. URL: <http://inosmi.ru/military/20171103/240686169.html> (дата обращения 28.09.2018)
3. Все были счастливы и грабили потребителя, о государственно-монополистическом капитализме. Интервью Главы ФАС И. Ю. Артемьева.
4. Россия: трудный путь к частной собственности. Интервью с А. Б. Чубайсом [электронный ресурс]. URL: <http://www.ru-90.ru/node/387> (дата обращения 20.09.2018)
5. Проект доклада о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2017 год Федеральной антимонопольной службы России. [электронный ресурс]. URL: <http://plan.fas.gov.ru/> (дата обращения 03.09.2018)
6. Рязанов В. Т. Экономическое развитие России: реформы и российское хозяйство в XIX-XX вв. СПб.: Наука, 2015 г. 796 с.
7. Сообщение Департамента информации Счетной палаты РФ от 3 июля 2012 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. Полтерович В. М. Приватизация и рациональная структура собственности. М.: Институт экономики РАН, 2013. 66 с.
9. Гуриев С. Новая волна приватизации в России // Записка Аналитического центра Обсерво. 2013. №2.
10. Филатова Н. Г. Эффективность современной приватизации: исследование методами экономической теории // Журнал экономической теории. 2016. №4. С. 44–55.
11. Управление государственной и муниципальной собственностью: Учебник и практикум для академического бакалавриата / под ред. С. Е. Прокофьева. М.: Юрайт, 2017. 262 с.
12. Ходов Л. Г. Государственное регулирование и государственная собственность в рыночной экономике. М.: Издательский дом Международного университета в Москве, 2016. 216 с



*Никанорова О. С.*

13. Агапова И. И. История экономики. М.: Магистр, 2017. 176 с.
14. Алексеева С. Г., Николаева Е. Ф., Болотников С. В. Анализ состояния и перспективы развития государственного имущества в РФ // Глобальный научный потенциал. 2017. №2. С. 35–39.
15. Михеев А. А. Управление государственной и муниципальной собственностью. [электронный ресурс]. URL: <http://new.z-pdf.ru/33ekonomika/66859-1-sobstvennostyu-miheev-zamestitel-predsedatelya-komissii-investicionnih-programm-soveta-pr.php> (дата обращения 25.02.2018).
16. Ryazanov V. T. Russia's economic development: reforms and the Russian economy in the nineteenth and twentieth centuries. SPb.: Science, 2015. 796 p.
17. Report of the Information Department of the Accounts Chamber of the Russian Federation dated 3 July 2012. Access from ref.-legal system "ConsultantPlus".
18. Polterovich V. M. Privatization and rational ownership structure. Moscow: Institute of Economics of RAS, 2013. 66 p.
19. Guriev S. New wave of privatization in Russia // Note of the Analytical Center Observo. 2013. №2.
20. Filatov N. G. Efficiency of modern privatization: a study by methods of economic theory // Journal of Economic Theory. 2016. №4. P. 44–55.
21. Management of State and Municipal Property: A Textbook and Workshop for Academic Baccalaureate / ed. S. E. Prokofiev. M.: Yurait, 2017. 262 p.
22. Khodov L. G. State regulation and state ownership in a market economy. M.: Publishing House of the International University in Moscow, 2016. 216 p.
23. Agapova I. I. History of Economics. M.: Master, 2017. 176 p.
24. Alekseeva S. G., Nikolaev E. F., Bolotnikov S. V. Analysis of the state and prospects of development of state property in the Russian Federation // Global scientific potential. 2017. №2. P. 35–39.
25. Mikheev A. A. Management of state and municipal property. [e-resource]. URL: <http://new.z-pdf.ru/33ekonomika/66859-1-sobstvennostyu-miheev-zamestitel-predsedatelya-komissii-investicionnih-programm-soveta-pr.php> (date of reference 25.02.2018)

**References:**

1. The official website of the US Treasury Department. [e-resource]. URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Pages/caatsa.aspx> (date of reference 28.09.2018)
2. Kusch S. D. Sanctions are not enough. How the US planned to strangle the Russian military-industrial complex [e-resource]. URL: <http://inosmi.ru/military/20171103/240686169.html> (date of reference 28.09.2018)
3. Everyone was happy and robbed the consumer about state-monopoly capitalism. Interview of the Head of FAS I. Yu. Artemyev.
4. Russia: the difficult path to private property. Interview with A. B. Chubais [e-resource]. URL: <http://www.ru-90.ru/node/387> (date of reference 20.09.2018)
5. Draft report on the state of competition in the Russian Federation for 2017 of the Federal Antimonopoly Service



## ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ УНИТАРНЫМИ ПРЕДПРИЯТИЯМИ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

**Васильева Е. И.**

кандидат социологических наук, доцент, доцент кафедры регионального и муниципального управления Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, elena.vasilyeva@ui.ranepa.ru

**Ударцев Н. С.**

Уральский институт управления – филиал, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, udartsev\_n@mail.ru

УДК 658.115:005(470.54)  
ББК 65.292(2Рос-4Све)-21

**Цель:** на основе анализа теоретических основ и официально опубликованных результатов деятельности государственных унитарных предприятий Свердловской области выявлены актуальные проблемы управления государственными унитарными предприятиями Свердловской области и разработаны практические рекомендации по их решению.

**Методы.** Теоретической и методологической основой исследования послужили труды отечественных ученых по проблемам государственного регулирования экономики, переходной экономики, управления государственной собственностью, теории управления (Г. И. Идрисов, В. Н. Княгинин, А. Л. Кудрин, Е. С. Рожкова, Е. В. Орлов, З. Г. Юсупова, Н. А. Истомина, В. И. Левченко). При решении поставленных задач в процессе работы использовались методы логического, системного, финансово-экономического анализа, экономико-математические приемы, статистические методы обработки данных.

**Результаты.** Выявлены следующие наиболее актуальные проблемы управления государственными унитарными предприятиями Свердловской области: устойчивая тенденция снижения экономической эффективности деятельности государственных унитарных предприятий Свердловской области; несовершенство государственного планирования в сфере управления государственными унитарными предприятиями Свердловской области; снижение эффективности контрольной функции в сфере управления государственными унитарными предприятиями Свердловской области, обусловленное тенденцией снижения информативности раскрываемых сведений о результатах управления указанными хозяйствующими субъектами; несовершенство нормативно-правовой базы (в том числе обнаружено несоответствие антикоррупционному законодательству). На основе анализа практики управления государственными унитарными предприятиями предложены конкретные направления совершенствования управления государственными унитарными предприятиями Свердловской области.

**Научная новизна.** Научная новизна заключается в системном анализе управления государственными унитарными предприятиями Свердловской области, выявлении проблем и разработке комплекса практических рекомендаций, направленных на их решение.

*Ключевые слова:* государственные унитарные предприятия, управление государственными предприятиями.

## ESTIMATION OF THE EFFICIENCY OF MANAGEMENT OF THE STATE UNITARY ENTERPRISES OF THE SVERDLOVSK REGION

**Vasilyeva E. I.**

Candidate of Sociological Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Regional and Municipal Management of the Ural Institute of Management – branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 620990, Russia, Yekaterinburg, March 8 str., 66, elena.vasilyeva@ui.ranepa.ru



**Udartsev N. S.**

Ural Institute of Management – branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia),  
620990, Russia, Yekaterinburg, March 8 str., 66, [udartsev\\_n@mail.ru](mailto:udartsev_n@mail.ru)

**Purpose:** based on the analysis of the theoretical foundations and the officially published results of the activities of state unitary enterprises of the Sverdlovsk region, the actual problems of managing state unitary enterprises of the Sverdlovsk region are identified and practical recommendations for solving them are developed.

**Methods.** The theoretical and methodological basis of the study was the works of Russian scientists on the problems of state regulation of the economy, transitional economy, state property management, management theory (G. I. Idrisov, V. N. Knyaginina, A. L. Kudrin, E. S. Rozhkova, E. V. Orlov, Z. G. Yusupova, N. A. Istomin, V. I. Levchenko). In solving problems in the course of work, methods of logical, systemic, financial and economic analysis, economic and mathematical methods, statistical methods of data processing were used.

**Results.** The following most pressing problems of managing state-owned unitary enterprises of the Sverdlovsk region are identified: a steady downward trend in the economic efficiency of the activities of state-owned unitary enterprises in the Sverdlovsk region; the imperfection of state planning in the management of state unitary enterprises of the Sverdlovsk region; decrease in the effectiveness of the control function in the management of state-owned unitary enterprises of the Sverdlovsk region, due to the tendency to reduce the information content of disclosed information on the results of management of these economic entities; imperfection of the regulatory framework (including a discrepancy in the anti-corruption legislation). Based on the analysis of the practice of managing state unitary enterprises, specific directions for improving the management of state unitary enterprises of the Sverdlovsk region are proposed.

**Scientific novelty.** The scientific novelty consists in the system analysis of the management of state unitary enterprises of the Sverdlovsk region, the identification of problems and the development of a set of practical recommendations aimed at solving them.

*Key words:* state unitary enterprises, management of state enterprises.

Результаты деятельности государственных унитарных предприятий Свердловской области оказывают непосредственное влияние на формирование существенной части неналоговых доходов областного бюджета, что имеет особое значение в условиях экономического кризиса. В связи с этим уполномоченными органами государственной власти Свердловской области мобилизуются доходы в виде перечисления части прибыли государственных унитарных предприятий Свердловской, что, в свою очередь, негативно отражается на финансовой устойчивости предприятий и препятствует их развитию. В рамках управления предприятиями остро стоит необходимость поиска баланса между интересами собственника имущества (Свердловской области) и интересами унитарных предприятий, осуществляющих коммерческую деятельность в рыночных условиях. Принимая во внимание изложенное, актуальность исследования состоит в необходимости поиска направлений совершенствования управления государственными унитарными предприятиями Свердловской области.

На современном этапе унитарные предприятия являются одной из основных организационно-правовых форм предприятий государственного (муниципального) сектора. «Среди всех коммерческих организаций унитарные предприятия выделяются тем, что не

являются построенными на началах членства корпорациями и не становятся собственниками закрепленного за ними имущества» [1–7].

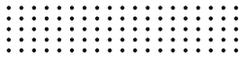
Унитарность рассматриваемого вида коммерческой организации проявляется в обязательном наличии единственного учредителя и, соответственно, единственного собственника имущества данного хозяйствующего субъекта, в связи с чем имущество унитарного предприятия не подлежит делению по вкладам (в отличие от других форм коммерческих организаций).

Различают три вида унитарных предприятий в зависимости от собственника имущества, закрепившего имущество за унитарным предприятием (рис. 1).

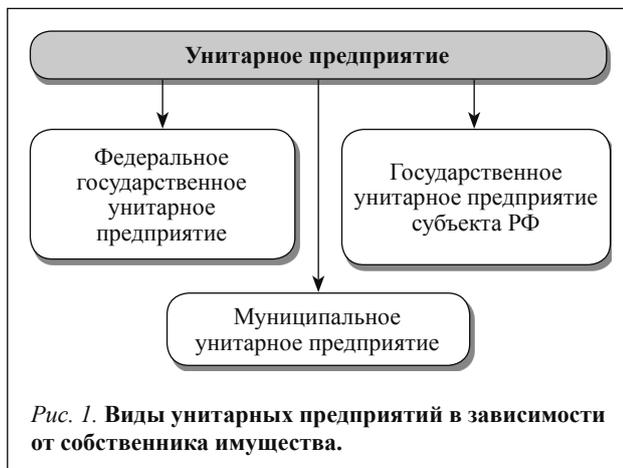
Кроме того, унитарные предприятия классифицируются в зависимости от вида права на закрепленное за ними собственником (учредителем) имущество (рис. 2).

Разница между правом хозяйственного ведения и правом оперативного управления состоит в содержании и объеме полномочий, которыми правопользователей наделяет собственник на переданное им имущество. В связи с этим право хозяйственного ведения является более широким, чем право оперативного управления [4, с. 2].

Стоит отметить, что в рамках настоящего исследования вопросы, связанные с управлением казенными предприятиями не рассматриваются, так как все дей-



Васильева Е. И., Ударцев Н. С.



ствующие государственные унитарные предприятия Свердловской области основаны на праве хозяйственного ведения.

Современные исследователи, в том числе З. Г. Юсупова, указывают на признаки, отделяющие унитарные предприятия от иных коммерческих организаций и характеризующие их как особый вид хозяйствующих субъектов [6, с. 211].

Так, среди основных отличительных особенностей можно отметить следующие:

- унитарность (суть данного понятия раскрыта выше);
- ограниченное вещное право на имущество, закрепленное за унитарными предприятиями;
- публичная собственность (федеральная, субъекта Российской Федерации или муниципальная) в качестве основы для создания унитарного предприятия;
- особый механизм управления, позволяющий руководить предприятием не только единоличному исполнительному органу, но и публично-правовому образованию (рис. 3).

Управление унитарным предприятием – это совокупность целенаправленных действий руководителя предприятия, а также органа государственной власти (местного самоуправления), реализующего функции и полномочия учредителя, направленные на организацию деятельности или отдельных действий для достижения целей, предусмотренных уставом и программой финансово-хозяйственной деятельности предприятия.

Наиболее популярные проблемы государственных унитарных предприятий, формулируемые современными исследователями – «низкая эффективность и неконкурентоспособность в сравнении с коммерческими организациями частного сектора» [8].

Кроме того, выделяется и ряд иных проблем. К примеру, Т. Р. Ханнанова приводит следующие акту-

альные проблемы в сфере управления государственными унитарными предприятиями:

- несовершенная законодательная база, регулирующая деятельность государственных унитарных предприятий;
- проблема двойного подчинения;
- ограничения в совершении крупных сделок со стороны учредителя и собственника имущества;
- низкая заработная плата руководителей и работников предприятий.

В то же время с актуальностью некоторых изложенных проблем можно не согласиться.

Так, двойное подчинение (руководству предприятия и его собственнику) – нормальная практика в управлении коммерческими организациями по всему миру. Например, в акционерном обществе собрание акционеров осуществляет функции и полномочия, схожие с выполняемыми уполномоченным органом государственной власти по отношению к унитарному предприятию.

Вместе с тем ограничения в совершении крупных сделок со стороны собственника имущества существуют по отношению к иным различным типам организационно-правовых форм, что так же является распространенной в мире практикой. Не в полной мере ясны причины, по которым Т. Р. Ханнанова ограничилась лишь крупными сделками, ведь согласованию

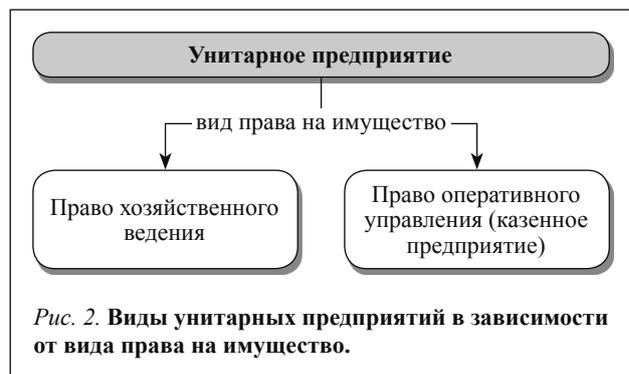




Таблица 1. Перечень государственных унитарных предприятий Свердловской области, осуществляющих деятельность

	Наименование государственного унитарного предприятия Свердловской области	Основные виды деятельности
1	Свердловсквторресурсы	торговля оптовая отходами и ломом
2	Свердловское областное объединение пассажирского автотранспорта	деятельность автобусных станций
3	Областной государственный Центр технической инвентаризации и регистрации недвижимости Свердловской области	кадастровая деятельность
4	Санаторий «Обуховский»	деятельность санаторно-курортных организаций
5	Государственный региональный выставочный центр «ИнЭкспо»	проведение выставок, ярмарок
6	Управление снабжения и сбыта Свердловской области	торговля оптовая твердым, жидким и газообразным топливом
7	Фармация	торговля розничная лекарственными средствами
8	Распорядительная дирекция Мингосимущества Свердловской области	управление недвижимым имуществом
9	УРАЛ-2018	строительство жилых и нежилых зданий
10	Газовые сети	транспортирование по трубопроводам газа, строительство инженерных сетей,
11	Монетный щебеночный завод	разработка гравийных и песчаных карьеров, добыча глины и каолина
12	Совхоз «Шумихинский»	разведение молочного крупного рогатого скота, производство сырого молока

с органом государственной власти (местного самоуправления), осуществляющим функции и полномочия учредителя, подлежат и иные типы сделок унитарных предприятий (продажа и аренда недвижимого имущества, сделки с заинтересованностью руководителя предприятия и др.).

Принимая во внимание изложенные теоретические основы, сформулируем особенности собственной мето-

дики, разработанной для оценки эффективности управления унитарными предприятиями.

При разработке методологии принято решение о целесообразности использования функционального подхода к оценке эффективности управления унитарными предприятиями.

При этом оценка базируется на основе частных оценок эффективности отдельных функций управления

Таблица 2. Изменения в структуре государственных унитарных предприятий Свердловской области за 2012–2017 гг.

Показатель	Количество государственных унитарных предприятий Свердловской области					
	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
<b>Всего</b> , на начало года	<b>57</b>	<b>50</b>	<b>42</b>	<b>34</b>	<b>23</b>	<b>19</b>
Включено в реестр	1	0	3	0	0	0
Исключено из реестра,	8	8	11	11	4	4
из них:						
реорганизовано	5	4	2	4	0	0
преобразовано в акционерные общества	1	1	8	4	1	0
ликвидировано	2	3	1	3	3	4
<b>Всего</b> , на конец года	<b>50</b>	<b>42</b>	<b>34</b>	<b>23</b>	<b>19</b>	<b>15</b>
из них действующих	–	–	20	13	12	12



Васильева Е. И., Ударцев Н. С.

(планирование, организация, мотивация и контроль). Для оценки каждой функции управления разработана система показателей эффективности, рассчитываемых исходя из официально публикуемых сведений.

Представленный подход позволил выявить конкретные нарушения в реализации функций управления унитарными предприятиями.

Согласно данным официального сайта Мингосимущества Свердловской области по состоянию на конец 2017 года осуществляло деятельность 12 государственных унитарных предприятий Свердловской области.

Перечень предприятий с указанием осуществляемых ими основных видов деятельности представлен в таблице 1.

В рамках настоящего анализа произведен расчет ряда показателей, необходимых для оценки эффективности управления государственными унитарными предприятиями Свердловской области.

Рассмотрим и проанализируем изменения в структуре государственных унитарных предприятий Свердловской области за 2012–2017 годы (таблица 2).

С начала 2012 года по конец 2017 года количество предприятий сократилось на 73,7% – с 57 до 15 предприятий.

За рассматриваемый период из реестра государственных унитарных предприятий Свердловской области исключено 46 предприятий, из них 15 реорганизовано (преимущественно путем присоединения одного предприятия к другому, или преобразования в государственные учреждения Свердловской области), 15 акционировано, а также 16 ликвидировано вследствие банкротства.

Необходимо отметить, что 3 из 15 числящихся в реестре по состоянию на конец 2017 года предприятий не осуществляли деятельность, то есть находились в состоянии банкротства, но при этом еще не ликвидированы.

В связи с этим можно констатировать, что за 2012–2017 годы ровно треть государственных унитарных предприятий Свердловской области (19 из 57 предприятий) прекратили финансово-хозяйственную деятельность по причине неудовлетворительного финансового состояния.

Таким образом, доля прекративших осуществление деятельность государственных унитарных предприятий Свердловской области по причине неудовлетворительного финансового состояния (банкротство) в общем количестве осуществлявших деятельность предприятий за рассматриваемый период составила порядка 33,33%.

Между тем акционированию, как промежуточному этапу приватизации, подверглось немногим больше четверти государственных унитарных предприятий Свердловской области (15 предприятий, что составляет 26,3% от начального количества).

По результатам анализа раскрытых сведений можно составить некоторое представление о результатах деятельности государственных унитарных предприятий Свердловской области с точки зрения экономической эффективности.

В номинальных ценах за период 2012–2017 годов отмечается сокращение выручки предприятий на 53,5% – с 9432 до 4381,8 млн рублей (динамика показателя представлена на рис. 4).

При этом в реальном выражении (с учетом накопленной инфляции за рассматриваемый период в размере 44,7% по данным Росстата) существуют основания говорить о сокращении выручки на 74,3% (с 9432 до 2423 млн рублей в ценах 2012 года).

Динамика коэффициента выручки на 1 действующее предприятие с 2014 по 2017 годы (до 2014 года информация о количестве действующих предприятий не публиковалась) – отрицательная (-57,1%), с 471,6 до 201,9 млн рублей. В большей степени отрицательная динамика выручки обусловлена сокращением количества предприятий в связи с их акционированием, реорганизацией и банкротством (ликвидацией).

Также можно предположить, что сокращение выручки от реализации товаров и услуг предприятий начиная с 2014 года в определенной степени связано с кризисными явлениями, возникшими в экономике. В то же время рассмотрим динамику по показателю прибыли прибыльных государственных унитарных предприятий Свердловской области за аналогичный период (представлены на рис. 5).

В номинальном выражении совокупный объем чистой прибыли прибыльных предприятий за 2012–2017 годы сократился на 77,4% – с 268,2 до 60,7 млн рублей.





Васильева Е. И., Ударцев Н. С.



В то же время в ценах 2012 года (в реальном выражении) отмечается снижение на 87,5 % (с 268,2 до 33,6 млн рублей).

Динамика коэффициента прибыли прибыльных предприятий на 1 действующее предприятие с 2014 по 2017 годы (до 2014 года информация о количестве действующих предприятий не публиковалась) – отрицательная (–29,2%), с 7,2 до 5,1 млн рублей.

Стоит отметить, что после 2014 года не публикуются плановые значения по показателю прибыли прибыльных предприятий.

При этом согласно имеющимся данным за 2012–2014 годы отмечается неисполнение плановых значений по указанному показателю.

Так, по итогам 2012 года получена прибыль на 25 % меньше планового значения, в 2013 году – на 15,4 %, в 2014 году (незначительное отклонение) – на 2,4 %.

В соответствии с пунктом 3 статьи 58 Областного закона №9-ОЗ государственные унитарные предприятия Свердловской области перечисляют в областной бюджет часть прибыли, остающейся в их распоряжении после уплаты налогов и иных обязательных платежей, в порядке и сроки, определяемые Правительством Свердловской области [10; ст. 58, п. 3].

Принимая во внимание изложенное, значения прибыли предприятий имеют особую важность, так как именно от данного показателя зависят объемы неналоговых доходов областного бюджета по соответствующей статье.

В связи с этим рассмотрим результаты деятельности государственных унитарных предприятий Сверд-

ловской области с точки зрения бюджетной эффективности (рис. 6).

В общей сложности за 2012–2017 годы в областной бюджет перечислена часть прибыли от использования имущества, находящегося в хозяйственном ведении государственных унитарных предприятий Свердловской области, остающаяся после уплаты налогов и иных обязательных платежей в бюджет в размере 301,3 млн рублей.

Норматив отчислений прибыли, полученной государственными унитарными предприятиями Свердловской области, ежегодно устанавливается Правительством Свердловской области в Программе управления областной собственностью.

Так, в 2012–2013 годах устанавливался дифференцированный норматив – от 10 до 20 % (4 градации – 10, 13, 17 или 20 %), который применялся в зависимости от темпов роста чистой прибыли и объема понесенных расходов на инвестиции в нефинансовые активы.

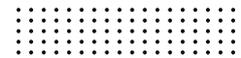
В 2014 году подход сменился – все предприятия, получившие в отчетном финансовом году чистую прибыль, были обязаны перечислить от нее 25 % в областной бюджет [11].

В 2015 году, в связи с кризисными явлениями, происходящими в экономике, в целях мобилизации неналоговых доходов областного бюджета Правительством Свердловской области принято решение об установке норматива отчислений части прибыли предприятий на уровне 50 % [12].

В 2016–2017 годах значение указанного норматива было установлено Правительством Свердловской области на уровне 2014 года – 25 % (без дифференциации).

Указанные обстоятельства явились причиной роста объемов перечисленной в областной бюджет части





*Васильева Е. И., Ударцев Н. С.*

чистой прибыли государственных унитарных предприятий Свердловской области начиная с 2014 года на фоне сокращения общего количества осуществляющих деятельность предприятий.

В целом с 2012 года объем соответствующих поступлений в областную бюджет к концу 2017 года сократился на 80 % с 85,3 до 17,1 млн рублей в номинальном выражении, или на 88,9 % в реальном выражении (с 85,3 до 9,5 млн рублей в ценах 2012 года).

Рассмотрим, насколько условия оплаты труда в государственных унитарных предприятиях Свердловской области соответствуют рыночным условиям, путем проведения выборочной проверки.

На официальном сайте государственного унитарного предприятия Свердловской области «Распорядительная дирекция Мингосимущества Свердловской области» (предприятие выбрано случайным образом) размещена вакансия «ведущий экономист», предлагаемая заработная плата указана в размере 41 630 рублей, что на 22 % выше средней заработной платы в Свердловской области (34,1 тыс. рублей за 1 квартал 2018 года по данным Свердловскстата)

При этом популярный портал для поиска вакансий hh.ru на аналогичную дату предлагает широкий выбор вакансий в Свердловской области на должность «ведущий экономист» со схожими или менее привлекательными условиями оплаты труда в коммерческих организациях частного (от 30000 до 40000 тыс. рублей)

Таким образом, результаты случайной проверки подтверждают соответствие уровня мотивации рыночным условиям (1 балл согласно методике).

Необходимо отметить, что согласно выявленным результатам, характеризующимся показателями эффективности, реализация функции организации, оценивается неудовлетворительно (0 баллов согласно методике). Очевидна отрицательная динамика значений показателей, характеризующих итоги деятельности государственных унитарных предприятий Свердловской области за 2012–2017 годы.

Кроме того, наблюдается существенное сокращение количества раскрываемых значений показателей, характеризующих результаты управления государственными унитарными предприятиями Свердловской области за рассматриваемый период (сокращение на 50 %), что негативно влияет на реализацию контрольной функции (0 баллов согласно методике).

По итогам оценки эффективности управления государственными унитарными предприятиями Свердловской области за 2012–2017 годы, согласно разработанной методике, получены результаты, изложенные в таблице 3.

Так, неудовлетворительная оценка присвоена по итогам расчета показателей эффективности, характеризующих качество реализации функций планирования,

организации и контроля в рамках управления предприятиями.

В соответствии с изложенными результатами выявлены конкретные проблемы в реализации функций управления государственными унитарными предприятиями Свердловской области:

- устойчивая тенденция снижения экономической эффективности деятельности государственных унитарных предприятий Свердловской области;
- несовершенство государственного планирования в сфере управления государственными унитарными предприятиями Свердловской области;
- снижение эффективности контрольной функции в сфере управления государственными унитарными предприятиями Свердловской области;
- несовершенство нормативно-правовой базы.

Рассмотрим суть изложенных проблем и сформируем рекомендации, направленные на их преодоление.

Устойчивая тенденция снижения экономической эффективности деятельности государственных унитарных предприятий Свердловской области выражается в сокращении выручки предприятий на 74,3 %, отрицательной динамике коэффициента выручки на 1 действующее предприятие (-57,1 %), сокращении прибыли прибыльных предприятий на 87,5 %, отрицательной динамике коэффициента прибыли прибыльных предприятий на 1 действующее предприятие (-29,2 %) и сокращении части прибыли предприятий, перечисленной в областную бюджет на 88,9 % (все расчеты произведены в реальном выражении в ценах 2012 года). На фоне потери финансовой устойчивости государственных унитарных предприятий Свердловской области треть – 19 из 57 предприятий прекратили деятельность по причине неудовлетворительного финансового состояния (банкротство).

В то же время, как показал анализ, Правительство Свердловской области в кризисных условиях экономики мобилизует неналоговые доходы областного бюджета за счет увеличения норматива отчислений части прибыли унитарных предприятий, а также отказа от дифференцированного подхода к определению указанного норматива, что может являться одним из ключевых негативных факторов для хозяйствующих субъектов в условиях экономического кризиса.

Необходимо отметить, решение об установлении норматива отчислений предприятий в размере 50 % от чистой прибыли было принято Правительством Свердловской области после принятия аналогичной нормы на федеральном уровне Правительством Российской Федерации.

При этом если на федеральном уровне указанная мера была направлена на привлечение существенных объемов денежных средств в виде части

Таблица 3. Результаты оценки эффективности управления государственными унитарными предприятиями Свердловской области за 2012–2017 гг., согласно методике, разработанной в рамках исследования.

Наименование функции	Показатель	Значение	Количество баллов	Вывод
Планирование	Наличие расхождений в различных плановых документах по аналогичным показателям	Да	0	Неудовлетворительная оценка реализации функции
	Качество документов стратегического планирования	Неудовлетворительное	0	
Организация	Динамика коэффициента выручки на одно действующее предприятие	Отрицательная динамика (-57,1 %)	0	Неудовлетворительная оценка реализации функции
	Динамика коэффициента прибыли на одно действующее предприятие	Отрицательная динамика (-29,2 %)	0	
	Доля прекративших осуществление деятельность государственных унитарных предприятий Свердловской области по причине неудовлетворительного финансового состояния (банкротство) в общем количестве осуществлявших деятельность предприятий за рассматриваемый период	33,33 %	0	
Мотивация	Соответствие условий оплаты труда сотрудников унитарных предприятий рыночным условиям	Соответствует	1	Удовлетворительная оценка реализации функции
Контроль	Динамика количества раскрываемых значений показателей, характеризующих результаты управления государственными унитарными предприятиями Свердловской области	Отрицательная динамика (-50 %)	0	Неудовлетворительная оценка реализации функции

прибыли инфраструктурных компаний, а также предприятий нефтегазового и оборонно-промышленного секторов, относящихся к федеральной собственности, то полезность и действенность указанной меры на региональном уровне неоднозначна в силу незначительности доли доходов областного бюджета в виде части прибыли государственных унитарных предприятий Свердловской области в общем объеме доходов бюджета Свердловской области (в качестве примера – 64 из 171 738,8 млн рублей за 2016 год, что составляет 0,04 %).

В целях повышения финансовой устойчивости государственных унитарных предприятий Свердловской области предлагается ввести дифференцированный норматив отчислений части чистой прибыли предприятий в зависимости от объема запланированных расходов на инвестиции в нефинансовые активы.

Указанную норму представляется целесообразным ежегодно устанавливать в утверждаемых Правительством Свердловской области Программах управления областной собственностью.

По каждому предприятию при участии Мингосимущества Свердловской области, отраслевых органов государственной власти Свердловской области, а также

руководителей указанных предприятий, необходимо проработать целесообразность реализации инвестиционных программ, в том числе предусматривающих внедрение инновационных технологий.

Актуальность предлагаемого решения подтверждается тем, что в текущих условиях новой технологической революции, политика повышения эффективности государственного сектора экономики за счет внедрения инновационных технологий уже последовательно реализуется и показывает свою результативность в Китае, Малайзии и Казахстане [13, С. 6].

В этой связи стоит упомянуть, что Президент Российской Федерации в ходе послания Федеральному Собранию Российской Федерации 1 марта 2018 года подчеркнул готовность России оказывать содействие развитию в том числе предприятиям, использующим инновационные технологии.

В случае признания целесообразности реализации указанных инвестиционных программ, следует полностью освободить соответствующие государственные унитарные предприятия Свердловской области от обязанности уплаты части прибыли в областной бюджет и направить высвобожденные средства на развитие предприятий.



*Васильева Е. И., Ударцев Н. С.*

Данная мера в некоторой степени отразится на объемах неналоговых доходов Свердловской области, однако в долгосрочной перспективе при должной реализации обеспечит рост стоимости чистых активов предприятий (как следствие – активов Свердловской области), а также повысит привлекательность для потенциальных инвесторов в случае принятия решения об их приватизации.

Кроме того, необходимо проработать вопрос о передаче государственной собственности Свердловской области, находящейся в хозяйственном ведении неэффективных предприятий в концессию с организацией последующего мониторинга заключения и исполнения заключенных концессионных соглашений.

Суть проблемы, выраженной в несовершенстве государственного планирования в сфере управления государственными унитарными предприятиями Свердловской области, заключается в следующем.

Помимо прочего, в ходе государственного планирования в части управления государственными предприятиями Свердловской области применяются следующие механизмы:

- ежегодная разработка и принятие Программы управления областной собственностью;
- стратегическое планирование.

В Свердловской области ежегодно на срок, соответствующий сроку составления областного бюджета, принимается Программа управления государственной собственностью Свердловской области и приватизации государственного имущества Свердловской области (далее – Программа управления областной собственностью) [10, Ст. 70].

В упрощенном виде порядок разработки Программы управления областной собственностью можно представить следующим образом:

1) исполнительные органы государственной власти Свердловской области направляют в адрес Мингосимущества Свердловской области обоснованные предложения в Программу управления областной собственностью (в том числе предложения, касающиеся вопросов управления государственными унитарными предприятиями Свердловской области);

2) Мингосимущество Свердловской области:

- проводит экспертизу предложений, в случае необходимости запрашивает дополнительную информацию;

- в случае, если предложения касаются приватизации объектов государственной собственности, составляет заключение на поступившие предложения о целесообразности приватизации государственного имущества Свердловской области;

- готовит проект постановления Правительства Свердловской области об утверждении Программы управления областной собственностью;

3) разработанный проект Программы управления областной собственностью с приложением необходимых документов представляется на рассмотрение Межведомственной комиссии по эффективности управления государственной собственностью Свердловской области (далее – Межведомственная комиссия), Межведомственная комиссия принимает решение об одобрении проекта, либо направляет его на доработку;

4) согласованный проект Программы управления областной собственностью вносится в Правительство Свердловской области для утверждения;

5) утвержденная Программа управления областной собственностью направляется для одобрения в Законодательное Собрание Свердловской области.

Внесение изменений в Программу управления областной собственностью осуществляется в таком же порядке, в котором осуществляется ее подготовка и принятие.

Деятельность упомянутой выше Межведомственной комиссии регламентирована постановлением Правительства Свердловской области от 15.04.2010 № 613-ПП. При этом Правительством Свердловской области не определены основания для принятия решения указанным совещательным органом по итогам рассмотрения проекта Программы управления областной собственностью, что является коррупциогенным фактором (широта дискреционных полномочий) согласно Методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 [14].

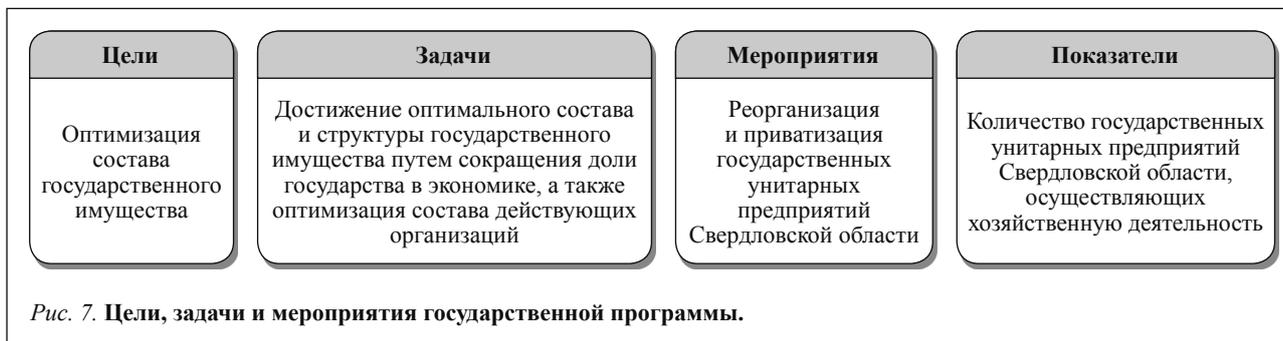
Кроме того, исполнительные органы государственной власти Свердловской области, осуществляющие координацию и регулирование деятельности в соответствующих отраслях, ежегодно утверждают программы финансово-хозяйственной деятельности подведомственных им государственных унитарных предприятий Свердловской области (далее – Программа деятельности) [15].

Проанализировав документы стратегического планирования, можно заключить, что мероприятия, затрагивающие вопросы управления государственными унитарными предприятиями Свердловской области, предусмотрены государственной программой Свердловской области «Повышение эффективности управления государственной собственностью Свердловской области до 2024 года», утвержденной Постановлением Правительства Свердловской области 21.10.2013 № 1264-ПП (далее – государственная программа № 1264-ПП), ответственным исполнителем которого является Мингосимущество Свердловской области.

Рассмотрим цели, задачи и мероприятия государственной программы № 1264-ПП, затрагивающие



Васильева Е. И., Ударцев Н. С.



вопросы управления государственными унитарными предприятиями Свердловской области, по которым установлены целевые показатели на весь срок реализации документа стратегического планирования (рис. 7).

Помимо указанного на рисунке, государственной программой № 1264-ПП предусмотрены отдельные мероприятия по предоставлению бюджетных инвестиций унитарным предприятиям, носящие текущий характер. На протяжении планируемого периода с 2016 до 2024 года в качестве целевого показателя «Количество государственных унитарных предприятий Свердловской области, осуществляющих хозяйственную деятельность» установлено одно и то же значение – 11 предприятий, то есть по единственному мероприятию, связанному с управлением государственными унитарными предприятиями Свердловской области, не планируется на протяжении 8 лет никаких изменений целевого значения.

Вместе с тем указанные значения не соотносятся с планами Правительства Свердловской области на 2018 год – в Программе управления областной собственностью в соответствующий год предусмотрены к акционированию 2 предприятия (на конец 2017 года осуществляли деятельность 12 предприятий). Аналогичные расхождения имеют место в предшествующие периоды.

Таким образом, следует отметить, что стратегическое планирование, осуществляемое Правительством Свердловской области в сфере управления государственными унитарными предприятиями Свердловской области, носит формальный характер.

В целом основная нормативно-правовая база в сфере управления государственными унитарными предприятиями Свердловской области рассмотрена.

При этом выявленные недостатки нормативно-правовой базы дают основания для неудовлетворительной оценки реализации функции государственного планирования в сфере управления государственными унитарными предприятиями Свердловской области.

Правительству Свердловской области предлагается нормативно закрепить основания для принятия реше-

ния Межведомственной комиссией об одобрении или о доработке проекта Программы управления областной собственностью по итогам его рассмотрения.

Также необходимо привести в соответствие друг с другом все плановые документы в сфере управления государственными унитарными предприятиями Свердловской области. Кроме того, требуется выработка соответствующей долгосрочной политики, что, без всяких сомнений, должно найти отражение в документах стратегического планирования.

Снижение эффективности контрольной функции в сфере управления государственными унитарными предприятиями Свердловской области обусловлено тенденцией снижения информативности раскрываемых сведений о результатах управления государственными унитарными предприятиями Свердловской области.

Так, рассмотрим изменения в содержании отчетов об исполнении Программ управления областной собственностью в части итогов деятельности государственных унитарных предприятий Свердловской области (ГУП СО), представленные на рис. 8.

Стоит обратить внимание, что к концу анализируемого периода количество включенных в отчеты показателей экономической эффективности сократилось вдвое.

По итогам 2014 года не включен в отчет показатель размера среднемесячной заработной платы одного работника.

При этом в отчеты за 2015–2017 годы в сравнении с 2012 и 2013 годами не включены такие важнейшие показатели, как чистая прибыль (совокупная по всем предприятиям), убыток убыточных предприятий, инвестиции в нефинансовые активы, среднемесячная заработная плата одного работника и производительность труда.

Кроме того, как уже указывалось выше, после 2013 года больше не обнаружится ранее включаемая в отчеты информация о показателях, характеризующих экономическую эффективность акционерных обществ (выручка, чистая прибыль, чистая прибыль прибыльных и чистый убыток убыточных обществ).



*Васильева Е. И., Ударцев Н. С.*

Таким образом, на фоне объявленного на федеральном уровне повышения информационной открытости как одного из центральных направлений совершенствования системы государственного управления, наблюдается значительное снижение открытости в сфере управления государственными унитарными предприятиями Свердловской области.

Между тем в соответствии с действующим порядком отчеты об исполнении Программ управления областной собственностью прошли согласование с большинством исполнительных органов государственной власти Свердловской области, с Администрацией Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области (до 2016 года – Аппаратом Правительства Свердловской области), после чего подписаны Губернатором Свердловской области (до 2016 года – Председателем Правительства Свердловской области), а затем рассмотрены сперва профильным комитетом, а затем непосредственно Законодательным Собранием Свердловской области.

Представляется вероятным, что при формировании соответствующих отчетов составители, прежде всего, стремились предотвратить выявление негативных результатов, что объясняет снижение информативности, в том числе исключение ряда важнейших показателей экономической эффективности.

Вместе с тем, Законодательное Собрание, которому представляются отчеты об исполнении Программ управления областной собственностью не в полной мере справилось с одной из важнейших возложенных на него функций – контрольной, что, в целом можно признать структурной проблемой институтов представительской демократии на всех уровнях в Российской Федерации.

Для решения указанной проблемы целесообразно разработать и утвердить Правительством Свердловской области форму отчета об исполнении Программы управления областной собственностью, предусматри-

вающую помимо прочего набор конкретных показателей, позволяющих произвести объективную оценку эффективности реализованных мероприятий.

Так, экономическую эффективность государственных унитарных предприятий Свердловской области можно оценивать по таким показателям, как темпы роста чистой прибыли, темпы роста чистых активов, коэффициенты рентабельности, коэффициенты соотношения заемного и собственного капитала, коэффициент роста производительности труда.

В условиях убыточности деятельности существует возможность введения аналогичных показателей, характеризующих замедление отрицательной динамики.

Кроме того, в целях оценки социальной эффективности целесообразно ввести показатель темпа роста среднемесячной заработной платы работников (за исключением руководителей, из заместителей и главных бухгалтеров).

Внедрение изложенных предложений позволит реализовать потенциал контрольной функции в сфере управления государственными унитарными предприятиями Свердловской области, что обеспечит возможность для реализации требующихся превентивных и корректирующих мер.

В связи с тем, что решение выявленных проблем предложено путем внесения изменений в нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность государственных унитарных предприятий Свердловской области, а также принимая во внимание факт выявления нарушения антикоррупционного законодательства, существуют основания говорить о наличии проблемы несовершенства нормативно-правовой базы.

С учетом вышеизложенного, основные выявленные проблемы в сфере управления государственными унитарными предприятиями Свердловской области, а также основные предложения, направленные на их преодоление, представлены в таблице 4 (стр. 122).

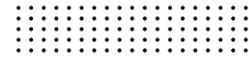
2012–2013 гг.	2014 гг.	2015–2017 гг.
<ul style="list-style-type: none"><li>• Информация об изменениях в реестре ГУП СО</li><li>• Информация о выполнении 10 показателей экономической эффективности</li><li>• Анализ состава убыточных ГУП СО</li><li>• Информация о реорганизации и ликвидации ГУП СО</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Информация об изменениях в реестре ГУП СО</li><li>• Информация о выполнении 9 показателей экономической эффективности</li><li>• Анализ состава убыточных ГУП СО</li><li>• Информация о реорганизации и ликвидации ГУП СО</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Информация об изменениях в реестре ГУП СО</li><li>• Информация о выполнении 5 показателей экономической эффективности</li><li>• <b>Перечень действующих ГУП СО</b></li><li>• Информация о реорганизации и ликвидации ГУП СО</li></ul>

*Рис. 8. Изменения в содержании отчетов об исполнении Программ управления областной собственностью за 2012–2017 гг.*



Таблица 4. Выявленные проблемы в сфере управления государственными унитарными предприятиями Свердловской области, а также предложения, направленные на их преодоление

Выявленная проблема в сфере управления государственными унитарными предприятиями Свердловской области	Предложения, направленные на преодоление выявленных проблем в сфере управления государственными унитарными предприятиями Свердловской области
устойчивая тенденция снижения экономической эффективности деятельности государственных унитарных предприятий Свердловской области	<ul style="list-style-type: none"><li>по каждому предприятию при участии Мингосимущества Свердловской области, отраслевых органов государственной власти Свердловской области, а также руководителей указанных предприятий, необходимо проработать вопрос целесообразности реализации инвестиционных программ, в том числе предусматривающих внедрение инновационных технологий в деятельность предприятий;</li><li>ввести дифференцированный норматив отчислений части чистой прибыли предприятий в зависимости от объема запланированных расходов на инвестиции в нефинансовые активы (в частности – полностью освободить государственные унитарные предприятия Свердловской области, имеющие утвержденные инвестиционные программы, от обязанности уплаты части прибыли в областной бюджет), высвобожденные денежные средства направить на развитие предприятий;</li><li>проработать вопрос о передаче государственной собственности Свердловской области, закрепленной за неэффективными государственными унитарными предприятиями Свердловской области, в концессию с организацией последующего мониторинга заключения и исполнения заключенных концессионных соглашений.</li></ul>
несовершенство государственного планирования в сфере управления государственными унитарными предприятиями Свердловской области	<ul style="list-style-type: none"><li>нормативно закрепить основания для принятия решения Межведомственной комиссией об одобрении или о доработке проекта Программы управления областной собственностью по итогам его рассмотрения (для устранения нарушений антикоррупционного законодательства);</li><li>устранить расхождения и несоответствия в Программах управления областной собственностью и в государственной программе № 1264-ПП;</li><li>выработать среднесрочную и долгосрочную политику в сфере управления государственными унитарными предприятиями Свердловской области и внести корректировки, предусматривающие оптимизацию количества соответствующих хозяйствующих субъектов, в целевые значения государственной программы № 1264-ПП до 2024 года.</li></ul>
снижение эффективности контрольной функции в сфере управления государственными унитарными предприятиями Свердловской области, обусловленное тенденцией снижения информативности раскрываемых сведений о результатах управления указанными хозяйствующими субъектами	разработать и утвердить Правительством Свердловской области форму отчета об исполнении Программы управления областной собственностью, предусматривающую следующие показатели: темп роста чистой прибыли (темп замедления роста убытка), темпы роста чистых активов (темп замедления сокращения чистых активов), коэффициент общей рентабельности, коэффициент соотношения заемного и собственного капитала, коэффициент роста производительности труда, темпа роста среднемесячной заработной платы работников (за исключением руководителей, из заместителей и главных бухгалтеров).
несовершенство нормативно-правовой базы в сфере управления государственными унитарными предприятиями Свердловской области	Внести изменения в следующие нормативно-правовые акты: <ul style="list-style-type: none"><li>областной закон № 9-ОЗ (дополнить нормой: «форма отчета об исполнении Программы управления областной собственностью устанавливается Правительством Свердловской области»);</li><li>постановление Правительства Свердловской области № 1911-ПП (предусмотреть форму отчета об исполнении Программы управления областной собственностью согласно представленным выше рекомендациям);</li><li>при разработке программ управления областной собственностью устанавливать дифференцированный норматив отчислений части чистой прибыли предприятий в зависимости от объема запланированных расходов на инвестиции в нефинансовые активы (полностью освобождать предприятия, имеющие утвержденные инвестиционные программы, от обязанности уплаты части прибыли в областной бюджет);</li><li>постановление Правительства Свердловской области № 613-ПП (закрепить основания для принятия решения Межведомственной комиссией об одобрении или о доработке проекта Программы управления областной собственностью по итогам его рассмотрения);</li><li>государственная программа № 1264-ПП (приведение целевых показателей в соответствие с Программой управления областной собственностью, а также среднесрочной и долгосрочной политикой в соответствующей сфере).</li></ul>



*Васильева Е. И., Ударцев Н. С.*

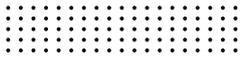
Предложенный комплекс предложений, направленных на совершенствование управления государственными унитарными предприятиями Свердловской области, позволит повысить эффективность деятельности органов государственной власти Свердловской области, а также обеспечит прозрачность и обоснованность принимаемых решений.

#### Литература:

1. Истомина Н. А. Планирование поступлений от деятельности унитарных предприятий в бюджеты территорий // Экономика и управление. 2010. № 9 (144) С. 38–41.
2. Левченко В. И. Региональные особенности трансформации отношений государственной собственности (на примере Свердловской области) // Региональная и муниципальная экономика. 2011. № 3(35) С. 120–123.
3. Левченко В. И. Институциональные преобразования в управлении государственной собственностью в регионе (на примере Свердловской области) // Известия УрГЭУ. 2012. № 1(39) С. 117–123.
4. Мицык Г. Ю. Необходимость комплексного и тщательного изучения института ограниченных вещных прав // Концепт. 2014. № 07. С. 1–10.
5. Орлов Е. В. Унитарные предприятия: история, основы деятельности, перспективы // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2015. № 5-1. С. 74–84.
6. Юсупова З. Г. К вопросу о существенных и дуалистических признаках унитарного предприятия // Вестник экономики, права и социологии. 2014. № 4. С. 209–212.
7. Унитарное предприятие в гражданском праве. Научный портал. [электронный ресурс]. URL: <http://sinref.ru/04000pravo/028.htm> (дата обращения 04.09.2018).
8. Проблемы и перспективы развития государственного предпринимательства в России. Научный портал SciCenter. [электронный ресурс]. URL: [http://scicenter.online/ekonomika-regionov-scicenter/problemyi-razvitiya-44996.html](http://scicenter.online/ekonomika-regionov-scicenter/problemyi-perspektivy-i-razvitiya-44996.html) (дата обращения 05.09.2018).
9. Отчеты об исполнении программ управления государственной собственностью Свердловской области и приватизации государственного имущества Свердловской области за 2012–2017 годы: Постановление Правительства Свердловской области от 22 мая 2013 г. № 644-ПП, от 27 мая 2014 г. № 461-ПП, от 14 мая 2015 г. № 369-ПП, от 31 мая 2016 г. № 363-ПП, от 12 мая 2017 г. № 315-ПП и от 10 мая 2018 г. № 278-ПП. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
10. Об управлении государственной собственностью Свердловской области: Областной закон от 10 апреля 1995 г. № 9-ОЗ (в ред. от 29 июня 2017 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
11. Программа управления государственной собственностью свердловской области и приватизации государственного имущества свердловской области на 2014 год и плановый период 2015–2016 годов: Постановление Правительства Свердловской области от 29 октября 2013 г. № 1329-ПП (в ред. от 27 ноября 2014 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
12. Программы управления государственной собственностью свердловской области и приватизации государственного имущества свердловской области на 2015 год и плановый период 2016–2017 годов, на 2016 год, а также на 2017 год и плановый период 2018–2019 годов: постановления Правительства Свердловской области от 11 ноября 2014 г. № 969-ПП (в ред. от 04 декабря 2015 г.), от 06 ноября 2015 г. № 1036-ПП (в ред. от 22 декабря 2017 г.) и от 16 ноября 2016 г. № 807-ПП (в ред. от 30 ноября 2017 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
13. Идрисов Г. И., Княгинин В. Н., Кудрин А. Л., Рожкова Е. С. Новая технологическая революция: вызовы и возможности для России // Вопросы экономики. 2018. № 4.
14. Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96-ПП (в ред. от 10 июля 2017 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
15. О мерах по повышению эффективности использования имущества Свердловской области, находящегося в хозяйственном ведении государственных унитарных предприятий Свердловской области, оперативном управлении государственных учреждений Свердловской области, а также акций акционерных обществ с долей Свердловской области в уставном капитале: Постановление Правительства Свердловской области от 20 апреля 2010 г. № 647-ПП (в ред. от 23 марта 2017 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

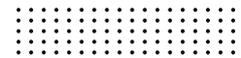
#### References:

1. Istomina N. A. Planning of revenues from the activities of unitary enterprises in the budgets of territories // Economics and management. 2010. № 9 (144) P. 38–41.
2. Levchenko V. I. Regional features of the transformation of state property relations (on the example of the Sverdlovsk region) // Regional and municipal economy. 2011. № 3 (35) P. 120–123.
3. Levchenko V. I. Institutional transformations in the management of state property in the region (on the example of the Sverdlovsk region) // Izvestiya UrGeU. 2012. № 1 (39) P. 117–123.



*Васильева Е. И., Ударцев Н. С.*

4. Mitsik G. Yu. Necessity of a comprehensive and thorough study of the institution of limited proprietary rights // *Concept*. 2014. №7. P. 1–10.
5. Orlov E. V. Unitary enterprises: history, bases of activity, prospects // *News of Tula State University. Economic and legal sciences*. 2015. №5-1. P. 74–84.
6. Yusupova Z. G. On the question of the essential and dualistic features of a unitary enterprise // *Bulletin of Economics, Law and Sociology*. 2014. №4. P. 209–212.
7. Unitary enterprise in civil law. Scientific portal Sinref. [e-resource]. URL: <http://sinref.ru/04000pravo/028.htm> (date of reference 04.09.2018).
8. Problems and prospects of development of the state business in Russia. Scientific portal SciCenter. [e-resource]. URL: <http://scicenter.online/ekonomika-regionov-scicenter/problemyi-perspektivyi-razvitiya-44996.html> (date of reference 05.09.2018).
9. Reports on the implementation of programs for the management of state property of the Sverdlovsk region and the privatization of state property in the Sverdlovsk region for 2012–2017: Decree of the Government of the Sverdlovsk region of 22 May 2013 № 644-DG, of 27 May 2014 № 461-DG, of 14 May 2015 № 369-DG, of 31 May 2016 № 363-DG, of 12 May 2017 № 315-DG, of 10 May 2018 № 278-DG. Access from the ref.-legal system “ConsultantPlus”.
10. On the management of state property of the Sverdlovsk region: Oblast law of 10 April 1995 № 9-OL (as amended on 29 June 2017). Access from the ref.-legal system “ConsultantPlus”.
11. The program for the management of state property of the Sverdlovsk region and the privatization of the state property of the Sverdlovsk region for 2014 and the planning period 2015–2016: Decree of the Government of the Sverdlovsk region of 29 October 2013 № 1329-DG (as amended on 27 November 2014). Access from the ref.-legal system “ConsultantPlus”.
12. Programs of state property management of Sverdlovsk region and privatization of state property of Sverdlovsk region for 2015 and planned period 2016–2017, for 2016, and also for 2017 and planning period 2018–2019: resolutions of the Government of the Sverdlovsk region of 11 November 2014 № 969-RG (as amended on 4 December 2015), of 6 November 2015 № 1036-RG (as amended on 22 December 2017), of 16 November 2016 № 807-RG (as amended on 30 November 2017). Access from the ref.-legal system “ConsultantPlus”.
13. Idrisov G. I., Knyaginina V. N., Kudrin A. L., Rozhkova E. S. A New Technological Revolution: Challenges and Opportunities for Russia // *Issues of Economics*. 2018. №4.
14. Methodology for conducting anti-corruption expertise of normative legal acts and draft normative legal acts: Resolution of the Government of the Russian Federation № 96 of 26 February 2010 (as amended on 10 July 2017). Access from the ref.-legal system “ConsultantPlus”.
15. On measures to improve the efficiency of the use of property in the Sverdlovsk region, which is under the economic control of the state unitary enterprises of the Sverdlovsk region, the operational management of state institutions of the Sverdlovsk region, as well as the shares of joint-stock companies with a stake in the Sverdlovsk region in the authorized capital: Decree of the Government of the Sverdlovsk region № 647-GR of 20 April 2010 (as amended on 23 March 2017). Access from the ref.-legal system “ConsultantPlus”.



## МЕНЕДЖМЕНТ ОРГАНИЗАЦИИ

### МЕТОДЫ МИНИМИЗАЦИИ РИСКОВ ПРЕДПРИЯТИЯ

**Буньковский Д. В.**

кандидат экономических наук, доцент, Восточно-Сибирский институт МВД России (Россия), 664058, Россия, г. Иркутск,  
ул. Бажова, д. 19, bdv611@yandex.ru

УДК 658:005  
ББК 65.290-09

**Цель.** Рассмотрение различных аспектов проблемы управления рисками в предпринимательской деятельности. Изучение методов управления рисками предпринимательской деятельности. Анализ применения методов минимизации рисков предпринимательской деятельности.

**Методы.** В статье в качестве теоретико-методологической основы исследования методов минимизации рисков предпринимательской деятельности использованы системный и процессный подходы. Рассмотрены диверсификация деятельности предприятия, лимитирование рисков, страхование и самострахование как методы минимизации рисков предпринимательской деятельности.

**Результаты.** Изучены различные аспекты практического применения таких методов минимизации рисков предпринимательской деятельности, как диверсификация деятельности предприятия, лимитирование рисков, страхование, самострахование, учет и оценка размера используемых специфических фондов предприятия в его общих фондах. Сформулированы принципы применения методов минимизации рисков предпринимательской деятельности. Выявлены проблемы практической реализации данных принципов.

**Научная новизна.** Описаны процессы применения методов минимизации рисков на предприятии. Ориентируясь на требования современной экономики, предложены принципы применения методов минимизации рисков предпринимательской деятельности.

*Ключевые слова:* налоги, налоговая структура, экономический рост, фискальная политика.

### METHODS OF MINIMIZATION OF RISKS OF THE ENTERPRISE

**Bunkovsky D. V.**

Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, East-Siberian Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia (Russia),  
664058, Russia, Irkutsk, Bazhov str., 19, bdv611@yandex.ru

**Purpose.** Consideration of various aspects of a problem of risk management in entrepreneurial activity. Studying of risk management methods of entrepreneurial activity. Analysis of application of methods of risk minimization of entrepreneurial activity.

**Methods.** In article as a teoretiko-methodological basis of a research of methods of risk minimization of entrepreneurial activity system and process approaches are used. Diversification of activities of the entity, limitation of risks, insurance and self-insurance as methods of risk minimization of entrepreneurial activity are considered.

**Results.** Various aspects of practical application of such methods of risk minimization of entrepreneurial activity as diversification of activities of the entity, limitation of risks, insurance, self-insurance, accounting and assessment of the size of the used specific funds of the entity in its general funds are studied. The principles of application of meth-



ods of risk minimization of entrepreneurial activity are formulated. Problems of implementation of these principles are revealed.

**Scientific novelty.** Processes of application of methods of risk minimization at the entity are described. Being guided by requirements of modern economy, the principles of application of methods of risk minimization of entrepreneurial activity are offered.

*Key words:* risk, risk management, risk level, risk minimization methods, entrepreneurship.

Неопределенность и изменчивость внешней среды предприятия снижает уровень надежности и, следовательно, важность долгосрочного планирования и прогнозирования. В современной экономике стремительно повышается сложность моделирования возможных вариантов изменения внешней среды предприятия, что затрудняет точное планирование и принятие управленческих решений. При этом процедура прогнозирования становится все более дорогой, а иногда вообще невозможной. Системой мероприятий по управлению рисками, возникающими в процессе предпринимательской деятельности, является риск-менеджмент, цель которого состоит в снижении вероятности наступления неблагоприятных для предприятия событий и обстоятельств.

Предпочтения российских и западных исследователей и практиков в области инструментария управления предпринимательскими рисками различны, что можно объяснить существенными различиями в ситуациях на рынках западных стран и России. Однако, в российской экономике отношения развиваются с учетом западного опыта, что способствует интеграции западного и российского подходов к анализу и управлению предпринимательскими рисками.

На сегодняшний день методами, наиболее часто используемыми для минимизации рисков предприятия, являются:

- диверсификация деятельности предприятия;
- приобретение новой информации для прогнозирования возможных рисков;
- лимитирование рисков;
- страхование и самострахование;
- осуществление учета и оценки размера используемых специфических фондов предприятия в его общих фондах;
- прочие методы минимизации рисков.

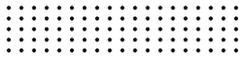
Диверсификация – это процесс разделения деятельности предприятия на не связанные между собой виды, а также распределения инвестируемых денежных средств между ними с целью снижения возможных рисков и предотвращения потери доходов. Диверсификация является наиболее распространенным и простым к осуществлению способом снижения степени рисков.

Диверсификация финансовых рисков предприятия может быть проведена с использованием различных ее форм:

- диверсификация видов финансовой деятельности предполагает использование различных финансовых операций, таких как краткосрочные финансовые вложения, открытие кредитного портфеля, осуществление реальных инвестиционных вложений, долгосрочные финансовые вложения и т. п. для создания альтернативных вариантов получения дохода;
- диверсификация портфеля валют предприятия означает выбор нескольких валют для осуществления внешнеэкономической деятельности;
- диверсификация депозитного портфеля – размещение на хранение свободных денежных средств в больших суммах на депозитных счетах в нескольких банках;
- диверсификация кредитного портфеля – разноеобразие групп покупателей продукции предприятия по различным признакам для уменьшения его кредитного риска;
- диверсификация портфеля ценных бумаг – вложение инвестиций в ценные бумаги различного уровня доходности для снижения уровня несистематического риска;
- диверсификация проектов реального инвестирования предусматривает вложение инвестиций в различные инвестиционные проекты, функционирующие в различных регионах и отраслях экономики.

Следует также отметить, что механизм диверсификации оказывает эффективное воздействие не на все виды финансовых рисков. Его применение эффективно для воздействия на комплексные, портфельные финансовые риски специфической группы, и не оказывает воздействия на риски, возникающие систематически – инфляционный, налоговый и другие. Поэтому применение данного механизма на предприятии ограничено.

Приобретение новой информации для прогнозирования возможных рисков. Одно из самых важных значений для риск-менеджмента имеет информация. Это объясняется желанием предпринимателя снизить наступление непредвиденных рисков ситуаций, и тем самым избежать убытков в виду наличия ограниченной информации. Более полная и точная информация позволит предпринимателю осуществить более верный прогноз и снизить возможность воздействия риска. Появление спроса на полную информацию, делает ее востребованным товаром.



*Буньковский Д. В.*

Цена информации определяется разницей ожидаемой стоимости какого-либо приобретения или вложения капитала при наличии полной информации, и ожидаемой стоимости, когда информация неполная.

Лимитирование риска – это определение и принятие лимита или предела денежных сумм, направляемых на расходы, продажи, кредиты и т. д. Лимитирование представляет собой очень важный прием снижения риска и используется в банковской деятельности для определения сумм кредитов, при выдаче овердрафта и т.п., в предпринимательской деятельности он используется при осуществлении продаж товаров в кредит, определении сумм займов, инвестиций и т.п.

Прием лимитирования рисков применяется чаще всего по финансовым рискам, достигающим, как правило, критического или катастрофического уровня. На предприятии данный прием реализуется благодаря внутренним финансовым нормативам, установленным руководством предприятия в процессе разработки политики осуществления финансовой деятельности.

В систему финансовых нормативов, используемых для лимитирования рисков, могут быть включены: предельное значение суммы заемных средств, используемых в деятельности предприятия; минимальное значение высоколиквидных активов; максимальное значение суммы потребительского или коммерческого кредита на одного покупателя; максимальное значение суммы депозита, открываемого в одном банке; максимальная сумма вложения в ценные бумаги на одного эмитента; максимальный срок нахождения средств в составе дебиторской задолженности.

Самострахование представляет собой альтернативный приобретению страховки в страховой компании способ страхования, позволяющий предпринимателю сэкономить на издержках по страхованию. Самострахование предполагает создание на предприятии, особенно занимающемся высокорисковой деятельностью, децентрализованных страховых (резервных) фондов в натуральных или денежных единицах. Самострахование имеет смысл, когда страхуемое имущество по стоимости относительно невелико по сравнению со стоимостью всего бизнеса. Самострахование также применимо при небольшой вероятности получения убытков или когда фирма имеет в собственности большое количество имущества одного типа.

Страхование является наиболее значимым методом снижения степени риска. Сущностью страхования является готовность инвестора отказаться от части доходов ради снижения степени риска.

На сегодняшний день существуют и другие виды страхования, например, страхование предпринимательских рисков, страхование титула и др.

Предпринимательский риск представляет собой риск недополучения или полного отсутствия ожида-

емой прибыли от осуществления предпринимательской деятельности. Сумма страхования предпринимательского риска не должна быть выше его страховой стоимости, т.е. суммы убытков, которые мог бы понести предприниматель при наступлении страхового случая.

Страхование валютных рисков. Причина появления валютного риска заключается в краткосрочных и долгосрочных колебаниях курсов обмена валют, определенных соотношением спроса и предложения на них. На величину спроса на покупку или продажу валют влияет комбинация кратковременных и долгосрочных тенденций. На долгосрочные факторы изменения валютных курсов оказывает влияние состояние экономики. На кратковременные факторы влияют изменения рыночных условий и других факторов спроса и предложения.

Долгосрочные изменения курсов валют могут оказывать достаточно существенное влияние. По сути, они показывают разницу между темпами инфляции сторон, участвующих в сделке, при этом и другие факторы могут оказывать влияние на курсы валют. Страны, имеющие высокий уровень инфляции, будут иметь «слабую» валюту с быстрым ее понижением. Сильная же экономика обладает «твердой» валютой. При проведении процентного арбитража страхование от валютных рисков осуществляется с помощью использования метода проведения форвардных операций.

Процентный арбитраж – это сделка, сочетающая в себе конверсионную (обменную) и депозитарную операции с валютой, направленные на получение прибыли за счет разницы в процентных ставках по различным валютам. Процентный арбитраж осуществляется в двух формах: без форвардного покрытия и с форвардным покрытием.

Процентный арбитраж без форвардного покрытия – это покупка валюты по текущему курсу с последующим размещением ее в депозит и обратной конверсией по текущему курсу по истечении срока депозита. Эта форма процентного арбитража связана с валютным риском.

Процентный арбитраж с форвардным покрытием – это покупка валюты по текущему курсу, помещение ее в срочный депозит и одновременная продажа по форвардному курсу. Данная форма процентного арбитража не предполагает наличия валютных рисков [1].

Учет и оценка доли использования специфических фондов компании в ее общих фондах. Для предотвращения предпринимательских рисков, а следовательно и неполучения доходов, необходимо создание резервного (рискового) фонда в размере не менее 15% уставного капитала. Для формирования резервного фонда предпринимателю необходимо осуществлять ежегодные отчисления, размер которых устанавливается



*Буньковский Д. В.*

в учредительных документах и должен составлять не менее 5 % от суммы чистой нераспределенной прибыли. На сегодняшний день распределение прибыли предприятия осуществляется по принципиально новой системе [2]. Ее особенностью является распределение чистой прибыли не в соответствии с заранее регламентированными пропорциями (процентами) отчислений в фонды предприятия, а в соответствии с целевым назначением.

Главным требованием распределения прибыли предприятия является обеспечение возможности осуществления расширенного воспроизводства путем определения оптимального соотношения средств, направляемых на потребление и накопление. Одним из важных направлений распределения прибыли является формирование фондов поощрения, предназначенных для стимулирования трудовых коллективов. Направление прибыли на поощрительные фонды формирует непосредственный интерес работников предприятия в ее наибольшем получении, так как чем больше размер полученной прибыли, тем больше размер выплачиваемых за ее счет вознаграждений. Прибыль в составе поощрительных фондов непосредственно направляется на выплату премий рабочим и служащим в соответствии с установленными премиальными системами, единовременные поощрения работников за выполнение особо важных заданий, выплату вознаграждений за достигнутые результаты деятельности предприятия за год, выделение единовременной помощи и т.д.

Применяя конкретный метод минимизации рисков, предприятие должно исходить из следующих принципов:

- не допускать риски в масштабе, превышающем собственный капитал предприятия;
- необходимо прогнозировать и учитывать возможные последствия воздействия рисков;
- в стратегическом менеджменте не рисковать многим ради малого.

Реализация данных принципов сталкивается с необходимостью вычисления максимально допустимых возможных убытков для каждого вида риска. Сопоставление их размеров с величиной собственных средств предприятия и с общим размером находящегося в распоряжении предприятия капитала должно являться основанием для принятия решений о допустимости принятия на себя какого-либо риска.

Формирование эффективной стратегии минимизации рисков должно базироваться на недопущении превышения издержек реализации данной стратегии над величиной получаемой в результате ее реализации предельной полезности. Однако, в реальности данный теоретический постулат трудно выполним. Часто на практике отталкиваются от более простых критериев, например, определение минимального уровня издер-

жек реализации мероприятий по снижению уровня риска до допустимого порога.

Рассмотренные в статье методы минимизации рисков предприятия имеют свои достоинства и недостатки. Поэтому возникает вопрос оптимального комбинирования наиболее подходящих для деятельности конкретного предприятия методов. Разрешение данного вопроса зависит от отраслевой принадлежности предприятия, его макроэкономического окружения и конкретной бизнес-стратегии.

### Литература:

1. Баранова А. С., Никонец О. Е. Кредитные риски // Экономика и управление в XXI веке. 2015. № 7. С. 43–48.
2. Попиков А. А. Минимизация рисков при выборе контрагента на основе использования теории игр // Вестник Воронежского института экономики и социального управления. 2016. № 4. С. 46–51.
3. Баутин В. М. К вопросу о необходимости реализации стратегии диверсификации в условиях нестабильности внешней среды // Наука. Образование. Техника. 2015. № 3-4 (53–54). С. 245–254.
4. Гапсаламов А. Р. Система управления промышленностью Советского Союза: теоретический аспект // Интернет-журнал «Науковедение». 2013. ноябрь–декабрь. № 6. 14 с.
5. Губанова Е. В. Коэффициентный и факторный анализ денежных потоков организации // РИСК: Ресурсы, информация, снабжение, конкуренция. 2011. № 3. С. 441–446.
6. Елисеева О. В. Внутрихозяйственный контроль как фактор повышения эффективности работы производственных предприятий потребительской кооперации // Studium. 2012. № 3-4 (24–25). С. 9.
7. Колесов К. И., Плеханова А. Ф. Методологические аспекты стратегического контроллинга на основе многоуровневого подхода. 2010.
8. Мартышенко С. Н., Мартышенко Н. С., Власенко А. А. Разработка стратегий развития туристской отрасли региона на основе изучения мнений потребителей // Terra Economicus. 2007. Т. 5 № 3. С. 219–227.
9. Наминова К. А. Современное состояние страхования рисков сельскохозяйственных организаций с государственной поддержкой в России // Региональные проблемы преобразования экономики. 2016. № 7 (69). С. 13–19.
10. Батаев А. В. Методы принятия инвестиционно-финансовых программных решений в условиях определенности. СПб., 2015. 39 с.
11. Созинова А. А. Механизмы управления реорганизацией предпринимательских структур в современной России // Экономика и управление: проблемы, решения. 2016. Т. 2. № 8. С. 369–372.



12. Шуплецов А. Ф., Буньковский Д. В. Создание экспертной системы для оценки потенциала производственного предпринимательства в нефтепереработке и нефтехимии на основе теории нечетких множеств // Известия Байкальского государственного университета. 2011. №3. С. 82–85.

**References:**

1. Baranova A. S., Nikonets O. E. Credit risks // Economy and management in the 21st century. 2015. №7. P. 43–48.
2. Batayev A. V. Methods of acceptance of investment and financial software solutions in the conditions of definiteness, SPb., 2015. 39 p.
3. Bautin V. M. To a question of need of realization of strategy of diversification in the conditions of instability of the external environment // Science. Education. Equipment. 2015. №3-4 (53–54). P. 245–254.
4. Gapsalamov A. R. Control system of the industry of the Soviet Union: theoretical aspect // Online magazine "Science of science. 2013. November-December. №6. 14 p.
5. Gubanova E. V. Coefficient and factorial analysis of cash flows of the organization// RISK: Resources, information, supply, competition. 2011. №3. P. 441–446.
6. Yeliseyev O. V. Intraeconomic control as factor of increase in efficiency of an abota of manufacturing enterprises of consumer cooperation// Studium. 2012. №3-4 (24–25). P. 9.
7. Kolesov K. I., Plekhanova A. F. Methodological aspects of strategic controlling on the basis of multilevel approach. 2010.
8. Martyshenko S. N., Martyshenko N. S., Vlasenko A. A. Development of development strategies of tourist branch of the region on the basis of studying of opinions of consumers // Terra Economicus. 2007. V. 5. №. 3. P. 219–227.
9. Naminova K. A. The current state of insurance of risks of the agricultural organizations with the state support in Russia//Regional problems of transformation of economy. 2016. №7 (69). P. 13–19.
10. Popikov A. A. Minimization of risks at the choice of the contractor on the basis of use of game theory//the Bulletin of the Voronezh institute of economy and social management. 2016. №4. P. 46–51.
11. Sozinova A. A. Mechanisms of management of reorganization of enterprise structures in modern Russia//Economy and management: problems, decisions. 2016. V. 2. №8. P. 369–372.
12. Shupletsov A. F., Bunkovsky D. V. Creation of expert system for assessment of potential of production business in oil processing and petrochemistry on the basis of the theory of indistinct sets//News of the Baikal state university. 2011. №3. P. 82–85.



## АКТУАЛЬНОСТЬ, НАПРАВЛЕНИЯ И МЕХАНИЗМЫ ИНТЕГРАЦИИ МЕДИАЦИИ В СИСТЕМУ КОРПОРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ РОССИЙСКИХ КОМПАНИЙ

**Островский А. Н.**

кандидат медицинских наук, доцент, доцент кафедры юридической психологии и права, Московский государственный психолого-педагогический университет (Россия), доцент кафедры менеджмента и административного управления, Российский государственный социальный университет (Россия), 129226, Россия, г. Москва, ул. Вильгельма Пика, д. 4, стр.1, ostrovskiiian@rgsu.net

**Свентицкене Л. В.**

эксперт Центра медиации и общественного взаимодействия, Российский государственный социальный университет (Россия), 129226, Россия, г. Москва, ул. Вильгельма Пика, дом 4, стр.1, 66, lorets@mail.ru

УДК 658.5  
ББК 65.291.21

**Цель.** Обоснование актуальности, направлений и механизмов интеграции принципов досудебного разрешения конфликтов (медиации) в систему корпоративного управления российских компаний.

**Методы.** Исследование базируется на анализе литературных источников по соответствующей тематике; данных пилотного социологического исследования (опроса) и тестирования руководителей российских компаний; на эмпирическом опыте деятельности авторов статьи в сфере корпоративного управления и интеграции медиации в социально значимые отрасли.

**Результаты и практическая значимость.** Выявлена потребность коллегиальных органов управления российских компаний в инновационных механизмах профилактики и разрешения споров (конфликтов); спрос членов коллегиальных органов на приобретение компетенций в области разрешения конфликтов (медиации). Разработаны концептуальные ориентиры для формирования соответствующих образовательных программ по обучению медиации с учетом специфики системы корпоративного управления. Обоснованы направления и механизмы интеграции медиации в систему корпоративного управления российских компаний, включая предложения по внесению соответствующих регламентирующих положений во внутрикорпоративные нормативные документы.

**Научная новизна.** Впервые сформулированы детализированные предложения по созданию системы профилактики и разрешения конфликтов внутри коллегиальных органов управления на основе принципов медиации с обоснованием соответствующих образовательных программ и предложений по внесению изменений во внутрикорпоративные нормативные документы.

*Ключевые слова:* система корпоративного управления, коллегиальные органы управления, споры, конфликты, медиация.

## RELEVANCE, DIRECTIONS AND MECHANISMS FOR INTEGRATING MEDIATION INTO THE CORPORATE GOVERNANCE SYSTEM OF RUSSIAN COMPANIES

**Ostrovskii A. N.**

Candidate of Medical Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Legal Psychology and Law, Moscow State Psychological and Pedagogical University (Russia), Associate Professor of the Department of Management and Administrative Management, Russian State Social University (Russia), 129226, Russia, Moscow, Wilhelm Pick str., build. 4, p. 1, ostrovskiiian@rgsu.net

**Sventitskene L. V.**

Expert of the Center for Mediation and Social Interaction, Russian State Social University (Russia), 129226, Russia, Moscow, Wilhelm Pick str., build. 4, p. 1, lorets@mail.ru



*Островский А. Н., Свентицкене Л. В.*

**Purpose.** Justification of the relevance, directions and mechanisms for integrating the principles of pre-trial conflict resolution (mediation) into the corporate governance system of Russian companies.

**Methods.** The study is based on the analysis of literary sources on relevant topics; data from a pilot sociological survey (survey) and testing of managers of Russian companies; on the empirical experience of the authors of the article in the field of corporate governance and the integration of mediation into socially significant sectors.

**Results and practical significance.** The need of collegial governing bodies of Russian companies for innovative mechanisms for the prevention and resolution of disputes (conflicts) has been identified; the demand of members of collegial bodies for the acquisition of competences in the field of conflict resolution (mediation). Conceptual guidelines have been developed for the formation of appropriate educational programs on mediation training, taking into account the specifics of the corporate management system. The directions and mechanisms for the integration of mediation into the corporate governance system of Russian companies, including proposals for the introduction of relevant regulatory provisions in corporate regulations, are substantiated.

**Scientific novelty.** For the first time, detailed proposals were formulated for creating a system for preventing and resolving conflicts within collegial governing bodies based on the principles of mediation with the rationale for relevant educational programs and proposals for introducing changes to internal corporate regulatory documents.

*Key words:* corporate governance system, collegiate management bodies, disputes, conflicts, mediation.

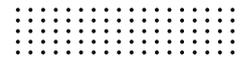
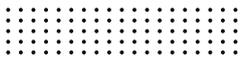
Современные корпорации являются неотъемлемой частью общества и стабильность их функционирования во многом выступает гарантом общественного благополучия. При этом достижение эффективности деятельности компаний обеспечивается путем консолидации опыта и усилий высших руководителей, объединяемых в органах корпоративного управления, ответственных за «определение стратегических целей деятельности», «создание стимулов трудовой деятельности, достижение балансов интересов участников, обеспечение соблюдение законодательства» [1, С. 2]. В тоже время проблема повышения эффективности работы членов органов управления компанией в наше время стала одной из центральных тем в экономической и управленческой литературе [2, С. 3]. В условиях традиционных для бизнеса рисков – экономических, социальных, экологических, технологических, региональных и международных – принятие совместных решений группой лидеров зачастую сопряжено с противоречием во мнениях и позициях. В свою очередь, разногласия затрудняют и часто тормозят работу коллегиальных органов, а также негативно отражаются на бизнесе, особенно в периоды глобальных кризисов, когда важно выбрать наилучший посткризисный путь развития компании. Как известно, конфликты топ-менеджеров часто проходят с предъявлением личных обвинений, а судебные споры в корпорациях – со значительными судебными издержками, снижением производительности и инвестиционной привлекательности бизнеса. Именно поэтому своевременное разрешение разногласий, ведущих к серьезным спорам, является неотъемлемой частью управленческой деятельности современной компании.

Особенности формирования и разрешения корпоративных конфликтов уже давно вызывают интерес экспертного сообщества во всем мире. В России видам

и формам корпоративных конфликтов в отечественных компаниях посвящены работы И. В. Березинца [3], Д. Л. Давыденко [4], А. Ю. Жданова [5], Е. А. Ивановой [6], В. А. Лаптева [7, 8], Л. Н. Левановой [9], М. А. Мазо [10], С. Д. Могилевского [11], О. В. Осипенко [12, 13], Т. Н. Персиковой [14], Д. И. Степанова [15] и А. Е. Шаститко [16].

Однако, как выделит в своей работе В. А. Лаптев, в условиях недостаточной систематизации самих конфликтов корпоративного управления «юридическая практика, так или иначе, вынуждает использовать, а также постоянно придумывать новые способы защиты корпоративных прав собственника бизнеса либо органов управления организации от корпоративных конфликтов» [17, с. 270]. Важно ли действительно понимать причину происхождения конфликта, чтобы решить: какой механизм разрешения корпоративного конфликта наиболее действенный в определенной ситуации? Ответить на это вопрос можно цитатой Ц. А. Шамликашвили, что «корпоративное управление – это заведомо конфликтная среда, сотканная из разногласий, противоречий, конфликтов интересов, и здесь особенно важно уметь работать в потенциально конфликтных ситуациях, а так же уметь урегулировать споры и претотвращать их» [18, С. 25].

Существующими на настоящий момент механизмами предупреждения конфликтов в корпоративном управлении являются: воздержание при голосовании при заинтересованности в сделке; определение существенных вопросов и контроль принятия по ним решений через консолидированное или дифференцированное голосование; своевременные заявления руководителей о наличии корпоративного интереса и, конечно, разумность и добросовестность руководителей при рассмотрении вопросов и принятия по ним решений.



*Островский А. Н., Свентицкене Л. В.*

В случае если корпоративный конфликт все же возник, казалось бы, такой механизм как переговоры был бы более выигрышным для компаний с точки зрения конфиденциальности и сохранения деловой репутации, однако, чаще всего в подобных ситуациях все еще используется судебная защита. При разрешении споров в судах аргументы адвокатов конфликтующих сторон, заявляющих свои позиции на основе правоприменения, зачастую лишают своих доверителей важной среды сотрудничества, что приводит к тому, что участники спора начинают опираться в большей степени на юристов и их позиции, чем на здравый смысл и партнерские доверительные отношения, важные для бизнеса. Можно сказать, что с учетом законодательного соблюдения норм права исключается сама идеология сотрудничества и доверия для решения корпоративного спора или урегулирования корпоративного конфликта.

Несмотря на то, что конфликтная среда в органах управления отнимает много ценного бизнес-времени и усилий руководителей, необходимо отметить, что и отсутствие напряжения в коллегиальных органах компании при принятии решений также стоит оценивать как нежелательное явление. Функциональное и психоэмоциональное напряжение в группе может рассматриваться не как негативный фактор, требующий предупреждения, а как признак улучшения группового сотрудничества. В таких случаях «конфликт может иметь не только негативный – разрушительный, но также и позитивный – созидательный эффект (когда после урегулирования конфликта возможно продолжение деятельности, как правило, на качественно ином уровне, с учетом сложившегося опыта совместного преодоления сложной ситуации, когда усилия были направлены не на борьбу друг с другом, а на поиск взаимовыгодного решения по преодолению общей проблемы)» [18, С. 25].

Необходимо отметить, что повышенная конфликтность и необходимость совместного поиска решений в системе корпоративного управления диктует необходимость внедрения инновационных механизмов управления конфликтами, базирующихся на взаимодействии и согласовании позиций руководителей в управлении бизнесом на основе общности интересов.

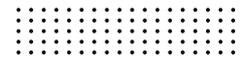
Таковой «стратегией корпоративного взаимодействия», основанной на сотрудничестве, и выводящей реалии бизнеса, нужды сторон и экспертные мнения на передний план, где понимание общности задач, целей и интересов начинает доминировать над властью юристов в оговоренном законом формате, является процедура медиации, как способ урегулирования конфликтов и разрешения споров при содействии медиатора (независимого посредника) на основе добровольного согласия сторон в целях достижения ими взаимоприем-

лемого решения. Учитывая специфику данной процедуры, в системе корпоративного управления она выступает одновременно как процессуальным механизмом урегулирования конфликта, так и технологией модерации переговоров между его сторонами.

Необходимо признать, что сама идея внедрения медиации в систему корпоративного управления не является новацией. Еще до вступления в силу Закона Российской Федерации «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» от 27.07.2010 № 193-ФЗ [19], в 2006 году М. В. Гвоздарева рассматривала в рамках своего диссертационного исследования посредничество в разрешении корпоративных конфликтов, в том числе и конфликтов в органах управления [20]. Позже, в 2012 году, Е. А. Иванова исследовала применение посредничества в корпоративном управлении промышленностью России [6]. Анализ лучших практик урегулирования корпоративных конфликтов в российских компаниях представлен в работе В. С. Диденко [21]. Необходимость обучения медиации менеджеров, теоретические и практические проблемы использования медиации в корпоративных конфликтах рассматривались А. В. Азарновой [22], Л. Ю. Акимовым [23], Т. Ю. Базаровым [24], Н. И. Гайдено-Шер [25], Д. Л. Давыденко [4], Е. А. Добролюбовой [26], В. И. Коротенко [27], С. А. Погребской [28], Ц. А. Шамликашвили [18, 29–30].

Между тем, как показывает авторский эмпирический опыт, в настоящий момент редкая российская корпорация готова доверить разрешение спора третьему нейтральному лицу (медиатору), но каждая готова решить спор при помощи третьего властного лица (судьи). Данный факт свидетельствует о необходимости системной работы по популяризации медиации в корпорациях прежде всего среди топ-менеджеров и формированию культуры комплексной интеграции медиации в работе российских компаний.

Все вышперечисленное явилось предпосылкой для исследования медиации как способа разрешения конфликтов в корпоративном управлении в Российской Федерации, обосновывающего необходимость и целесообразность внедрения медиации в данную профессиональную среду. Задачами исследования стали: оценка роли конфликтов в системе корпоративного управления и отношения к медиации как возможному способу их разрешения членами коллегиальных органов управления ряда крупных российских компаний; выявление стратегий поведения в конфликтах членов органов корпоративного управления, как критерия, обосновывающего возможность применения эффективных инновационных способов разрешения споров; обоснование направлений интеграции медиации в систему управления российских компаний.



*Островский А. Н., Свентицкене Л. В.*

В рамках указанного исследования в 2017 году был проведен пилотный социологический опрос руководителей, членов советов директоров, правлений (дирекций, директората), акционеров/участников и корпоративных секретарей семи крупных российских компаний с использованием специально разработанной анкеты, предполагавшей как открытые, так и закрытые вопросы. В опросе участвовали 35 респондентов, среди которых женщины составили 43 %, мужчины – 57 %; лица в возрасте от 30 до 40 лет – 38 %; от 40 до 50 – 26 %; от 50 до 77 лет – 25 %. Большинство (60 %) участников опроса имели опыт работы в органах управления более 5 лет, что свидетельствует об их достаточном опыте для того, чтобы выносить обоснованные суждения по тематике опроса. Причиной небольшого объема выборки явилась специфика предмета исследования, обусловленная информационной закрытостью отечественных компаний и, зачастую, отказом топ-менеджеров говорить о столь специфической проблематике как конфликты в коллегиальных органах управления.

В ходе исследования было определено, что 80 % опрошенных имели опыт наблюдения или участия в конфликте коллегиальных органов управления; 60 % респондентов сообщили о том, что такие конфликты удается урегулировать крайне редко; 13 % участников опроса имели опыт участия в конфликтах в системе корпоративного управления, которые удавалось разрешить конструктивно.

По мнению респондентов, причинами возникновения конфликтов в органах управления корпорации чаще всего являются: финансовые, структурные или процедурные вопросы управления корпорацией (47 %); вопросы оценки рисков и формирования стратегии компании (33 %); общие вопросы стратегии ведения бизнеса (27 %); различия в оценке результатов проверок (10 %); вопросы состава органов управления и высшего руководства (7 %).

Более 84 % участников опроса отметили, что конфликты в органах управления, безусловно, увеличивают продолжительность заседания коллегиального органа, негативно влияют на бизнес компании (80 %); негативно влияют на репутацию компании (63 %). Около 50 % респондентов констатировали влияние конфликтов на свою профессиональную деятельность в компании. О наличии стратегии «не замечать конфликты» сообщили 30 % опрошенных.

Респонденты выделили три основные группы разногласий, возникающих в системе корпоративного управления, среди которых, по их мнению, наиболее распространены: конфликты между членами одного органа управления (53 %); конфликты между членами различных органов управления (межгрупповые конфликты) (37 %); конфликты между руководителем и членом органа управления (13 %). В каждой

из обозначенных групп респондентами были выделены наиболее частые причины, приводящие к конфликтам. В частности, в качестве основных причин конфликтов внутри органа управления респондентами были названы: «отсутствие взаимопонимания по профессиональным вопросам, расхождение взглядов на ведение бизнеса» (40 %); «межличностные отношения членов органа управления между собой» (23 %). Наиболее частыми причинами межгрупповых конфликтов, по мнению опрошенных, явились «отсутствие взаимодействия» (40 %); «расхождение взглядов на ведение бизнеса» (40 %), а также «нарушение процедурных вопросов» (27 %). В качестве причин конфликтов, возникающих между руководителем и членами органов управления, были указаны «неподготовленность члена органа управления» (30 %); «негативное отношение одного из членов органа управления к теме заседания или к руководителю коллегиального органа» (23 %).

Исследование показало, что в случае, если конфликт в ходе работы коллегиального органа уже произошел, 60 % респондентов пытаются прийти к согласию совместно с другими его участниками, опираясь на свой имеющийся опыт поведения в конфликтной ситуации. При этом, в качестве наиболее важных личностных качеств, способствующих эффективному взаимодействию, были названы: наличие «профессионализма в своей области» (57 %); «авторитета» (43 %); «справедливости» (10 %); «отсутствие личных интересов» (10 %). Респонденты отметили, что наиболее конфликтными чаще всего являются: «импульсивные и эмоциональные люди» (60 %); «менее профессиональные люди» (27 %); «люди с высоким должностным статусом» (17 %).

В качестве наиболее приемлемых методов разрешения конфликтов в коллегиальных органах опрошенные руководители назвали: «совместный поиск решения (внутренние переговоры)» (73 %); «привлечение третьей нейтральной стороны» (20 %); «использование своих властных полномочий для принуждения других» (17 %); «уклонение от конфликта и/или ожидание, пока он сам пройдет» (7 %); «обращение к внешнему переговорщику для разрешения конфликтной ситуации» (3 %). На вопрос о готовности доверить разрешение случившегося конфликта независимому нейтральному человеку – медиатору – 43 % опрошенных затруднились дать ответ. В то же время в обращении к медиатору видят перспективу 33 % респондентов.

В ходе опроса респонденты признались в нехватке знаний и практики работы с конфликтом (40 %); умения вести переговоры в спорной ситуации (40 %); знаний о личностных и индивидуальных качествах сторон конфликта (23 %).

При оценке потребности в получении знаний о принципах разрешения конфликтов 44 % опрошен-



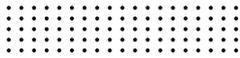
*Островский А. Н., Свентицкене Л. В.*

ных изъявили желание приобрести навыки медиации для использования их в своей профессиональной деятельности в качестве членов коллегиальных органов управления. Около 40 % респондентов пожелали обрести навыки ведения переговоров во время возникшего конфликта; более 27 % – навыки взаимодействия с эмоциональными личностями; 7 % – усилить свои знания в области разрешения конфликтов при наличии межкультурных барьеров. Свои потребности участники опроса прокомментировали следующим образом: «...Иногда людям просто не хватает времени в обычном графике, чтобы сосредоточиться на какой-то тематике, а тренинг по медиации – это возможность»; «...хотелось бы узнать как бывает и как можно; предложить специфические знания о приёмах, подходах и правилах, как следует, рекомендуется, целесообразно делать и говорить, а что часто даже важнее, как НЕ следует...»; «...людям не хватает правды, руководитель пришёл на тренинг и у него много сомнений и вопросов, и он практик, а тут выступает (так бывает) экс-практик или вообще теоретик, или консультант (которые как известно, ни за что никогда не отвечают, а только дают советы и консультации)»; «...даже если мы уже опытные руководители, и не первый раз постигаем тернии знаний по корпоративным конфликтам, всё равно хочется понять «систему»; «...Подавляющее большинство гуру менеджмента, подавая слушателям какое-нибудь сокровенное знание о том, как надо и как не надо, ведут себя как классический «salesman» – продают и навязывают соответствующий предмет тренинга, лекции, мастер-класса, даже целой теории – почти как исключительный, незаменимый, уникальный, единственный и т.п. Когда продавец навязывает тебе товар как идеальный, возникает естественное отторжение, сомнение и недоверие. Когда тебе предлагают реальный инструмент, и посвящают во все нюансы – как им пользоваться, где неприменим, где не поможет – это располагает и к автору, и к его товару...»; «...лучше, понимая реальную объективную картину, совместно с автором и другими слушателями поработать над тем, как с этим быть и жить, чем с упоением погружаться в какое-то знание или навык, как в панацею, в реалиях не являющуюся реалистичной»; «...хочется больше следить за собой – как я создаю (или не создаю) среду и атмосферу для конфликтов, как я превентивно снижаю риски их возникновения, как мне удаётся или не удаётся их решать и т.д. и т.п.», «...кстати, ведь очень многие (скорее большинство) считают, что в конфликтах виноваты не они, а другие. И даже если руководитель пришёл на тренинг «Как управлять конфликтом», то скорее нужно честно обратить внимание, что в первую очередь в конфликте посмотри на себя и на свою роль, а можно ли было объективно избежать и честно, если конечно сможешь, ответить на эти вопросы».

На втором этапе исследования с целью анализа стилей поведения в конфликте членов коллегиальных органов управления нами был разработан опросник, базирующийся на опроснике Kenneth Thomas для оценки стилей конфликтного менеджмента [31]. Так, в ходе проведенного нами пилотного тестирования 35 членов коллегиальных органов управления российских компаний было выявлено, что 68 % респондентов разрешают споры в стиле сотрудничества, 26 % – в стиле компромисса; 6 % – в стиле конкуренции, и никто из участников опроса не уклоняется от разрешения конфликтной ситуации. При этом с точки зрения применимости реализации конструктивных подходов к урегулированию конфликта наиболее предпочтительными стилями корпоративного управления будут являться именно «сотрудничество» и «компромисс». Необходимо отметить, что «сотрудничество» является также и наиболее сложным стилем поведения в конфликте, формирующимся под влиянием семьи, раскрывающимся во взрослой жизни, влияющим на эффективность личной и социальной деятельности, но при этом навыки которого могут приобретаться при дополнительном обучении. В тоже время атмосфера сотрудничества в органах управления возможна только в зрелой компании на стадии ее расцвета, когда создана развитая система корпоративного управления, члены которой имеют четкое разграничение полномочий и гибкость в процедурах и принимаемых решениях. Наличие климата взаимного доверия и уважения уменьшает количество разрушительных конфликтов и повышает число конструктивных дискуссий. Для коллегиального органа стиль сотрудничества позволяет разрешать конфликты на основе передовой практики корпоративного управления, а именно когда руководители открыто и свободно обмениваются информацией, обсуждают и ведут дебаты о стратегических решениях в лучших интересах компании.

Существующая практика урегулирования конфликтов большинством респондентов в стилистике сотрудничества свидетельствует о возможности применимости таких подходов к конфликтным ситуациям в коллегиальных органах, которые, по сути, являются ценностной основой медиативных технологий.

Принимая во внимание то, что конфликты и разногласия в органах управления являются неизбежным и даже, зачастую, желательным аспектом управления, умение направлять их в конструктивное русло становится важным управленческим навыком [32, с. 35]. Представленные результаты исследования в совокупности с осознанной потребностью топ-менеджеров компаний в повышении своей компетентности в области эффективных способов разрешения конфликтов могут свидетельствовать о необходимости формирования соответствующих навыков, в первую очередь, посредством



*Островский А. Н., Свентицкене Л. В.*

реализации специализированных коммерчески-ориентированных образовательных программ. Подобная образовательная деятельность должна стать первым обязательным и неотъемлемым этапом системной интеграции медиации в систему корпоративного управления. Основными аспектами, которые могут быть раскрыты в такой образовательной программе, по нашему мнению, являются:

- понятие системы корпоративного управления и ее принципов;
- понятие медиации и ее принципов;
- определение медиальности конфликтов в корпорации;
- обозначение основных сложностей при конфликте в коллегиальных органах;
- знакомство с инструментами медиации;
- практика использования инструментов медиации;
- плюсы и минусы коммуникативных и медиативных техник разрешения конфликтов.

Результатом соответствующего обучения должно стать формирование представления о медиации и ее принципах; в каких спорах можно и нужно приглашать профессиональных медиаторов, а где членам органов корпоративного управления уместно самостоятельно применять полученные медиативные техники для профилактики конфликтов и разрешения споров; с какими сложностями можно столкнуться при конфликте в коллегиальных органах управления; как воспринимать иррациональных и эмоциональных людей и что делать при наличии межкультурных барьеров; как «военные стратегемы» можно применять в виде «стратегем» медиативного взаимодействия.

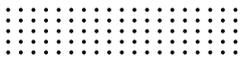
Процедура медиации в качестве технологии повышения эффективности корпоративного управления может рассматриваться как серьезный управленческий ресурс. В рамках системной работы по профилактике конфликтов в корпорациях стоит говорить о двух направлениях интеграции медиации в систему работы коллегиальных органов управления. Безусловно, лицом, наиболее заинтересованным в конструктивном разрешении споров, является руководитель компании, традиционно призванный управлять дискуссиями. В качестве первого направления интеграции медиации в работу корпораций мы видим обучение соответствующим технологиям руководителей компании. Кроме того, имеет смысл обучать медиативным навыкам всех лиц, входящих в коллегиальные органы, что обусловлено тем, что а) далеко не все топ-менеджеры обладают характерологической чертой «способность к сотрудничеству» и обучение медиативным техниками позволит сформировать у них систему ценностей конструктивного поведения в конфликте. Наличие данных компетенций у руководства корпорацией, безусловно, будет

являться залогом успешности системной работы по профилактике внутрикорпоративных конфликтов б) споры в корпорациях имеют различную тематику и обучение медиативным техникам членов органов корпоративного управления, также владеющих различными профессиональными компетенциями, позволит им, со временем, приобрести также и навыки разрешения соответствующих специализированных споров. В результате сформированная управленческая команда лиц с медиативными навыками и со специализацией по спорам в различной тематике должна явиться основой эффективной системы предупреждения и разрешения внутрикорпоративных конфликтов.

В качестве второго направления системной интеграции медиации в работу коллегиальных органов управления нам представляется включение в локальные нормативные акты положений, обосновывающих применение медиации для разрешения внутренних конфликтов. Так, одним из необходимых принципов корпоративного управления названа ключевая роль совета директоров в предупреждении, выявлении и урегулировании конфликтов между органами общества, акционерами общества и работниками [33, с. 19]. При этом ключевая роль в ситуации конфликта отводится старшему независимому директору при наличии его в компании [34, с. 27]. Контроль за соблюдением этого принципа осуществляется через создание в компании системы мер, направленных на предупреждение и разрешение конфликтов в целях обеспечения эффективной и стабильной работы совета директоров. В кодексе корпоративного управления компании необходимо предусмотреть механизмы урегулирования конфликта интересов и корпоративных конфликтов; разделить ответственность за внедрение, реализацию и контроль политики разрешения конфликтов между и внутри коллегиальных органов. Все внедряемые документы должны соответствовать законодательным требованиям, специфике отрасли и практики работы компании.

Ниже приведен возможный список и описание внутренних нормативных актов компаний, которые могут регламентировать разрешение споров посредством применения медиации.

1. Устав. В Уставе необходимо отразить полномочия и ответственность органа управления компании за внедрение и мониторинг системы разрешения конфликтов. Например, в компетенцию совета директоров необходимо внести формулировки, регламентирующие утверждение политики урегулирования конфликтов в компании и порядок ее пересмотра. В Уставе также может быть отражено согласие всех участников корпорации на рассмотрение споров посредством медиации, арбитража и только после этого, в случае не достижения результата – судебного разбирательства.



*Островский А. Н., Свентицкене Л. В.*

2. Корпоративный договор. Договоры компаний такого рода содержат систематизацию осуществления корпоративных прав участников в зависимости от их предпочтений. В этом документе договорные механизмы используются для согласований наиболее важных вопросов деятельности компании. В документе, как правило, прописано то, как осуществляется голосование по тем или иным вопросам компании и устанавливается консолидированная позиция по наиболее важным из них. При отсутствии консолидированной позиции могут возникать споры, порядок разрешения которых лучше урегулировать в корпоративном договоре. Такой договор, являющийся действенным инструментом в случае, если имеется потенциальная возможность возникновения спора между разными инвесторами, может предусматривать пошаговую инструкцию разрешения спора.

3. Положения об органах управления. Эти положения сами по себе не разрешают споры, но являются путеводителем, подсказывающим что делать, когда вопрос становится спорным. Данные положения могут также регламентировать процедуры урегулирования споров. Важно и очень полезно заблаговременно сформулировать: какие функции имеют члены органов управления в разрешении споров и выполнение, каких обязанностей от них ожидается. Вышеназванный документ может помочь установить тон поведения членов коллегиальных органов управления, в том числе формат урегулирования расхождений во мнениях в случае их возникновения. Например, в положениях может быть отражено, что совет директоров содействует разрешению конфликтов и осуществляет контроль системы разрешения конфликтов. Кроме того, положение об органах управления может регулировать разрешение сложных ситуаций, возникающих тогда, когда в органе управления требуется единогласие при определенных вопросах в соответствии с уставом.

4. Положения о комитетах/комиссиях. В положениях о комитетах органов управления должны быть очерчены рамки компетенции каждого комитета и конкретные обязанности, которые он должен выполнять в течение периода его действия. Положения о комитетах устраняют неопределенность в вопросах, подведомственных комитетам и в процедурах принятия ими решений в пределах своих компетенций и при разрешении спорных ситуаций.

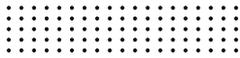
5. Политика предотвращения конфликта интересов. Это основной документ компании, касающийся конфликта интересов. В «Политике...» могут быть установлены рамки, в которых необходимо действовать, чтобы избежать конфликта интересов, может быть установлен порядок разрешения предконфликтных ситуаций и установлены процедуры, необходимые для соблюдения в целях урегулирования данного

рода конфликтов. Для обеспечения данной политики может создаваться комиссия по урегулированию конфликта интересов.

6. Кодекс поведения (кодекс этики) или кодекс корпоративной этики. Такой Кодекс, представляющий собой свод общих принципов и правил внутреннего поведения, описывающий этическую культуру компании и ее ценности должна иметь каждая корпорация. Данный Кодекс также может включать в себя положение, определяющее подходы к урегулированию внутрикорпоративных конфликтов, включая формат, в котором должны проходить споры в компании, а также методы, которыми их следует урегулировать. Такое положение может быть отражено в разделе описания этики поведения руководителей или механизмов предупреждения и урегулирования конфликтов.

Положительным примером состоявшейся интеграции медиации в корпорацию может служить практика урегулирования конфликта интересов в группе компаний ПАО «Россети», разработавшей регламент, установивший порядок рассмотрения и урегулирования споров и конфликтов для своих дочерних компаний в холдинге [22, С. 1]. Для рассмотрения споров и конфликтов в ПАО «Россети» создан коллегиальный рабочий орган, который рассматривает споры, возникающие между дочерними компаниями при отсутствии у них единой позиции в судебном заседании. Коллегиальный рабочий орган состоит из независимых физических лиц, обладающих достаточными профессиональными знаниями для урегулирования споров и конфликтов, а также профессионального медиатора. Целью существования такого рабочего органа является принятие мер к выработке взаимоприемлемого решения для сторон; предупреждение развития конфликта интересов; создание условий для диалога и обеспечение обратной связи между участниками спора. Конфликтующие стороны самостоятельно выбирают медиатора, а также могут привлекать сторонних экспертов, однако заседание проводится в порядке, определяемом именно медиатором. Заседание завершается подписанием сторонами медиативного соглашения и согласованием консолидированной позиции по судебному спору. Для выполнения указанного регламента дочерние компании ПАО «Россети» обязаны включить в свои договоры медиативную оговорку, а также в ряде локальных нормативных актов описать условие, на основании которого только при не достижении компаниями соглашения об урегулировании спора путем медиации он подлежит разрешению в третейском суде.

Представленное исследование в силу ограниченности выборки не может претендовать на репрезентативный результат анализ спроса отечественных управленцев на применение медиации. Однако имеющийся уже опыт внедрения медиации в систему корпоративного



*Островский А. Н., Свентицкене Л. В.*

управления, а также наличие осознанной потребности российских топ-менеджеров в приобретении медиативных навыков, установленной в ходе проведенного нами пилотного исследования, позволяет рассматривать нашу работу как ориентир для более пристального научного внимания, выраженного в необходимости масштабных исследований в этой сфере, направленных на разработку соответствующих образовательных программ, хорошо адаптированных к реалиям обсуждаемой отрасли и правовых инструментов применения медиативной практики в корпорациях. Как заключил Д. Л. Давыденко, «развитие медиации отвечает не только интересам бизнеса, но и всего общества; мировой опыт показывает, что те компании, которые включают посредничество и другие методы урегулирования споров в свою практику, обычно много выигрывают на этом» [4, С. 80].

Представленное в статье обоснование актуальности и направлений интеграции медиации в работу коллегиальных органов управления, позволяет рассматривать описываемую технологию как эффективный ресурс, направленный на повышение эффективности бизнеса и обеспечение его внутренней стабильности, опосредованно обеспечивающий формирование особой культуры поведения персонала компании в конфликте.

#### Литература:

1. О современных подходах к организации корпоративного управления в кредитных организациях : Письмо Банка России от 13 сентября 2005 г. № 119-Т. С. 2. Доступ из справ. правовой системы «Консультант-Плюс».
2. Текутьев Д. И. Правовой механизм повышения эффективности деятельности членов органов управления корпорации. М.: Статут, 2017. С. 3.
3. Березинцев И. В., Ильина Ю. Б., Фахритдинова Д. Н. Корпоративные конфликты и финансовая результативность компаний // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия Менеджмент. 2014. №2. С. 100–136.
4. Давыденко Д. Л. Как избежать судебного разбирательства. Посредничество в бизнес-конflikтах // Секрет фирмы. М., 2006. с. 80.
5. Жданов А. Ю. Корпоративное управление – точная наука // Вестник ФА. 2004. № 1. С. 23–34.
6. Иванова Е. А. Развитие корпоративного управления в промышленности России: Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора экономических наук. 2012.
7. Лаптев В. А., Ефименко Е. Н. Корпоративные конфликты: причины возникновения и способы защиты // Lex russica (Русский закон). 2013. №3. С. 268–279.
8. Лаптев В. А. Понятие корпоративных конфликтов. Разграничение понятий «корпоративный конфликт» и «корпоративный спор», «корпоративное поглощение» и «корпоративный захват» // Арбитражный и гражданский процесс. 2010. №9. С. 28–32.
9. Леванова Л. Н. Виды и формы корпоративных конфликтов в российских организациях // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия Экономика. 2013. Т. 13. №4. С. 673–679.
10. Мазо М. А. Юридические конструкции регулирования конфликта интересов в акционерном обществе // Российский юридический журнал. 2015. №2.
11. Могилевский С. Д. Органы управления хозяйственными обществами. Правовой аспект. М., 2001. С. 166.
12. Осипенко О. В. Конфликты в деятельности органов управления акционерных компаний. М.: Статут, 2007. 621 с.
13. Осипенко О. В. Управление акционерным обществом в условиях реформы корпоративного права. М.: Статут, 2016. 400 с.
14. Персикова Т. Н. Межкультурная коммуникация и корпоративная культура: учебное пособие. М.: Логос, 2011. 224 с.
15. Степанов Д. И. Интересы юридического лица и его участников // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2015. №1. С. 29–83.
16. Шаститко А. Е. Фонд «Бюро экономического анализа». Новые исследования. Проблема корпоративного управления и пути их решения в корпоративном законодательстве // Российский журнал менеджмента. 2006. Т 4. №2. С. 3–24.
17. Лаптев В. А., Ефименко Е. Н. Корпоративные конфликты: причины возникновения и способы защиты // Lex russica (Русский закон). 2013. №3. С. 268–279.
18. Шамликашвили Ц. А. Использование медиации для урегулирования конфликтов между акционерами и участниками корпоративных отношений. // Акционерное общество: вопросы корпоративного управления. 2011. №3 (82).
19. Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации): Федеральный закон от 20 февраля 2010 года № 193-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
20. Гвоздарева М. В. Посредничество как метод альтернативного разрешения корпоративных конфликтов: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата социологических наук. М., 2006.
21. Диденко В. С. Лучшие «практики» урегулирования корпоративных конфликтов на примере российских компаний // Студенческий научный журнал Грани науки. 2014. Т. 2. № 1. С. 5–8.
22. Азарнова А. Н. Оценка эффективности профессиональной деятельности медиатора // Мир науки, культуры, образования. 2013. №5 (42).



*Островский А. Н., Свентицкене Л. В.*

23. Акимов Л. Ю., Ильютченко Н. В. Медиация в российских компаниях: возможности и перспективы // Вестник арбитражной практики. 2016. № 3. С. 5–12.
24. Базаров Т. Ю., Чиннова А. С. Социально-психологические детерминанты эффективности медиации // Психологические исследования. 2012. Т. 5 № 23.
25. Гайдаенко Шер Н. И. Формирование системы альтернативных механизмов разрешения споров: бесконфликтное общество как основа противодействия коррупции: науч.-практ. пособие. М.: ИЗиСП, ИНФРА-М, 2015. 176 с.
26. Добролюбова Е. А. Медиация как способ разрешения корпоративных конфликтов: правовой аспект // Предпринимательское право. 2011. № 4. С. 33–36.
27. Коротенко В. И. «Альтернативное разрешение споров». [электронный ресурс]. URL: [http://www.chelarbitr.ru/SMI\\_i\\_sud/Press-konferencii\\_dlja\\_SMI/Doklad\\_Korotenko\\_V.I.\\_Alternativnoe\\_razreshenie\\_sporo\\_](http://www.chelarbitr.ru/SMI_i_sud/Press-konferencii_dlja_SMI/Doklad_Korotenko_V.I._Alternativnoe_razreshenie_sporo_) (дата обращения 22.08.2018)
28. Погребская С. А. Особенности медиативного подхода в разрешении судебных споров // Законность и правопорядок в современном обществе: сборник материалов XIX Международной научно-практической конференции. 2014. С. 108.
29. Шамликашвили Ц. А. Использование медиации для разрешения споров в банковской сфере // Банковское право. 2011. № 1.
30. Шамликашвили Ц. А. Эффективность медиации в корпоративных спорах Журнал «Акционерное общество: вопросы корпоративного управления». 2010. № 12 (79).
31. Kenneth Thomas, «Conflict and Conflict Management», in *The Handbook of Industrial and Organizational Psychology*, Marvin Dunnette, ed. Chicago: Rand McNally, 1976.
32. Адизес К. И. Стили менеджмента – эффективные и неэффективные. М.: Альпина Паблишер, 2015. 198 с.
33. Могилевский С. Д. Органы управления хозяйственными обществами. Правовой аспект. М., 2001. С. 166.
34. О Кодексе корпоративного управления: Письмо Банка России от 10 апреля 2014 г. № 06-52/2463 // Вестник Банка России. 2014. № 40. С. 27.
35. Bulletin of St. Petersburg University. Series Management. 2014. № 2. P. 100–136.
4. Davydenko D. L. How to avoid a trial. Mediation in business conflicts // *The Secret of the Firm*. М., 2006. P. 80.
5. Zhdanov A. Yu. Corporate governance – exact science // *Bulletin of the FA*. 2004. № 1. P. 23–34.
6. Ivanova E. A. Development of corporate governance in the industry of Russia: Abstract of dissertation for the degree of Doctor of Economic Sciences. 2012.
7. Laptev V. A., Efimenko E. N. Corporate conflicts: causes and ways of protection // *Lex russica (Russian law)*. 2013. № 3. P. 268–279.
8. Laptev V. A. The concept of corporate conflicts. The distinction between the concepts of “corporate conflict” and “corporate dispute”, “corporate takeover” and “corporate takeover” // *Arbitration and civil process*. 2010. № 9. P. 28–32.
9. Levanova L. N. Types and forms of corporate conflicts in Russian organizations // *News of the Saratov University. New series. Economy series*. 2013. V. 13. № 4. P. 673–679.
10. Mazo M. A. Legal structures of regulation of conflict of interest in a joint-stock company // *Russian legal journal*. 2015. № 2.
11. Mogilevsky S. D. Management bodies of economic societies. Legal aspect. М., 2001. P. 166.
12. Osipenko O. V. Conflicts in the activities of governing bodies of joint-stock companies. М.: Statute, 2007. 621 p.
13. Osipenko O. V. Management of a joint stock company in the context of corporate law reform. М.: Statute, 2016. 400 p.
14. Persikova T. N. Intercultural communication and corporate culture: a tutorial. М.: Logos, 2011. 224 p.
15. Stepanov D. I. Interests of a legal entity and its participants // *Bulletin of Economic Justice of the Russian Federation*. 2015. № 1. P. 29–83.
16. Shastitko A. E. Foundation “Bureau of Economic Analysis.” New research. The problem of corporate governance and ways to solve them in corporate law // *Russian Management Journal*. 2006. V 4. № 2. P. 3–24.
17. Laptev V. A., Efimenko E. N. Corporate conflicts: causes and ways of protection // *Lex russica (Russian law)*. 2013. № 3. P. 268–279.
18. Shamlikashvili Ts. A. Using mediation to resolve conflicts between shareholders and participants in corporate relations. // *Joint-stock company: issues of corporate governance*. 2011. № 3 (82).
19. On the alternative dispute resolution procedure with the participation of a mediator (mediation procedure): Federal Law of February 20, 2010 № 193-FL. Access from the ref.-legal system “Consultant Plus”.
20. Gvozdareva M. V. Mediation as a method of alternative resolution of corporate conflicts: dissertation author’s abstract for the degree of candidate of sociological sciences. М., 2006.

### References:

1. On modern approaches to the organization of corporate governance in credit institutions: Letter of the Bank of Russia of 13 September 2005 № 119-T. P. 2. Access from ref.-legal system “ConsultantPlus”.
2. Tekutyev D. I. The legal mechanism to improve the performance of members of the governing bodies of the corporation. М.: Statute, 2017. P. 3.
3. Berezinets I. V., Ilina Yu. B., Fakhritdinova D. N. Corporate conflicts and financial performance of companies //



*Островский А. Н., Свентицкене Л. В.*

21. Didenko V. S. The best “practices” of settling corporate conflicts on the example of Russian companies // Student scientific journal Grani Skoti. 2014. V. 2. № 1. P.5–8.
22. Azarnova A. N. Evaluation of the effectiveness of the professional activity of the mediator // World of science, culture, education. 2013. № 5 (42).
23. Akimov L. Yu., Ilyutchenko N. V. Mediation in Russian companies: opportunities and prospects // Bulletin of arbitration practice. 2016. № 3. P. 5–12.
24. Bazarov T. Yu., Chinnov A. S. Socio-psychological determinants of the effectiveness of mediation // Psychological Studies. 2012. V. 5 № 23.
25. Gaydayenko Sher N. I. Formation of a system of alternative dispute resolution mechanisms: a conflict-free society as the basis for countering corruption: scientific-practical. benefit. M. : Izisp, INFRA-M, 2015. 176 p.
26. Dobrolyubova E. A. Mediation as a way to resolve corporate conflicts: the legal aspect // Business Law. 2011. № 4. P. 33–36.
27. Korotenko V. I. “Alternative Dispute Resolution”. [e-resource]. URL: [http://www.chelarbitr.ru/SMI\\_i\\_sud/Press-konferencii\\_dlja\\_SMI/Doklad\\_Korotenko\\_V.I.\\_Alternativnoe\\_razreshenie\\_sporo\\_](http://www.chelarbitr.ru/SMI_i_sud/Press-konferencii_dlja_SMI/Doklad_Korotenko_V.I._Alternativnoe_razreshenie_sporo_) (date of reference 22.08.2018)
28. Pogrebkaya S. A. Features of the media approach in the resolution of legal disputes // Law and order in modern society: a collection of materials of the XIX International Scientific and Practical Conference. 2014. P. 108.
29. Shamlikashvili Ts. A. Use of mediation to resolve disputes in the banking sector // Banking law. 2011. № 1.
30. Shamlikashvili Ts. A. Efficiency of mediation in corporate disputes Joint-Stock Company: Issues of Corporate Governance. 2010. № 12 (79).
31. Kenneth Thomas, Conflict and Conflict Management, in The Handbook of Industrial and Organizational Psychology, Marvin Dunnette, ed. Chicago: Rand McNally, 1976.
32. Adizes K. I. Management styles are effective and ineffective. M. : Alpina Publisher, 2015. 198 p.
33. Mogilevsky S. D. Management bodies of economic societies. Legal aspect. M., 2001. P. 166.
34. On the Corporate Governance Code: Letter of the Bank of Russia dated April 10, 2014 № 06-52 / 2463 // Bulletin of the Bank of Russia. 2014. № 40. P. 27.



## ПРИНЦИПЫ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ В СОВЕТСКОМ РАКЕТОСТРОЕНИИ В ГОДЫ «ХРУЩЕВСКОЙ ОТТЕПЕЛИ»

Буданов А. В.

кандидат исторических наук, доцент кафедры политологии, истории и философии Челябинского филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 454077, Россия, г. Челябинск, ул. Комарова, д. 26, andreybudanov@yandex.ru

УДК 338.45:629.7(470)(091)  
ББК 65.305.424.5(2)-03

**Цель и методы.** Накануне Карибского кризиса в СССР удалось создать новую высокотехнологичную отрасль промышленности – ракетостроение, что позволило отстаивать интересы страны на международной арене. Этот процесс потребовал решения кадровой проблемы. В условиях прекращения практики сталинских репрессий, необходимо было найти иные мобилизационные механизмы, позволявшие решить кадровые проблемы. На основе рассекреченных в последние годы документов и использовании принципов теории модернизации в статье анализируются принципы кадровой политики в этой отрасли, позволившие достичь успехов в реализации советской ракетной программы. Решение этих проблем является целью статьи.

**Результаты.** В этот период произошел отказ от замкнутости и кастовости, проявившейся в деятельности небольшого Совета главных конструкторов во главе с С. П. Королевым до середины 1950-х гг. в пользу конкуренции между главными конструкторами и возглавляемыми ими конструкторскими организациями. Появились новые талантливые конструктора: М. К. Янгель, В. Н. Челомей, В. П. Макеев и другие. Однако в условиях плановой советской экономики, отличавшейся проблемой ограниченности ресурсов и сжатыми сроками государственных заказов, конкуренция иногда приводила к деструктивным результатам: стремлению избегать новых ответственных проектов, совершенствуя старые (например, первоначальный отказ Королева от разработки ракет шахтного базирования); либо к завышенным требованиям по отношению к власти при разработке новых проектов, последнее особенно было свойственно В. Н. Челомею. Известен также конфликт С. П. Королева и В. П. Глушко, хотя такие конфликты имелись между всеми ведущими конструкторами, за исключением В. П. Макеева, сосредоточившегося на разработке узкоспециальной проблематики – баллистических ракет для подводных лодок.

**Научная новизна.** На основе изучения рассекреченных архивных материалов сделан вывод, что важными факторами стимулирования трудовых коллективов были экономические механизмы: премирование, улучшение жилищных условий. Фактически пришлось использовать элементы рыночной экономики и частично отказаться от советского принципа уравнительности в доходах трудящихся. Внеэкономические методы стимулирования в этой сфере не принесли желаемого результата и их использование было ограниченным. В итоге советское ракетостроение достигло в годы «хрущевской оттепели» высоких темпов роста.

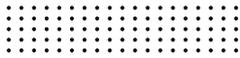
*Ключевые слова:* ракетостроение, холодная война, Карибский кризис, кадровая политика, гонка вооружений.

## THE PRINCIPLES OF PERSONNEL POLICY IN THE SOVIET ROCKET PRODUCTION IN THE PERIOD OF “KHRUSHCHEV’S THAW”

Budanov A. V.

Candidate of Historical Sciences, Associate Professor of the Department of Political Science, History and Philosophy of the Chelyabinsk Branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 454077, Russia, Chelyabinsk, Komarova str., 26, andreybudanov@yandex.ru

**Purpose and methods.** The missile production was a new high-tech branch, that was created in the USSR on the eve of the Caribbean crisis. It allowed to defend the interests of the country on the international scene. This process has demanded the solution of a personnel problem. Stalin’s repressions were terminated and it was necessary to find other mobilization mechanisms allowing to solve personnel problems. The declassified documents and the principles of the



*Буданов А. В.*

theory of modernization are the base of this article and they allowed to analyze the principles of personnel policy in missile production, that had success in implementation of the Soviet rockets program. The solution of this problems is article purpose.

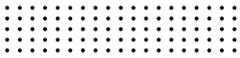
**Results.** During this period there was a refusal of the isolation and caste shown in activity of small Council of chief designers led by S. P. Korolev to the middle 1950-x in favor of the competition between chief designers and the design organizations headed by them. New talented the designers: M. K. Yangel, V. N. Chelomey, V. P. Makeev and others had appeared. The Soviet planned economy had problems of limitation of resources and short terms of the state orders. In these conditions the competition sometimes had destructive results: the aspiration not to receive new responsible projects, but to improve old (for example, refusal the S. P. Korolev from development of missiles of mine based); or to the overestimated requirements in relation to the power when developing new projects, the last was especially peculiar to V. N. Chelomey. S. P. Korolev and V. P. Glushko's conflict is known, but the similar conflicts were between all leading designers, except for V. P. Makeev who has focused on development to a highly specialized perspective – ballistic missiles for submarines.

**Scientific novelty.** On the basis of studying of the declassified archival materials the following conclusion has been drawn. Economic mechanisms, for example, awarding, improvement of living conditions were important factors of stimulation of labor collectives. Actually it was necessary to use elements of market economy and to refuse partially from the Soviet principle of equalizing of income of workers. Noneconomic methods of stimulation in this sphere haven't brought the desirable results and their use was limited. As a result the Soviet rocket production has reached in days of "Khrushchev's thaw" of high growth rates.

*Key words:* rocket production, cold war, Caribbean Crisis, personnel policy, arms race.

Кадровая политика в СССР всегда отличалась особым подходом и спецификой. Со времени Октябрьского переворота 1917 г. в этой сфере наблюдался мобилизационный принцип, основанный на стремлении получить от кадров максимум полезности при минимальных затратах. Для мобилизации человеческого капитала применялись всевозможные средства от материального поощрения до угрозы репрессий. Широко использовалось внеэкономическое принуждение в форме социалистического соревнования, апелляции к коммунистической сознательности. Однако после смерти И. В. Сталина кадровая политика в стране несколько изменилась. Снизился былой страх перед репрессиями, соответственно, исчез базовый стержень мобилизационной системы тоталитарного общества. Окончательно это стало очевидным после XX Съезда КПСС в феврале 1956 г., где был зачитан знаменитый секретный доклад Н. С. Хрущева, осуждавший, в том числе, методы репрессивного давления на общество и правящую элиту страны. Не случайно через год после Съезда было проведено одно из либеральных советских преобразований. В 1957 г. началась реформа органов управления промышленностью и строительством, которая декларировалась как возвращение к ленинским принципам демократического централизма. Суть реформы сводилась к использованию инициативы и потенциала местных работников путем ослабления контроля центра за экономикой в регионах, так как столичные промышленные и строительные министерства ликвидировались, а управление промышленными предприятиями и стройками передавалось местным руководителям. Всего в СССР было

создано 105 экономических административных районов, которые обычно совпадали с границами областей и небольших союзных республик. В каждом районе создавался региональный орган управления – совет народного хозяйства (совнархоз). На базе столичных министерств были сформированы Государственные комитеты Совета Министров СССР по соответствующим отраслям промышленности, которые координировали работу совнархозов, проводили единую общесоюзную научно-техническую политику, осуществляли общепромышленные научные исследования и опытно-конструкторские работы. Сложнее дело обстояло с реформированием оборонно-промышленного комплекса. Здесь окончательное решение было принято только в конце 1957 г., после подведения итогов работы специальных комиссий и многократных обсуждений проблемы на самом высоком уровне. В итоге 14 декабря 1957 г. был издан Указ Президиума Верховного Совета СССР, согласно которому оборонные министерства были ликвидированы, а взамен было создано четыре базовых Государственных комитета Совета Министров СССР по следующим отраслям промышленности: авиационной технике, оборонной технике, радиоэлектронике, судостроению. Окончательно их структура и функции были определены Постановлением Совета Министров СССР № 38-19 от 9 января 1958 г. В ведении Госкомитетов оставались ведущие конструкторские бюро и научно-исследовательские институты, а также опытные заводы, создававшие новые образцы вооружений. Серийные оборонные заводы были переданы в ведение совнархозов. Не решились реформировать лишь самое секретное Министерство среднего машиностро-



*Буданов А. В.*

ения, которое занималось созданием атомных боезарядов. Оно было преобразовано в Госкомитет лишь на два года с 1963 по 1965 гг. [1, с. 62–63]. Производство баллистических ракет было сосредоточено в Государственном комитете Совета Министров СССР по оборонной технике, но другие Госкомитеты и ведомства также привлекались к реализации советского ракетного проекта.

Проведение реформы совпало с первыми серьезными достижениями советского ракетостроения, имевшими мировой резонанс. Именно в этот период ракетостроение развивалось особенно быстрыми темпами, чему способствовала и особая политика в кадровой сфере. В 1957 г. состоялись первые успешные пуски межконтинентальной баллистической ракеты Р-7, разработанной в ОКБ-1 под руководством С. П. Королева. 4 октября 1957 г. в 22 часа 28 минут 34 секунды по московскому времени с помощью ракеты Р-7 был запущен первый искусственный спутник Земли «ПС-1», 3 ноября – второй спутник (первый биологический) с собакой Лайкой на борту [2, с. 238]. Эти запуски имели самый широкий отклик у мировой общественности. Триумфом советского ракетостроения стал запуск 12 апреля 1961 г. космического корабля «Восток» с Ю. А. Гагариным на борту. В конце 1957 г. произошел показательный инцидент: из Стокгольма в Президиуме Академии наук СССР пришел запрос на Нобелевскую премию для главного конструктора спутника, который был перенаправлен Н. С. Хрущеву. Заместитель председателя Правительства СССР Д. Ф. Устинов, курировавший оборонно-промышленный комплекс, и Президент академии наук А. Н. Несмеянов предложили выдвинуть С. П. Королева на премию. В этом случае его пришлось бы рассекретить. Однако Н. С. Хрущев отметил, что дело не в секретности, а в несправедливости по отношению к другим членам Совета главных конструкторов. Премии же более чем трем авторам по одному проекту не присуждались. Нобелевскому комитету заявили, что создателем спутника является весь советский народ. Это утверждение до сих пор вызывает ряд вопросов. Проблема личного вклада в развитие советского ракетостроения действительно остается спорной [3, с. 528]. Одна из причин, породивших эту ситуацию – секретность разработок. Имена многих конструкторов стали известны лишь после их кончины. В результате еще в СССР удалось рассекретить имена рано ушедших из жизни И. В. Курчатова (7 февраля 1960 г.) и С. П. Королева (14 января 1966 г.). Первый был объявлен создателем советского ядерного оружия, второй – ракетной техники. В итоге в общественном сознании сложился миф о главном конструкторе, который один разрабатывал все системы, а остальные привлеченные к проекту – лишь выполняли второстепенные задания, только посылно помогали. Однако факты

говорят о том, что подобные сложные технические системы не могут быть созданы стараниями одного человека, а их производство требует привлечения сотен предприятий. В СССР по оценкам и воспоминаниям современников для создания одного типа ракет требовалось привлечение около 300 предприятий различных отраслей [4, с. 68]. Кстати, эта цифра еще не столь велика, а в те годы даже демонстрировала отставание СССР от США в наличии производственных мощностей. В 1960 г. в США для изготовления одного типа ракет привлекалось до 900 различных фирм, включая смежников. В целом в Америке изготовлением различных видов ракет занималось 75 крупных предприятий-разработчиков и 5000 смежных фирм [5, с. 3]. Причина в сложности технологии. В СССР по подсчетам Н. С. Симонова с 1955 г. по 1965 г. было переоборудовано, реконструировано или расширено и вновь построено около 120 заводов для серийного выпуска ракетного вооружения и космической техники. В этой сфере трудилось более 350 тыс. человек. К началу 1965 г. в ракетостроительной отрасли было задействовано 65 научно-исследовательских институтов и опытных конструкторских организаций, в которых работало свыше 100 тыс. ученых [6, с. 275]. Эти цифры не являются исчерпывающими. Например, по плану на 1960 г. только для производства наземного оборудования для ракетной техники было задействовано более 70 заводов, на 54 из которых необходимо было провести реконструкцию и строительные работы [7, л. 13, 24]. Эти данные не включают в себя всех заводов-смежников. Например, предприятия, добывающие руду для создания ракетных сплавов; металлургические заводы, производящие специальные сплавы; электро-технические и машиностроительные предприятия и так далее. В целом к ракетному проекту фактически были привлечены мощности практически всех отраслей народного хозяйства СССР. Немалые финансовые средства на развитие ракетостроения поступали из общесоюзного бюджета. В этом отношении Н. С. Хрущев был прав, утверждая, что создателем ракетной техники являлся весь советский народ.

На примере создания ракеты Р-7 можно проиллюстрировать, что к разработке этого изделия были причастны десятки ведущих конструкторов и тысячи рядовых сотрудников, а совсем не один гениальный автор. Разработка ракеты началась согласно постановлению Совета Министров СССР от 20 мая 1954 г. №956-408сс. Этот документ поставил стратегически важную задачу – создать межконтинентальную баллистическую ракету, способную доставить термоядерный заряд на территорию вероятного противника – в тот период США. Были определены основные тактико-технические характеристики: наибольшая дальность стрельбы 8000 км, наименьшая – 3500–4000 км с максимальным отклонением



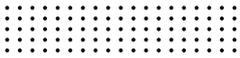
*Буданов А. В.*

от цели по дальности и направлению  $\pm 10$  км, стартовый вес ракеты 280 т, система управления полетом комбинированная, помехозащищенная. В ходе разработки проекта был определен список основных исполнителей, который далеко не ограничивался ОКБ-1 во главе с С. П. Королевым, а включал в себя десяток научно-исследовательских организаций: разработкой такого незаменимого компонента ракеты как двигателя занималось ОКБ-456 во главе с В. П. Глушко; для Р-7 требовалось также сложное и высокотехнологичное наземное и стартовое оборудование, которое создавалось в ГСКБ специального машиностроения (главный конструктор В. П. Бармин); созданием автономной и радиотехнической систем управления занималось НИИ-885 (главные конструктора Н. А. Пилюгин и М. С. Рязанский); комплекс силового электрооборудования проектировало ОКБ-686 (главный конструктор А. М. Гольцман); гироскопические приборы разрабатывали представители судостроительной отрасли – НИИ-944 (главный конструктор В. И. Кузнецов); за систему регулирования синхронного опорожнения баков с топливом и окислителем во всех двигателях отвечало авиационное ОКБ-12 (главный конструктор А. С. Абрамов); термоядерные заряды для боеголовок со всей необходимой автоматикой создавали в структурах, подчиненных министерству среднего машиностроения – КБ-11 (главные конструктора Е. А. Негин и С. Г. Кочарянц, научный руководитель Ю. Б. Харитон) и КБ-25 (главный конструктор Н. Л. Духов) [8, с. 73–74]. В каждой из упомянутых научно-исследовательских и конструкторских организаций трудились сотни, а иногда и тысячи работников: рабочие, конструктора, инженеры, служащие. Показательно, что сам новаторский подход компоновки ступеней ракеты Р-7 по пакетному типу, когда вторая ступень находилась в центре и была окружена четырьмя ракетами первой ступени, предложил не С. П. Королев, а М. К. Тихонравов [3, с. 528]. Следует отметить, что С. П. Королев признавал заслуги коллег. 13 мая 1953 г. он писал в письме к жене: «Мои друзья – большие молодцы. Все же наша «могучая кучка» – это сила. Я счастлив и бесконечно рад работать с моими товарищами» [9, с. 26]. За годы работы над баллистическими ракетами сформировался круг конструкторов-единомышленников, который стал известен в позднесоветском массовом сознании как Совет главных конструкторов.

Проблема существования Совета главных конструкторов – коллектива ученых-инженеров единомышленников, объединенных идеей развития ракетной техники в СССР и осуществления полета человека в космос, представляет собой интересный факт, который плохо согласуется с политическим режимом в СССР. Наличие неформальных групп, тем более на таком высоком социальном уровне в Советском Союзе

изначально не поощрялось, а в политической сфере строго подавлялось. Однако в этом случае дала о себе знать социальная роль технического прогресса, когда правящая элита вынуждена считаться с мнением высококлассных специалистов в важнейших для сохранения политического режима и государства отраслях. Например, трудно привести пример репрессий в отношении ведущих ядерных физиков, создававших атомную бомбу в правление И. В. Сталина. Существуют различные версии о составе «Совета главных», но с конца 1940-х и в 1950-е годы признанным лидером этой неформальной организации являлся С. П. Королев, а в ее состав входили: разработчик мощных ракетных двигателей В. П. Глушко, конструктор наземного оборудования В. П. Бармин, специалист по электронным системам управления Н. А. Пилюгин, разработчик систем радиосвязи М. С. Рязанский, специалист по гироскопическим приборам В. И. Кузнецов. Осенью 1947 г. состав Совета был специально сфотографирован, но фото было засекречено [10, с. 264]. Существует также фото после запуска Второго искусственного спутника Земли от 3 ноября 1957 г., где помимо указанных конструкторов заснят А. Ф. Богомолов [1, с. 19]. Действительно, вышеназванные конструктора совместно работали над многими космическими проектами СССР. Их имена упоминаются рядом в постановлениях ЦК КПСС и Совета Министров СССР в качестве разработчиков многих важнейших проектов 1950-х гг.: от 30 января 1956 г. № 149-88сс о создании искусственного спутника Земли (объект «Д»); от 20 марта 1958 г. № 343-166 «О создании объекта «Е»» (устройство для полета к Луне и проведения исследований); от 22 мая 1959 г. № 569-264 «Об объекте «Восток»»; от 10 декабря 1959 г. № 1388-618 «О развитии исследований по космическому пространству» и других [11, с. 151]. Однако в конце 1950-х – начале 1960 гг. ракетная монополия Совета главных конструкторов была нарушена, так как развернули свои исследования и работы новые главные конструктора, прежде всего, М. К. Янгель и В. Н. Челомей, которые предложили собственные ракетно-космические системы. В результате Совет главных конструкторов потерял было значение, но социальные и личные связи сохранялись.

Можно выделить несколько причин кризиса неформального Совета главных конструкторов. Во-первых, ракетная техника усложнилась, появились новые разработки, а группа конструкторов из шести человек уже объективно не могла заниматься всеми основными проблемами развития ракетной техники. Во-вторых, существует субъективный управленческо-политический фактор, связанный со спецификой управления военными разработками в СССР – стремлением высшего руководства партии и государства втянуть разработчиков ракетного оружия в конкурентную систему



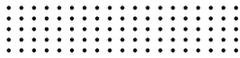
*Буданов А. В.*

взаимоотношений. Последний фактор наиболее важен для понимания кадровой политики советского государства периода «хрущевской оттепели». После 1953 г. ресурсы внеэкономического стимулирования сократились, так как была прекращена политика репрессий, сопровождавшаяся арестами, длительными заключениями и даже физической ликвидацией провинившихся и неугодных. Однако чтобы компенсировать потерю одного из важных стимулирующих факторов с помощью самого очевидного средства – материального стимулирования – не хватало финансовых ресурсов. В этих условиях конкуренция между конструкторами стала мощным фактором ускорения разработок. Малоизвестен, но очень показателен тот факт, что уже в 1954 г. именно этот фактор был принят за основу при разработке средств доставки термоядерных боеприпасов на территорию США. Так 20 мая 1954 г. одновременно с принятием постановления № 956-408сс о разработке ракеты Р-7 было издано постановление № 957-409сс о разработке межконтинентальных крылатых ракет-носителей ядерного заряда «Буря» и «Буран» с дальностью полета 8000 км. К их созданию были привлечены особые конструкторские бюро Министерства авиационной промышленности. ОКБ-301 знаменитого конструктора С. А. Лавочкина разрабатывало проект «Буря», ОКБ-23 В. М. Мясищева – более тяжелый носитель «Буран» [12, с. 56–57]. Новое руководство СССР использовало уже имевшую долгую историю конкуренцию между оборонными министерствами: вооружений (затем оборонной промышленности) и авиационной промышленности. Интересно, что научным руководителем проектов «Буря» и «Буран» являлся М. В. Келдыш. Этот факт объясняет, почему последний не был на фото королевского Совета главных конструкторов, а его включение в состав членов последнего спорно. Причина в том, что он работал на конкурирующий проект. Это малоизвестное, но серьезное соревнование продолжалось до 1960 г. Первоначально из борьбы выбыл проект «Буран» как более дорогой. Победу в соревновании одержала технология жидкостных баллистических ракет как более экономичная и удобная в производстве, а главное недоступная для противовоздушной обороны противника («Буря» летела не в космосе, а на высоте до 25 км и могла быть сбита средствами противовоздушной обороны). К тому же 9 июня 1960 г. умер конструктор С. А. Лавочкин. Последний девятнадцатый запуск его крылатой ракеты «Буря» состоялся 16 декабря 1960 г. уже после смерти конструктора [12, с. 77].

Однако на этом конкуренция с Министерством авиационной промышленности не закончилась. Эта структура сформировала нового амбициозного и талантливую генерального конструктора В. Н. Челомея, который возглавлял ОКБ-52 Государственного коми-

тета Совета Министров СССР по авиационной технике, в 1962 г. в состав этого конструкторского бюро вошло также ОКБ-23 В. М. Мясищева, ранее разрабатывавшее проект «Буран». В. Н. Челомей решительно заявил о своих амбициях не только по созданию боевых ракет, но и по освоению космоса. На основе предложений этого конструктора 23 июня 1960 г. ЦК КПСС и Совет Министров СССР принял постановление № 714-295 «О создании управляемых ракетопланов, космопланов, спутников-разведчиков и баллистических ракет с самонаведением». Этот документ содержит во многом фантастические идеи о создании в первой половине 1960-х гг. космопланов весом до 300 т, способных не только маневрировать на орбите, но и летать в беспилотном режиме к Луне, Марсу и Венере с возвращением на Землю и посадкой на аэродроме по самолетному варианту; спутников-разведчиков; баллистических ракет с самонаведением. Он также заявил о своих амбициях по освоению космоса, фактически бросив С. П. Королеву вызов. Челомей добился включения в состав Межведомственного научно-технического совета по космическим исследованиям себя и своих сторонников: А. А. Кобзарева, А. И. Макаревского, Г. П. Свищева, А. М. Люльки, П. Д. Кузнецова, А. Н. Туполева, В. М. Мясищева, В. Н. Третьякова [11, с. 253–257]. Работники авиационного ведомства смогли приобщиться к космическим исследованиям, что позволяло получать дополнительное финансирование, награды и поощрения. Аппаратные позиции В. Н. Челомея усилились, когда он пригласил на работу в свое конструкторское бюро Сергея Хрущева – сына фактического руководителя СССР, который проработал в его конструкторском бюро с 8 марта 1958 г. по июль 1968 г. В. Н. Челомей, подражая С. П. Королеву, решил также создать собственный совет главных конструкторов [13, с. 210–211]. В итоге В. Н. Челомей внес заметный вклад в развитие советского ракетостроения, создав уже после смещения Н. С. Хрущева ракеты УР-100 и УР-500 (знаменитый «Протон»).

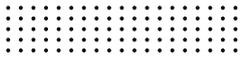
Однако конкуренция между главными конструкторами иногда приводила к отрицательным результатам. Широко известны деструктивные по последствиям для ракетостроения разногласия и личные конфликты между сторонниками С. П. Королева и создателем двигателей для его ракет В. П. Глушко. Между конструкторами имелись личные и технические разногласия. Показательно, что В. П. Глушко создавал двигатели и для первой ступени крылатой ракеты «Буран», фактически работая на конкурентов С. П. Королева [12, с. 72]. В итоге конфликт привел к тому, что Глушко отказался делать двигатели для ракеты Н-1, которая должна была стать базовой для пилотируемых полетов на Луну, что, конечно же, ослабило шансы на успех в лунной гонке с американцами. В конце 1950-х годов споры этих



*Буданов А. В.*

талантливых конструкторов имели под собой и объективную природу. В. П. Глушко предлагал делать двигатели на кислоте, а Королев – использовать менее опасный для здоровья человека кислород, так как под видом военных разработок стремился развивать пилотируемую космонавтику. Однако развитие мощностей по производству кислорода, средств его хранения и транспортировки требовало от государства значительных финансовых затрат. В 1959–1961 гг. на эти цели специальным постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 2 января 1959 г. №23-12 было выделено 434 млн руб. [14, Л. 9]. При этом на вопросы Н. С. Хрущева о возможности создания межконтинентальных ракет на токсичном кислотном топливе вместо керосина и кислорода С. П. Королев отвечал, что это невозможно. Однако молодой конструктор М. К. Янгель предложил руководителю Советского Правительства создать такую ракету, начал работу над ней в 1959 г. и в начале 1960-х гг. сдал межконтинентальную Р-16 на вооружение. Поняв, что теряет первенство, С. П. Королев неожиданно попытался убедить Н. С. Хрущева передать ему работы над ракетой на высококипящих компонентах топлива, но Хрущев был недоволен, что Королев пытается не допустить конкурента Янгеля к созданию межконтинентальных ракет. Лидер советского государства своеобразно наказал генерального конструктора летом 1960 г., когда на смотре советской ракетной техники высказал явные симпатии относительно проектов Янгеля, обойдя молчанием Королевские проекты, в том числе корабль «Восток» [15, с. 118]. В итоге М. К. Янгель стал основным разработчиком боевых ракет для Советской Армии, а С. П. Королев все больше сосредотачивался на космических ракетах. Интересно, что Янгель начал свою трудовую деятельность в авиационной промышленности, и перешел в ракетную отрасль в 1950 г., где проявил свой инженерный гений и же в 1954 г. стал самостоятельным разработчиком ракет. Проявилась старая межведомственная конкуренция. Представители королевской технической школы старались в этой конкуренции не участвовать. Показательна в этом отношении позиция будущего знаменитого конструктора баллистических ракет для подводных лодок В. П. Макеева, который зная ревнивое отношение своего учителя С. П. Королева к межконтинентальной тематике до его смерти не создавал подобных ракетных систем. Этот случай еще раз убедил высшее руководство СССР, что конкуренция среди конструкторов ракетной техники необходима, но нуждается в бдительном контроле и руководстве. Вторым случаем «обмана» советского руководителя стало категорическое отрицание ракетостроителями возможности шахтного базирования и запусков ракет из-под земли. В своих воспоминаниях Н. С. Хрущев рассказывал, что он как бывший шахтер, предложил защитить

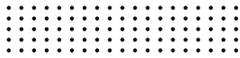
ракеты от поражения ударной волной ядерного взрыва и атак авиации с помощью помещения их в шахты. Тем не менее, члены Совета главных конструкторов, в том числе специалист по стартовому и наземному оборудованию В. П. Бармин идею не поддержали и заявили, что это невозможно. Из конструкторов этот проект, после беседы с Хрущевым на берегу Черного моря, одобрил лишь М. К. Янгель. Ситуация стала совсем неприятной, когда американцы стали создавать ракеты шахтного базирования. Этот случай произвел на Хрущева неприятное впечатление, заставил сомневаться в компетентности или честности членов Совета главных конструкторов [16, с. 453–454]. В этой ситуации руководство СССР и оборонно-промышленного комплекса решило использовать конкуренцию между главными конструкторами С. П. Королевым и М. К. Янгелем: 13 мая 1959 г. было издано два постановления: первое №514-232 о сокращении сроков создания ракеты Р-16 и Р-14, конструкции М. К. Янгеля; второе №521-235 «о разработке ракеты Р-9А» в ОКБ-1. В обоих проектах требовалось создание ракеты с возможностью шахтного базирования [17, с. 795, 804]. Таким образом, к концу 1950-х гг. необходимость конкуренции как важной составляющей кадровой и технической политики в сфере ракетостроения стала очевидной для советского руководства. Видимо, все эти факты поставили под сомнение необходимость существования неофициального Совета главных конструкторов, в котором организационной основой был принцип сотрудничества, а не конкуренции, и с начала 1960 г. в прежнем ограниченном составе он почти не собирался. Показательно, что даже обсуждение вопросов космических запусков и пилотируемых полетов – сферы, в которой С. П. Королев являлся непререкаемым авторитетом, проходили в начале 1960-х гг. в очень расширенном составе. Например, 4 августа 1961 г. в работе Государственной комиссии по запуску корабля «Восток 3А» наряду с С. П. Королевым, В. П. Глушко, В. П. Барминым, М. С. Рязанским, Н. А. Пилюгиным, В. И. Кузнецовым участвовало около 50 специалистов. Пуск было решено назначить на 6 августа, был выбран космический корабль «Восток-3А» №4 и космическая трехступенчатая модификация ракеты Р-7 (секретный шифр 8К72) «Восток» № Е10317. На этой ракете 6 августа стартовал второй советский космонавт Г. С. Титов [18, Л. 53, 57]. К тому же техника стала сложнее и требовала участия большого количества специалистов различного профиля, а Совет главных конструкторов потерял былое значение. Эта ситуация проиллюстрировала теорию социалиста Р. Михельса о «железном законе олигархии», которая утверждает, что любая организованная группа со временем начинает отстаивать собственные интересы, которые зачастую не согласуются с интересами остального общества.



*Буданов А. В.*

Вторым способом стимулирования кадров для хорошей работы в ракетостроительной сфере было традиционное материальное поощрение. Действительно, за каждую успешную разработку создатели ракетной техники получали премии. Эта практика была заложена еще при И. В. Сталине. Так в 1949 г. Постановление Совета Министров СССР от 13 февраля № 647-254 «Об изготовлении из отечественных материалов ракет дальнего действия Р-1 первого варианта (типа ФАУ-2) и итогах проведения заводских летных испытаний» предусматривало ежемесячное премирование работников за выполнение месячных производственных планов. Преемники Сталина продолжили эту политику. Однако вышеупомянутое постановление содержало норму об ограничении размера премии суммой не более 0,6 месячного оклада, что в случае особых успехов ракетостроителей 1950-х гг. нарушалось [11, с. 32–33]. Однако со времен сталинского правления оборонное значение ракетной техники выросло многократно, что требовало повышения выплат. В середине 1950-х гг. было издано новое Постановление Совета Министров СССР от 14 февраля 1955 г. № 208-123 «О порядке премирования за выполнение опытно-конструкторских и научно-исследовательских работ по специальным изделиям», в котором было предусмотрено уже шесть видов премий разного размера [17, с. 642–643]. Особенно много наград и денежных премий разработчики ракет получали после успехов в освоении космоса, имевших мировой резонанс, а также оборонное значение. В 1958 г. на премии за успехи в создании ракеты Р-7 и космических аппаратов для полетов к Луне было выделено 7 млн руб., из которых к маю 1959 г. израсходовали 2 млн 825 тыс. руб., оставшиеся средства было решено потратить на премии за разработку ракет и спутников-разведчиков, к которым относили и космический корабль «Восток» [11, с. 123]. 10 декабря 1959 г. было принято Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР № 1388-618 «О развитии исследований по космическому пространству», предусматривавшее ассигнования в размере 4 млн руб. на стимулирование коллективов за успешное выполнение заданий [11, с. 152]. Во второй половине 1950-х гг. пункты о премировании разработчиков и производителей содержались уже в большинстве постановлений ЦК КПСС и Советского Правительства, касающихся создания новых образцов ракетной техники, например, в Постановлении Совета Министров СССР от 12 августа 1955 г. № 1503-841 «О ходе разработки изделия Р-7», а также последующих решениях Совета Министров СССР о распространении утвержденного этим постановлением порядка премирования на изделия Р-7А, Р-9А, Р-14, Р-16, на объекты «Д» и «Е», а также на систему «А» (противоракетная оборона). Руководители советского

государства постоянно меняли условия премирования. Например, 19 июня 1959 г. вышло постановление Совета Министров СССР № 664 об утверждении Положения о премировании руководящих, инженерно-технических работников, служащих НИИ и проектных институтов и организаций, КБ, опытных заводов, промышленных предприятий и строительных организаций оборонных отраслей промышленности за своевременное и высококачественное выполнение заданий по созданию атомных подводных лодок и реактивной техники [19, Л. 155]. Головным организациям разработчикам в те годы разрешили создавать фонды в размере 2% от фонда заработной платы, а расходы относить на стоимость изделий. Однако за успешное выполнение правительственных заданий приходилось платить дополнительные премии из специальных фондов, не смотря на желание сэкономить средства. Например, в 1960 г. была принята на вооружение ракета Р-7. Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 20 января 1960 г. № 60-20 и решение Комиссии Президиума Совета Министров СССР по военно-промышленным вопросам от 13 февраля 1960 г. № 23 предусматривали выплату денежного вознаграждения за успешное окончание работ по созданию и принятию на вооружение этого изделия. Премии получили различные подразделения, участвовавшие в работе. Например, денежные средства были выплачены многим сотрудникам Девятого управления Госкомитета по оборонной технике, участвовавшим в разработке и сдаче на вооружение стартовых позиций для ракеты Р-7: главный металлург отдела № 6 А. А. Кошкин получил 2100 руб., начальник отдела № 4 Е. И. Володин – 1300 руб., старший инженер отдела № 2 А. Н. Сидорин – 1500 руб. и так далее. Денежные поощрения за создание новой ракетной техники получали не только головные организации, но и сотрудники всех организаций, внесших заметный вклад в разработку и производство изделия. Например, в связи с успешным окончанием летно-конструкторских испытаний ракеты Р-11ФМ Госкомитет по радиоэлектронике выдал 17 тыс. руб. для премирования коллектива Свердловского СКБ-626 за разработку системы управления к ракете. Рабочие, инженеры и начальники структурных подразделений получили суммы в размере от 200 до 2500 руб.: электромонтажники Е. А. Кондратьева и А. В. Кисельникова – по 200 руб., техник В. П. Исаев – 800 руб., инженер В. Р. Микаэлян – 200 руб., заместитель главного конструктора по ракете Р-11ФМ В. А. Внутковский – 2500 руб. и т.д. Всего было премировано 22 человека [20, Л. 1]. Согласно постановлению Совета Министров СССР от 18 июля 1958 г. № 805-386 предприятия Челябинского совнархоза, получили премию в честь внедрения в серийное производство системы С-75 в размере 50 тыс. руб., из которых Усть-Катавскому вагоностроительному



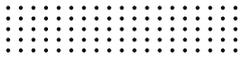
*Буданов А. В.*

заводу № 13 было выделено 15 тыс. руб., Златоустовскому машиностроительному заводу № 66 – 15 тыс. руб., заводу Станкомаш № 78 – 10 тыс. руб. и управлению оборонной промышленности совнархоза – 10 тыс. руб. Директора и главные инженеры получали премии в размере 1000–1500 руб., руководитель управления оборонной промышленности Д. П. Медведев – 2000 руб., остальные руководящие сотрудники управления – от 400 до 1200 руб. [21, Л. 167] Премии для руководителей конструкторских бюро были заметно выше. Например, в декабре 1959 г. за выполнение важного задания по подготовке технической документации руководство южноуральского СКБ-385 и его опытных заводов получили следующие премии: начальник СКБ-385 Е. А. Гульянц – 3000 руб.; главный конструктор В. П. Макеев – 3000 руб., директор завода № 385 А. А. Дементьев – 2000 руб., главный инженер завода № 385 С. И. Тихонов – 2000 руб.; начальник планового отдела СКБ-385 М. Ф. Силин – 1000 руб., начальник отдела технического контроля завода № 385 Б. К. Иванов – 1000 руб. [22, Л. 92]. В целом премия в 3000 руб. для руководства ведущих конструкторских бюро, предприятия и совнархозов стала стандартной. Однако порочность этой системы состояла в том, что рядовые исполнители получали значительно меньшие средства. В этом вопросе советская кадровая политика делала упор на стандартизацию производства, взаимозаменяемость работников, что приводило к высокой текучести кадров даже на оборонных предприятиях.

Не менее важным способом стимулирования качественного производительного труда стала выделение квартир и жилой площади для работников ракетостроительной отрасли. Этот вопрос был очень важным, так как в Советском Союзе решение жилищной проблемы было одной из важнейших социальных задач. Еще в самом начале ракетного проекта этой проблеме уделялось большое внимание. Например, в 1950 г. в проект постановления о создании на Урале ракетостроительных мощностей был включен пункт с требованием распространить действие постановлений Совета Министров СССР от 25 августа 1946 г. № 1897 и № 1898 «О повышении зарплаты и строительстве жилищ для рабочих и инженерно-технических работников предприятий и строек, расположенных на Урале, в Сибири и на Дальнем Востоке» на заводы-дублиеры по ракетной технике [23, Л. 21]. Выделение жилья могло компенсировать и перекрыть в сознании работника многие негативные факторы, связанные с условиями труда. Неслучайно все главные конструкторы при подготовке проектов создания ракетной техники требовали строительства жилых помещений для работников своих организаций и предприятий. Например, В. Н. Челомей добился включения в текст

постановления ЦК КПСС и Совет Министров СССР от 23 июня 1960 г. № 714-295 «О создании управляемых ракетопланов, космопланов, спутников-разведчиков и баллистических ракет с самонаведением» пункта о строительстве 22 тыс. м<sup>2</sup> жилья для сотрудников ОКБ-52 в 1961–1962 гг. [11, с. 257]. Управление оборонной промышленности Челябинского совнархоза получило на 1960 г. 37 млн 900 тыс. руб. на жилищное строительство для работников оборонных заводов [24, Л. 91]. Государственный комитет по оборонной технике в 1957 г. израсходовал на строительство жилья 10,2 млн руб. [25, Л. 27] Отсутствие жилья часто приводило к увольнениям по собственному желанию и переходу на другие предприятия молодых специалистов и опытных сотрудников, так что этому вопросу руководство предприятий уделяло особое внимание. В улучшении жилищных условий нуждались не только рядовые сотрудники, но и ведущие конструктора ракетной техники. За успешные запуски первых искусственных спутников Земли Члены Совета главных конструкторов помимо орденов и премий были награждены постройкой для них двухэтажных каменных особняков на Успенском шоссе близ поселка Жуковка. С. П. Королев попросил построить дом рядом с ВДНХ поближе к его конструкторскому бюро [3, с. 528]. Сейчас здесь располагается Мемориальный дом-музей академика С. П. Королева. Б. Е. Черток вспоминает, что в 1958 г. за участие в создании первых спутников в Москве особо отличившимся специалистам были выделены сотни квартир. Сотрудники ОКБ-1 С. П. Королева получили 3 секции в новых домах по 3-й Останкинской улице (ныне ул. Академика Королева) [26, с. 399–400].

Важным методом стимулирования трудовой активности являлась выдача наград, почетных грамот, благодарностей, что является как формой материального стимулирования (награды и грамоты сопровождалась льготами и денежными выплатами), так и формой внеэкономического принуждения (награды апеллировали к чувству гордости, самоуважения и общественного признания). Например, 8 декабря 1957 г. в честь запуска первых искусственных спутников Земли на заседании Президиума ЦК КПСС были утверждены проекты постановлений Совмина СССР о присуждении Ленинских премий, о сооружении в Москве обелиска, выделении денежных средств на премирование наиболее отличившихся работников и проекты Указов Президиума Верховного Совета СССР о присуждении звания Героя Социалистического Труда, награждении орденами и медалями, например, орденом Ленина награждалось ОКБ-1 Госкомитета по оборонной технике и орденом Трудового Красного Знамени НИИ-4 Министерства обороны СССР [11, с. 63]. Действительно, 18 декабря 1957 г. коллектив ОКБ-1 под руководством С. П. Королева получил второй орден Ленина,



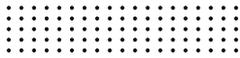
*Буданов А. В.*

пять его сотрудников были удостоены звания Героя Социалистического Труда, одиннадцати – присуждена Ленинская премия, всего 500 работников ОКБ-1 были награждены орденами и медалями. 14 февраля 1958 г. Президиумом Академии наук СССР С. П. Королев был награжден Золотой медалью имени К. Э. Циолковского под номером один [10, с. 22]. Награды получали не только работники центральных ракетных КБ. Например, на Южном Урале конструктор В. П. Макеев в годы хрущевской «оттепели», когда он еще находился в тени своих именитых учителей, получил серию наград: три из четырех орденов Ленина (1956 г., 1961 г., 1963 г., 1974 г.), Ленинскую премию (1959 г.), в октябре 1961 г. ему было присвоено звание Героя Социалистического Труда (золотая медаль «Серп и Молот» Героя Социалистического труда) [27, Л. 2].

Использовались и традиционные для советской экономики методы. Рядовые работники предприятий и конструкторских бюро вовлекались в систему рационализаторства и изобретательства, социалистического соревнования. В 1957 г. Госкомитет по оборонной технике выплатил сотрудникам конструкторских организаций и опытных заводов 4,7 млн руб. премий за успехи во Всесоюзном социалистическом соревновании [25, Л. 27]. На Усть-Катавском вагоностроительном заводе № 13 Челябинского совнархоза в 1958 г. сосоревнование в трех формах: индивидуальное, бригадное, межцеховое. В итоге в книгу почета было занесено 84 человека, на доску почета – 216 [28, Л. 31]. Соревнование проводилось в те годы практически на всех предприятиях, также как и сбор рационализаторских предложений. Однако в ракетостроении рационализаторство было ограничено объективно, так как технология была сложной, а ее изменение в ходе рационализаторства могло привести к серьезным негативным последствиям. Любые изменения требовали согласования с конструкторскими бюро-разработчиками и военной приемкой. Многие изобретения были направлены на облегчение труда, совершенствование технологической оснастки. Несколько свободнее чувствовали себя разработчики наземного оборудования, так как эти изделия не требовали таких сложных расчетов как производство непосредственно ракет. Например, изобретательская работа и рационализаторское движение активно развивались в Центральном конструкторском бюро № 34 Девятого управления Госкомитета по оборонной технике. Здесь только за 1960 г. поступило 40 заявок на изобретения, но не все были приняты. Было выплачено 41 тыс. руб. за три изобретения, в том числе 20 тыс. руб. получили Н. В. Цуров, А. Э. Мандельштам, М. И. Горшков; Б. Н. Долгов и Н. П. Харитонов за «Способ изготовления трубчатого электронагревательного элемента водонепроницаемого исполнения», а еще шесть изобретений находились на процедуре оценки их эффек-

тивности [29, Л. 62]. Общества изобретателей и рационализаторов в оборонных конструкторских бюро стали появляться поздно – в начале 1960-х годов. В 1961 г. на предприятиях Седьмого управления Госкомитета по оборонной технике в честь XXII Съезда КПСС проводилось социалистическое соревнование и конкурс рационализаторов. Первое место в конкурсе на лучшие изобретения среди конструкторских бюро Седьмого управления заняло ОКБ-2 (главный конструктор А. М. Исаев, начальник отдела рационализации и изобретательства О. М. Терентьева), второе место – завод № 586 и ОКБ-586 (главный конструктор М. К. Янгель, директор А. М. Макаров, начальник отдела рационализации и изобретательства В. И. Сохраничев), третье место – опытный завод и ОКБ-456 (главный конструктор В. П. Глушко, директор Ю. Д. Соловьев, начальник отдела рационализации и изобретательства Л. А. Григорьева) [30, Л. 7]. Однако конкурс по рационализаторству для опытных заводов и конструкторских бюро, где ведутся передовые разработки, выглядит надумано как уступка идеологии, так как здесь почти все разработки были новыми, а не серийными.

Таким образом, в годы хрущевской «оттепели» кадровая политика в сфере ракетостроения имела одно важное отличие от предыдущей сталинской эпохи – прекращение практики репрессий. Во многом это связано не только со смягчением политического режима в стране, но и с технологической революцией. Новые технологии были сложны и требовали долгой подготовки специалистов, что не позволяло их уничтожать физически, так как на подготовку новых требовалось большое время. Этот эффект проявился еще в сталинский период, когда стало создаваться ядерное оружие. Отказ от угрозы репрессий требовал усиления других методов стимулирования. Здесь главную роль сыграло развитие конкуренции между конструкторами-ракетостроителями. В условиях ослабления запугиваний конкуренция давала свободу творчества и стимул к победе. Для достигших успеха предусматривалось материальное поощрение в виде увеличенного размера премий, улучшения жилищных условий. Традиционно успешных конструкторов награждали почетными званиями, медалями и орденами. Однако конкуренция могла привести и к ненужным для дела конфликтам, что имело место в отношениях С. П. Королева и В. П. Глушко, а также других конструкторов. Конкуренция и относительная свобода технического творчества позволила ослабить замкнутость и закрытость ракетостроительной отрасли, что имело место в годы ее становления, когда основные технические решения принимал небольшое коллектив неофициального Совета главных конструкторов. Падение роли последнего и было связано с тем, что появились другие талантливые конструктора вроде М. К. Янгеля с новым революционным техническими



Буданов А. В.

решениями, показательно, что основатели отрасли ревниво относились к ним, демонстрируя эффект «железного закона олигархии». В силу сложности ракетной технологии здесь в меньшем объеме были развиты такие традиционные методы стимулирования трудовой активности как социалистическое соревнование и рационализаторство и изобретения. В целом можно констатировать, что кадровая политика в сфере ракетостроения в период хрущевской «оттепели» была результативной и позволила достичь серьезных успехов в развитии военного ракетостроения и освоении космоса.

#### Литература:

1. Буданов А. В. Высшие и центральные органы управления оборонно-промышленным комплексом СССР в 1957–1965 гг. // Оборонно-промышленный комплекс России: прошлое и настоящее. Материалы Международной научно-практической конференции (апрель 2010 г.). Челябинск, 2010. С. 56–74.
2. Глушко В. П. Развитие ракетостроения и космонавтики в СССР. М.: Машиностроение, 1987. 302 с.
3. Хрущев С. Н. Никита Хрущев. Реформатор. М.: Время, 2010. 1080 с.
4. Бурундукова Т. С., Медведникова Н. А. Интервью с М. М. Радашкевичем // Морские ракеты и космонавтика на уральской земле. Материалы секции Миасского филиала Студент и научно-технический прогресс. Миасс, 2011. С. 66–70.
5. Некоторые вопросы технологии ракетостроения в США. Обзор зарубежных материалов. М.: 1960 г. 135 с.
6. Симонов Н. С. Военно-промышленный комплекс СССР в 1920–1950-е годы: темпы экономического роста, структура, организация производства и управление. М.: Росспэн, 1996. 336 с.
7. Российский государственный архив экономики. Ф. 298. Оп. 1. Д. 686.
8. Буданов А. В. Правовое обеспечение деятельности ракетостроительной отрасли СССР в 1957–1962 годах // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия «Исторические науки». 2017. № 2. С. 71–79.
9. «...Был веку нужен Король». По страницам архива Мемориального дома-музея академика С. П. Королева. / Под общ. ред. Ю. М. Соломки. М.: 2002. 208 с.
10. Королева Н. С. С. П. Королев. Отец: в 3 книгах. М.: Наука, 2007. Кн. 3: 1957–1966 годы. 2007. 253 с.
11. Кудряшов С. Советский космос: специальное издание к 50-летию полета Юрия Гагарина. М., 2011. 719 с.
12. Долгий путь к «Буре». М.: Вузовская книга, 1999. 109 с.
13. Хрущев С. Н. Никита Хрущев. Рождение сверхдержавы. М.: Время, 2010. 576 с.
14. Российский государственный архив экономики. Ф. 4372. Оп. 79. Д. 293.
15. Кочемасов С. Г. Ветераны ракетчики вспоминают. М., 1994. 264 с.
16. Хрущев Никита Сергеевич (1894–1971.). Воспоминания: избр. фрагм. М.: Вагриус, 1997. 512 с.
17. Задача особой государственной важности. Из истории создания ракетно-ядерного оружия и Ракетных войск стратегического назначения (1945–1959 гг.): сб. док. М.: РОССПЭН, 2010. 1207 с.
18. Российский государственный архив экономики. Ф. 298. Оп. 1. Д. 2573.
19. Объединенный государственный архив Челябинской области. Ф. Р-1613. Оп. 1. Д. 274.
20. Российский государственный архив экономики. Ф. 51. Оп. 1. Д. 125.
21. Объединенный государственный архив Челябинской области. Ф. Р-1613. Оп. 1. Д. 47.
22. Российский государственный архив экономики. Ф. 298. Оп. 1. Д. 1292.
23. Российский государственный архив экономики. Ф. 4372. Оп. 97. Д. 520.
24. Объединенный государственный архив Челябинской области. Ф. Р1613. Оп. 1. Д. 353.
25. Российский государственный архив экономики. Ф. 298. Оп. 1. Д. 13.
26. Черток Б. Е. Ракеты и люди. Подлипки – Капустин Яр – Тюратам. М.: РТСофт, 2011. 656 с.
27. Объединенный государственный архив Челябинской области. Ф. П-288. Оп. 189. Д. 1363.
28. Объединенный государственный архив Челябинской области. Ф. Р-1613. Оп. 1. Д. 69.
29. Российский государственный архив экономики. Ф. 298. Оп. 1. Д. 1933.
30. Российский государственный архив экономики. Ф. 298. Оп. 1. Д. 3271.

#### References:

1. Budanov A. V. The supreme and central authorities of the defense-industrial complex of the USSR in 1957–1965. // The defense industrial complex of Russia: past and present. Materials of the International Scientific and Practical Conference (April 2010). Chelyabinsk, 2010. P. 56–74.
2. Glushko V. P. The development of rocket science and astronautics in the USSR. M.: Mechanical Engineering, 1987. 302 p.
3. Khrushchev S. N. Nikita Khrushchev. Reformer. M.: Vremya, 2010. 1080 p.
4. Burundukova T. S., Medvednikov N. A. Interview with MM Radashkevich // Sea rockets and astronautics in the Urals. Materials section Miass branch Student and scientific and technical progress. Miass, 2011. P. 66–70.
5. Some issues of rocket technology in the United States. Review of foreign materials. M.: 1960 135 p.



*Буданов А. В.*

6. Simonov N. S. The military-industrial complex of the USSR in the 1920–1950s: economic growth rates, structure, organization of production and management. M.: Rossspan, 1996. 336 p.
7. Russian State Archive of Economics. F. 298. Op. 1. D. 686.
8. Budanov A. V. Legal support of the activities of the USSR rocket-building industry in 1957–1962 // Bulletin of the Moscow City Pedagogical University. Series “Historical Sciences.” 2017. №2. P. 71–79.
9. “... Was ever needed Korolev.” Through the pages of the archive of the Memorial House-Museum of Academician S. P. Queen. / Under total ed. Yu. M. Straw M.: 2002. 208 p.
10. Queen N. S. S. P. Korolev. Father: in 3 books. M.: Science, 2007. Book. 3: 1957–1966. 2007. 253 p.
11. Kudryashov S. Soviet space: a special edition for the 50th anniversary of the flight of Yuri Gagarin. M., 2011. 719 p.
12. The long road to “Bure”. M.: University book, 1999. 109 p.
13. Khrushchev S. N. Nikita Khrushchev. The birth of a superpower. M.: Time, 2010. 576 p.
14. Russian State Archive of Economics. F. 4372. Op. 79. D. 293.
15. Kochemasov S. G. Veterans rocket men remember. M., 1994. 264 p.
16. Nikita Khrushchev (1894–1971.). Memories: fav. fragm. M.: Vagrius, 1997. 512 p.
17. The task of special national importance. From the history of the creation of nuclear missiles and the Strategic Missile Forces (1945–1959): Sat. doc M.: ROSSPEN, 2010. 1207 p..
18. Russian State Archives of Economics. F. 298. Op. 1. D. 2573.
19. The United State Archive of the Chelyabinsk Region. F. P-1613. Op. 1. D. 274.
20. Russian State Archive of Economics. F. 51. Op. 1. D. 125.
21. The United State Archive of the Chelyabinsk Region. F. P-1613. Op. 1. D. 47.
22. Russian State Archives of Economics. F. 298. Op. 1. D. 1292.
23. Russian State Archive of Economics. F. 4372. Op. 97. D. 520.
24. United State Archive of the Chelyabinsk Region. F. P1613. Op. 1. D. 353.
25. Russian State Archive of Economics. F. 298. Op. 1. D. 13.
26. Chertok B. E. Rockets and people. Podlipki – Kapustin Yar – Tyuratam. M.: RTSoft, 2011. 656 p.
27. United State Archive of the Chelyabinsk Region. F. P-288. Op. 189. D. 1363.
28. United State Archive of the Chelyabinsk Region. F. P-1613. Op. 1. D. 69.
29. Russian State Archive of Economics. F. 298. Op. 1. D. 1933.
30. Russian State Archive of Economics. F. 298. Op. 1. D. 3271.



## СИНЕРГЕТИЧЕСКАЯ ПРИРОДА ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО КАПИТАЛА КАК ФАКТОРА ЭФФЕКТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ

**Петкова Т. А.**

аспирант кафедры экономики и управления Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, tamara.petkova@ui.ranepa.ru

**Скоробогатский В. В.**

доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой государственного управления и политических технологий Уральского института управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, vyacheslav.skorobogatsky@ui.ranepa.ru

УДК 005:304.4  
ББК 60.80

**Цель** данной статьи – раскрыть синергетическую природу человеческого капитала как фактора эффективного управления в условиях информационного общества.

**Методы.** В качестве теоретико-методологической основы научной разработки проблемы человеческого капитала авторы используют концепцию синергетики.

**Результаты.** Опираясь на синергетические представления, авторы анализируют новые тенденции в развитии организации, используя в качестве аналога поведение сверхсложных социальных систем в условиях неравновесия и неопределенности. В этих условиях организации, которые относятся к системам открытого типа, обнаруживают способность к самоорганизации и самоуправлению, к дифференциации и усложнению социальных ролей и повышению социальной «чувствительности». Катализатором этих изменений в организации является развитие человеческого капитала. Этот процесс повышает потенциал креативности организации и продуктивность ее работы. Соответственно, происходит перестройка структурных связей и отношений в организации, меняется соотношение «вертикали» и «горизонтالي» в пользу последней. Для закрепления этих тенденций необходимо изменение стратегии управления, в частности, формирование новых подходов в кадровой политике. В качестве специального инструмента кадровой политики, способствующего формированию человеческого капитала в организации, рассматривается модель управления карьерой ее сотрудников.

**Научная новизна.** В статье обосновывается необходимость парадигмального сдвига в социальном познании, обусловленного вступлением общества в информационную эпоху и соответствующими кардинальными изменениями в экономике, социальных структурах, культуре и политике. Изменение теоретико-методологического ракурса позволяет поставить вопрос о зависимости стратегии управления организацией и повышения его эффективности от человеческого капитала, целенаправленной политики по его формированию и развитию.

*Ключевые слова:* человеческий капитал, синергетическая природа, эффективность управления, потенциал развития.

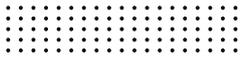
### SYNERGETIC NATURE OF HUMAN CAPITAL AS A FACTOR OF EFFICIENT MANAGEMENT

**Petkova T. A.**

Post-graduate Student, Department of Economics and Management, Ural Institute of Management – branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 620990, Russia, Ekaterinburg, March 8 str., 66, tamara.petkova@ui.ranepa.ru

**Skorobogatsky V. V.**

Doctor of Philosophy, Professor, Head of the Department of Public Administration and Political Technologies of the Ural Institute of Management-branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 620990, Russia, Ekaterinburg, March 8 str., 66, vyacheslav.skorobogatsky@ui.ranepa.ru



*Петкова Т. А., Скоробогатский В. В.*

**The purpose** of the article is to discover synergetic nature of human capital as a factor of efficient management under the conditions of information society.

**Methods.** As a theoretical and methodological basis for the scientific development of the human capital problem the authors use the concept on synergetics.

**Results.** Based on synergetic conception, the authors analyze new trends of organization development, using as an analogue the behavior of highly complex social systems under the conditions of disequilibrium and uncertainty. Under such conditions the organizations, which refer to open systems, reveal capability for self-organization and self-management, to the differentiation and complication of social roles and the increase of social “sensitivity”. The catalyst for these changes in the organization is the development of human capital. This process increases the potential of the organization creativity and its productivity. Accordingly, there is a restructuring of structural connections and relationships in the organization, the ratio of “vertical” and “horizontal” changes in favor of the latter. To consolidate these trends, it is necessary to change the management strategy, in particular, the formation of new approaches in personnel policy. A career management model of its employees is considered as a special tool of personnel policy, contributing to the formation of human capital in an organization.

**Scientific novelty.** The necessity of a paradigm shift in social cognition caused by the entry of the society into the information age and the corresponding dramatic changes in the economy, social structures, culture and politics are proved in the article. A change in the theoretical and methodological perspective allows us to put the question of the dependence of the organization’s management strategy and increasing of its effectiveness on human capital, a purposeful policy of its formation and development.

*Key words:* human capital, synergetic nature, management efficiency, potential for development.

Современный мир вступил в эпоху глобализации. Это процесс, в ходе которого совершаются интенсивные обмены в различных областях общественной жизни – в политике, экономике, финансовой сфере, культуре, науке, образовании, спорте. В том числе происходит и относительно свободное перемещение основного фактора современной экономики – знания и его носителя, человека. Для экономики нового типа характерна новая роль человека в системе производства, оператор машины, элемент конвейерной технологии уступает место феномену, который получил название человеческого капитала.

В современном обществе освоение этой новой экономической силы становится одним из решающих условий успешной конкуренции на мировом рынке. В настоящее время человеческий капитал рассматривается как важнейший ресурс национальной экономики, определяющий ее потенциал и перспективы роста. Развитие и использование человеческого капитала имеет особое значение для России в свете переживаемой нашим обществом системной трансформации. «Применительно к современной ситуации можно предположить, что если Россия сумеет найти наиболее эффективные институты развития человеческого капитала (в условиях общего кризиса в этой сфере), то страна получит значительные сравнительные преимущества в решении задачи сокращения экономического отставания от наиболее развитых стран» [1, с. 115]. Современное российское общество переходит на инновационный путь социально-экономического развития, который основан на знаниях, и нуждается в резком

повышении профессионального уровня работников, их культурного, социального и производственного потенциала, получившего название человеческого капитала. Инвестиции в науку, образование, социальную сферу в нынешних условиях имеют важнейшее социально-экономическое значение, способствуют расширенному воспроизводству и накоплению человеческих способностей, профессиональных компетенций и экономических возможностей населения.

Но постановка вопроса о человеческом капитале обусловлена более глубокими причинами, чем задачи ускорения развития российского общества в соответствии с теми требованиями и возможностями, которые предоставляет современный мир. Назовем две из них. Первая связана с тем, что Россия переживает кризис. Он обусловлен не только изнутри («слом» старой, плановой экономики и сопряженных с нею институтов социального государства советского типа), но и извне («отмирание» экономической и социальной систем индустриального общества и переход к информационному обществу) [1, с. 115]. Использование человеческого капитала позволяет совершенствовать организацию производства, его технологии, повышать производительность и качество продукции, но первым шагом на этом пути является создание эффективной модели управления. И, в первую очередь, потому, что наличие человеческого капитала в структуре организации повышает потенциал самоорганизации и самоуправления, меняет вектор отношений в организации с директивного на отношения сотрудничества, дает простор инициативе и креативности работников, сужает



*Петкова Т. А., Скоробогатский В. В.*

рамки репродуктивной исполнительности. В целом, развитие человеческого капитала радикально меняет характер труда и его экономическую эффективность и тем самым воздействует на социальные отношения, формирующиеся вокруг новой экономической системы и составляющих важный блок ее инфраструктуры.

Вторая причина – необходимость обновления научной парадигмы в области общественных наук, применение новых подходов при решении проблемы эффективности управления в организациях разного типа, от производственно-экономических до социальных и политических, включая органы государственной власти и местного самоуправления. Но использование и особенно развитие человеческого капитала предполагает адекватное понимание природы и возможных направлений его применения. А это обусловлено, в свою очередь, парадигмальными особенностями социального (в широком смысле этого слова) мышления. Иными словами, для выявления природы и функций человеческого капитала в современном производстве и системах управления необходимы серьезные изменения в общественной науке, которые бы носили характер парадигмального сдвига. На наш взгляд, одним из прорывных направлений в этой области является синергетика – концепция, которая открывает определенные методологические перспективы в углублении представлений о человеческом капитале и о направлениях его формирования, развития и использования.

Понятие человеческого капитала стало предметом научной разработки в отечественной науке сравнительно недавно. До 1990-х гг. в отечественной литературе выходили в свет в основном статьи и монографии критической направленности, в которых теория человеческого капитала признавалась «вредной» «буржуазной» теорией, чем-то вроде генетики в 1940-ые или кибернетики и информатики в 1950-е гг. Положительная разработка понятия человеческого капитала в качестве экономической категории, раскрывающей новый фактор интенсивного развития, стало возможным только с переходом к рыночной экономике.

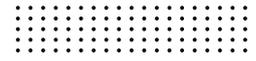
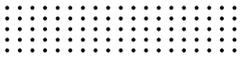
Зарубежный опыт изучения человеческого капитала в экономической теории и в теории менеджмента свидетельствует о системном характере этого феномена. В силу этого существуют различные определения человеческого капитала. Так, основатели теории человеческого капитала Г. Беккер и Т. Шульц напрямую связывали данный феномен с человеком как носителем знаний и потому придавали особое значение образованию как одному из важнейших факторов развития общества и экономики [2]. В настоящее время такой подход к человеческому капиталу представляется зауженным.

Сегодня доминирует представление, что человеческий капитал включает не только знания и обще-

культурные и профессиональные компетенции и специалистов высокого уровня, которые прошли школу образования и воспитания, получили научную подготовку и обладают производственным и социальным опытом. К числу элементов, образующих человеческий капитал, сегодня относят также инструменты интеллектуального труда и состояние профессиональной среды, в которой носители человеческого капитала выполняют свои производительные функции, среду его (капитала) функционирования. Действительно, специалист без программного обеспечения его труда, без необходимых источников информации, базы данных, методик и технологий не может в современных условиях эффективно выполнять свою работу, свои функции. Равным образом необходимо высокое качество жизни, отсутствие которого в значительной мере снижает не только работоспособность специалиста, но, что важнее, его мотивацию к труду. Опыт постсоветской истории показал, что отсутствие уровня и качества жизни, соответствующего стандартам и ожиданиям профессионального сообщества специалистов высокого класса, порождает утечку «мозгов», что является, на наш взгляд, составной частью более общего явления – утечки капиталов за границу или их перемещения из регионов в центр, с нижних этажей социально-территориальной организации на верхние. Последнее вызывает негативную тенденцию к периферизации регионов, усугубляя деградацию социальной, экономической и культурной жизни большей части населения страны.

Вместе с тем, в отечественной науке данная тема исследований продолжает восприниматься как нечто чужеродное, к чему следует относиться с определенной осторожностью. В силу этого освоение и реальное внедрение концепции человеческого капитала в практику управления – от сферы государственного, муниципального и корпоративного управления до управления организацией – затянулось на многие годы. Одна из причин этого – то обстоятельство, что научный менталитет многих ученых и руководителей старшего и среднего поколений, общая мировоззренческая и теоретико-методологическая направленность их мышления сложились под влиянием канонов марксистской политэкономии и исторического материализма, в соответствии с которыми капитал считался силой, несовместимой с развитием личности человека, ее творческого потенциала и неизбежно порождающей эксплуатацию человека человеком. Вторая – и более существенная – причина заключается в том, что данное понятие указывает на предметную область, исследование которой требует не частных обновлений в методологии, а, как мы указывали выше, коренных перемен на парадигмальном уровне.

В современной социальной теории значение общенаучной методологии получает сравнительно новая



*Петкова Т. А., Скоробогатский В. В.*

научная дисциплина, скорее, теоретико-методологическая концепция – синергетика. При известной спорности этих претензий, синергетика дает новый взгляд на проблемы самоорганизации сложных систем, включая социальные системы. Выделение нелинейных процессов в сверхсложных системах, которые в своем существовании проходят через точки раздвоения, выбора и перелома, или точки бифуркации, позволяет произвести переоценку той незначительной и в основном отрицательной роли, которую классическая наука отводила случайности и вообще «малым» величинам в регулярном функционировании, а тем более в трансформациях социальных систем [3, с. 190]. Это тема «черного лебедя» – события маловероятного с точки зрения строгого (классического) детерминизма, но способного кардинально изменить ход развития системы [4, с. 12–13].

Человеческий капитал (и человек) как новый фактор в функционировании социальных систем, в частности систем управления, способствует тому, что деятельность организаций приобретает открытый характер, что, говоря другими словами, повышается их социальная «чувствительность». Так, например, социальные организации, приобретая открытый характер, «развиваются в направлении дифференциации и усложнения... увеличивают количество и сложность социальных ролей с одновременным повышением специализированности соответствующих им функций» [5, с. 279]. Социальная «чувствительность» организации представляет собой потенциал социальной политики современного типа на всех уровнях строения общества, от его элементарных первооснов (отдельная организация) до метасистемного целого (государство). Такая политика осуществляется в рамках поворота к правовому и социальному государству и к новому государственному управлению [6, с. 48–49] и является одним из инструментов достижения этой цели, а условием возможности проведения новой социальной политики является накопление человеческого капитала в различных системах.

Таким образом, признание важной роли человеческого капитала, практическое применение концепции человеческого капитала в различных сферах жизни информационных обществ, в первую очередь, в экономике знания, обеспечили расширение его структуры и функций, превращение человеческого капитала из затратного в основной производительный и социальный фактор функционирования и развития современных обществ [7, с. 81–82], в новую социальную и экономическую силу их прогресса. В этих обществах осуществляется переход к новым формам экономики – «экономике знания», «цифровой экономике», основывающимся на так называемых «высоких», информационных технологиях. Одновременно с этим

складывалась и укреплялась новая парадигма развития, в рамках которой человеческий капитал занял ведущее место в национальном богатстве (до 80 % у развитых стран) и в совокупном производительном капитале.

Человеческий капитал в условиях современного общества представляет собой важнейший фактор развития не только социальных систем различного уровня сложности, но также фактор интенсивного развития субъективности работника, его деятельных способностей, творческого потенциала человека, его интеллекта и менталитета [8, с. 253–254]. Он формируется за счет целенаправленных вложений в различные области жизни и деятельности человека: воспитание, образование, здоровье, знания, развитие предприимчивости и творчества, информационное обеспечение деятельности, безопасность и экономическую свободу населения, а также инвестиций в науку, культуру и искусство.

Человеческий капитал – явление, которое характеризуется сложным строением. Во-первых, он включает в себя человеческий потенциал, накопленный во времени, т.е. исторический опыт, представленный в виде ценностей, знаний, культурных образцов, общепризнанных норм и стандартов социального поведения и действия и определяющий диапазон возможного для современного поколения. Во-вторых, в его структуре можно выделить уровень «ноу-хау» – сложившуюся в данный момент времени актуальную совокупность новых знаний, умений, компетенций, характеризующих состояние творческих способностей членов организации, горизонт их возможностей, обращенный в будущее, или – перспективу организации. И, наконец, в-третьих, в структуру человеческого капитала входит уровень синергетических взаимодействий работников – носителей коллективного человеческого потенциала, как накопленного, так и актуального, характерного для определенной организации. Состояние коммуникационных связей, соотношение «вертикали» и «горизонтали» в отношениях между работниками в данной организации должно способствовать обмену знаниями, умениями, широкому сотрудничеству работников в процессе решения профессиональных задач. В этом плане понятие человеческого капитала характеризует пороговый, «критический» уровень накопления в организации человеческого потенциала в какой-то момент времени, когда становится возможной эффективная реализация этого потенциала, когда он приобретает способность к самовозрастанию.

Г. Хакен, один из основоположников синергетики, стремившийся к широкому применению ее принципов в области социального знания, полагал, что самоорганизация общества во всех направлениях и на всех уровнях его жизни составят основу функционирования государств будущего [9–10]. Феномен синергии, рассматриваемый через призму социальных взаимодей-



*Петкова Т. А., Скоробогатский В. В.*

ствий, представляет собой эффект умножения результатов совместного труда и интеллектуальной силы коллектива по сравнению с результатами и способностями отдельных работников или иными отдельными элементами системы (организации). Суть феномена синергии обычно выражают формулой: целое всегда больше суммы составляющих его частей.

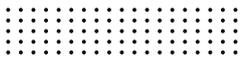
Приведенная формулировка одного из ключевых положений синергетики получила широкое распространение в специальной литературе, по крайней мере, в России. Следует, однако, отметить, что эффект синергии не возникает в рамках системы (организации) стихийно, сам собой, без целенаправленной политики руководителей организации и особого механизма управления процессами формирования человеческого капитала в организации. Речь идет о том, что на социальные взаимодействия, спонтанно происходящие в системе, накладывает свой отпечаток конкуренция между тенденцией к устойчивости, имеющей характер инерции, и неустойчивостью, возникающей вследствие изменений. Собственно, эта конкуренция обуславливает меру (порог) стабильного функционирования системы. Ее структурная устойчивость, согласно Пригожину, существенно зависит от количества и качества вновь вводимых в нее элементов, поскольку введение в систему новых составляющих приводит к возникновению альтернативной сети взаимодействий между элементами. Новая сеть начинает конкурировать с прежним способом функционирования системы. В том случае, если система структурно устойчива по отношению к новым элементам, то наличный режим функционирования системы воспроизводится, а сами новые элементы подавляются и вытесняются. Если же альтернативная сеть выживает и расширяется, поглощая внутреннее пространство системы, то последняя может перестроиться под новую сеть и подчиниться новому порядку, сменив режим функционирования [11, с. 250].

Одним словом, в общем виде процесс обновления протекает стихийно, и тот или иной конечный результат возникает случайным образом. В случае же социальных систем существует возможность целенаправленного регулирования внедрения инноваций, стимулирования хода этого процесса в желательном направлении. В этом случае речь идет о конструировании новой реальности – процессе, предполагающем активную целенаправленную политику со стороны управляющего центра. Более того, процессы обновления в социальных системах, которые осуществляются стихийно или без должного регулирующего воздействия управляющего центра, с большей вероятностью завершаются отрицательным итогом вследствие сопротивления персонала организации. Причем, за этим сопротивлением, скрытым или явным, чаще всего стоит направ-

ляющая воля «теневых» лидеров этого сопротивления, преследующих собственные цели и только использующих массовое отторжение нововведений в качестве подручного средства их осуществления. В данном случае речь идет не о конструировании чего-то, обратного целям инновации, а о подталкивании стохастического процесса в сторону устойчивого неэффективного равновесия, что приводит систему к институциональной ловушке [12, с. 77].

Представленная выше ситуация с двумя вариантами развития событий – более или менее успешное обновление или институциональная ловушка – является типичной. Это так называемый порядок через флуктуацию, или порядок, возникающий из хаоса [13], который в общем и целом складывается как результат воздействия случайного отклонения на неравновесную систему. В сложных системах, в социальных в том числе, в ходе изменений возникают дополнительные силы, которые способны привести к самоорганизации системы. Возникновение таких сил во внутреннем пространстве системы и возможность их успешного действия, приводящего к ее обновлению, можно отнести к проявлениям синергетического эффекта. Однако эти силы могут иметь не только положительный, но и отрицательный характер. Они могут усиливать хаос в системе, что, в свою очередь, может привести систему или к повышению уровня ее самоорганизации, или к саморазрушению. Таким образом, поведение сложных неравновесных систем не поддается прогнозу, поскольку в них могут действовать как положительные, так и отрицательные обратные связи. Поэтому стратегия управления, чтобы быть эффективной, должна строиться на основе сопряжения двух позиций: сотрудника и руководителя (работодателя). Для работника эффективность заключается отдачей на инвестиции в виде прироста заработка в результате произведенных инвестиций, и чем больше индивид учится, тем больше его ожидания по уровню вознаграждения. С позиции работодателя эффективность управления человеческим капиталом характеризуется производительностью труда, в том числе показателями производительности заработной платы, а именно количеством произведенной операционной прибыли на один рубль заработной платы. И в этом случае рост эффективности управления человеческим капиталом, с одной позиции, может входить в конфликт интересов – с другой.

Завершая обсуждение вопроса о синергетической природе человеческого капитала, следует отметить, что синергетическая природа человеческого капитала делает его важным инструментом управления организацией. Во-первых, формирование человеческого капитала приводит к повышению социальной чувствительности организации. Это особенно актуально в дея-



Петкова Т. А., Скоробогачкий В. В.

тельности органов государственной власти и местного самоуправления в контексте становления правового и социального государства в России, утверждения высшей ценности прав и свобод человека, гарантии их осуществления на практике.

Во-вторых, это приводит к повышению роли человеческого фактора в деятельности организации, обретению организацией открытого характера. Дело в том, что феномен организации в системе государственного и муниципального управления подвержен бюрократизации, когда деятельность организации получает машинообразный, механический характер, когда организация превращается в закрытую систему, чуждую потребностям и интересам управляемой человеческой «массы».

В-третьих, задача формирования человеческого капитала в организации приводит к обновлению кадровой политики, выделению в ней новых аспектов. К ним можно отнести работу по определению человеческого потенциала работников организации, разработки новых подходов к мотивации их труда, соотношению моральных и материальных стимулов, повышению творческого начала и инициативы. Существенным инструментом проведения кадровой политики становится выработка модели управления карьерой специалистов. Все это придает кадровой политике системный и эффективный характер, гуманистическую направленность целей и основных задач.

Развитие концепции человеческого капитала в русле синергетической методологии позволяет по-новому взглянуть на проблему реформирования государственного управления. Использование в системе государственного управления такого фактора, как человеческий капитал, рано или поздно приведет к необходимости пересмотра критериев эффективности управления. С этой точки зрения, административная эффективность – всего лишь средство для достижения цели, но не самоцель, а деятельность государственной машины должна быть эффективной для общества, для граждан, но не измеряться критериями внутренней самодостаточности. Так, например, при определении оптимальной численности государственных служащих перспективным является *эффективный подход*, с помощью которого осуществляется «переход от политики «сокращения численности» к политике «обоснованного, разумного определения (перераспределения) численности», основанной на определении полномочий и компетенций, необходимых для выполнения функций и предоставления государственных услуг» [14, с. 31]. Именно поэтому особое значение среди регулирующих параметров государственно-политического развития синергетическая методология отводит социокультурным факторам, к числу которых относится и человеческий капитал.

Анализ процесса реформ через призму синергетической бифуркации предполагает строгий учет регулировочных параметров развития, разработку альтернативных сценариев и оценку политических и социальных рисков по каждому из них, проведение линии «корректирующего менеджмента» с целью своевременного выявления роли случайных факторов, которые могут оказать непропорционально высокие влияния в зоне бифуркации. И, что самое главное, синергетический подход нацеливает стратегию развития организации на более высокий уровень управления, на укрепление духовных, нравственных основ коллектива, который должен воспринимать процесс перемен как условие движения к новому состоянию.

#### Литература:

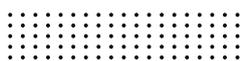
1. Мау В. Человеческий капитал: вызов для России // Вопросы экономики. 2012. №7. С. 114–132.
2. Беккер Г. Человеческий капитал // США: экономика, политика, идеология. 1993. №11. С. 119–134.
3. Занг В.-Б. Синергетическая экономика. Время и перемены в нелинейной экономической теории. М.: Мир, 1999. 335 с.
4. Талей Н. Н. Черный лебедь. Под знаком непредсказуемости. М.: КоЛибри, 2010. 528 с.
5. Катц Д., Кан Р. Л. Системный подход к изучению организаций / Классики теории государственного управления: американская школа. М.: МГУ, 2003. С. 269–283.
6. Осборн Д., Пластрик П. Управление без бюрократов. Пять стратегий обновления государства. М., Прогресс, 2001. 536 с.
7. Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество, культура. М.: ГУ ВШЭ, 2000. 608 с.
8. Макгрегор Д. М. Человеческий фактор на предприятии / Классики теории государственного управления: американская школа. М.: МГУ, 2003. С. 245–254.
9. Хакен Г. Синергетика. М.: Мир, 1980. 404 с.
10. Хакен Г. Самоорганизующееся общество / Синергетическая парадигма. Социальная синергетика. М.: Прогресс-традиция, 2009. С. 350–369.
11. Пригожин И., Стенгерс И. Порядок из хаоса: Новый диалог человека с природой. М.: Прогресс, 1986. 432 с.
12. Полтерович В. М. Элементы теории реформ. М.: Экономика, 2007. 447 с.
13. Князева Е. Н., Курдюмов С. П. Основные принципы синергетического мировоззрения. Основания синергетики. СПб.: Алетейя, 2002. 414 с. [электронный ресурс]. URL: <http://spkurduumov.ru> (дата обращения: 05.09.2018).
14. Нормирование численности государственных гражданских служащих в сфере осуществления контроля (надзора) и предоставления государственных услуг. М.: Дело, 2015. 276 с.



*Петкова Т. А., Скоробогатский В. В.*

**References:**

1. Mau V. Human capital: a challenge for Russia // Questions of economy. 2012. №7. P. 114–132.
2. Becker G. Human capital // USA: economics, politics, ideology. 1993. №11. P. 119–134.
3. Zang V.-B. Synergetic economy. Time and changes in nonlinear economic theory. M.: Mir, 1999. 335 p.
4. Taleb N. N. Black Swan. Under the sign of unpredictability. M.: Kolibri, 2010. 528 p.
5. Katz D., Kahn R. L. Systems approach to the study of organizations / Classics of the theory of public administration: the American school. M.: Moscow State University, 2003. P. 269–283.
6. Osborne D., Plastric P. Management without bureaucrats. Five strategies of state renewal. M.: Progress, 2001. 536 p.
7. Castells M. Information Age: economy, society, culture. M.: State University Higher School of Economics, 2000. 608 p.
8. McGregor D. M. The human factor in an enterprise / The classics of the theory of public administration: the American school. M.: MGU, 2003. P. 245–254.
9. Haken G. Synergetic. M.: Mir, 1980. 404 p.
10. Haken G. Self-organizing society / Synergistic paradigm. Social synergy. M.: Progress-tradition, 2009. P. 350–369.
11. Prigogine I., Stengers I. Order from Chaos: A New Dialogue between Man and Nature. M.: Progress, 1986. 432 p.
12. Polterovich V. M. Elements of the theory of reform. M.: Economy, 2007. 447 p.
13. Knyazeva E. N., Kurdyumov S. P. The basic principles of a synergistic worldview. The foundations of synergetics. SPb.: Aletheia, 2002. 414 p. [e-resource]. URL: <http://spkurdyumov.ru> (date of reference 05.09.2018).
14. Rationing of the number of civil servants in the field of control (supervision) and the provision of public services. M.: Delo, 2015. 276 p.



## УПРАВЛЕНИЕ В ОБРАЗОВАНИИ

### ТРАНСФОРМАЦИЯ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКИ

Попова О. И.

Кандидат социологических наук, доцент кафедры маркетинга и международного менеджмента, Уральский государственный экономический университет (Россия), 620144, Россия, г. Екатеринбург, ул.8 Марта, 62 о.popova63@mail.ru

УДК 378:004  
ББК 74.484с51

**Цель.** Статья обращается к одной из актуальных управленческих проблем – трансформации высшего образования в условиях цифровизации.

**Методы.** Анализ вектора трансформации высшего образования в условиях цифровой экономики.

**Результаты.** В результате анализа выявлены основные направления реорганизации образовательного процесса, основанного на использовании технологий искусственного интеллекта на ближайшие десятилетия.

**Научная новизна.** Новизна исследовательского подхода заключается в определении основных направлений трансформации образовательного процесса в вузе в условиях цифровой экономики.

*Ключевые слова:* высшее образование, цифровизация, трансформация высшего образования, цифровая экономика, цифровые компетенции, онлайн-обучение, сетевое взаимодействие.

### TRANSFORMATION OF HIGHER EDUCATION IN THE CONDITIONS OF THE DIGITAL ECONOMY

Popova O. I.

Candidate of Sociological Sciences, Associate Professor of the Department of Marketing and International Management, Ural State University of Economy (Russia), 620144, Russia, Yekaterinburg, March 8 str., 62 о.popova63@mail.ru

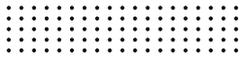
**Purpose.** The article addresses one of the urgent management problems-the transformation of higher education in the context of digitalization.

**Methods.** Analysis of the transformation vector of higher education in the digital economy.

**Results.** The analysis reveals the main directions of reorganization of the educational process based on the use of artificial intelligence technologies for the next decades.

**Scientific novelty.** The novelty of the research approach is to determine the main directions of transformation of the educational process in the University in the digital economy.

*Key words:* higher education, digitalization, transformation of higher education, digital economy, digital competence, online learning, network relations.



*Попова О. И.*

Согласно индексу сетевой готовности (Networked Readiness Index – комплексный показатель, характеризующий уровень развития информационно-коммуникационных технологий в странах мира), предложенным Всемирным экономическим форумом для оценки готовности стран к цифровой экономике, Россия занимает 41 место среди остальных государств [1]. Однако, по мнению специалистов, наша страна, имеет потенциал для увеличения скорости цифровизации. На государственном уровне это характеризуется созданием программы «Цифровая экономика Российской Федерации», которая была утверждена 28 июля 2017 года Председателем Правительства РФ Д. Медведевым [2].

Решение этих проблем, связанных с подготовкой квалифицированных кадров, несомненно, должно исходить из реорганизации процесса образования. Ректор НИУ ВШЭ Ярослав Кузьминов в рамках IX Гайдаровского форума отметил, что грядущий тренд образования неразрывно связан с цифровизацией, которая изменит рынок труда и создаст условия для появления новых компетенций. В РАНХиГС, сразу после заседания президентского совета по цифровой экономике, поставили задачу внедрить в образовательные программы изучение технологии BlockChain (блокчейн – цепочка блоков) и всего, что связано с этой технологией применительно к менеджменту и управлению – вплоть до создания специализированной кафедры [3].

Соответственно, ближайшее десятилетие должно стать эпохой значительных перемен в высшем образовании – формировании нового среднего класса для развития цифровой экономики и реорганизации образовательного процесса, основанного на использовании технологий искусственного интеллекта. Реформа цифровизации образования предполагает оснащенность образовательных учреждений современной техникой, а именно, компьютерами с возможностью подключения к сети Интернет, информационными системами, позволяющими получать доступ к образовательным ресурсам, результатам современных научных исследований и разработок, электронным научным библиотекам на различных языках мира.

Образование выходит за пределы учебных аудиторий, лабораторий, библиотек. Увеличивается количество студентов, которые учатся удаленно. Цифровые технологии радикально меняют содержание преподаваемых дисциплин и форму их подачи. Это не только ставшие уже рутинной электронные презентации или использование видео. Возможны прямые подключения к электронным базам данных, новостям, проходящим форумам, видео-трансляциям, системам стимуляции, электронным тренажерам. Происходит трансформация обучения. Исчезает необходимость в преподавателе как ретрансляторе знаний. Появляется потребность в фор-

мировании у потребителей мотивации к обучению. В передаче навыков и наставничество в роли ментора.

Значимая роль отводится реальным практическим проектам в реальных организациях. И задача преподавателя – помочь студентам сориентироваться в огромных объемах информации. В проведении практических занятий возможно использование социальных сетей. С использованием скайпа, мессенджеров возможно участие в занятии ведущего специалиста, эксперта. Издательства, специализирующиеся на учебной литературе все больше переходят на электронные версии учебников и учебных пособий [4].

Основой образовательного процесса становится инновационность и воспитание нового поколения, готового обучаться всю жизнь и генерировать инновации. Главной функцией обучения, образования становится «научить учиться», быть готовым к переменам, к работе с более сложными проектами, заимствованию передовых, в том числе – зарубежных практик, расширению кругозора, отслеживая тенденции в других отраслях и профессиях. Более того, цифровая компетентность выпускников университетов должна превышать существующую номенклатуру компетенций – чтобы работать на опережение ситуации. У обучающихся появляется возможность формировать индивидуальные учебные планы.

Вузы, с одной стороны, могут стать интеллектуальными лидерами цифровой «революции», с другой, – могут быть вытеснены сетевыми поставщиками образовательных услуг. Для сохранения за университетами лидирующих позиций появляется необходимость создания сообществ нового уровня – «мыслящей среды» или центров технологических кластеров (инновационных зон). Например, Силиконовая долина и Стэнфордский университет, Сколково и Сколтех [5]. Развитие цифровых технологий приводит к снижению стоимости образования и снятию языковых барьеров. Университеты и отдельные преподаватели активно выходят на рынок MOOK (MOOC – Massive open online courses) – уже сложившейся международной формы дистанционного образования с открытым доступом в Интернете. Один только такой проект Coursera, основанный профессорами Стэнфорда Э. Ыном и Д. Коллер, охватывает в настоящее время почти 25 млн пользователей, которым предлагается более 2 тысяч курсов по 160 специализациям от полутора сотен образовательных учреждений. Поскольку проект сотрудничает с университетами (среди которых элитные университеты), слушатели, пройдя курсы и сдав тесты и экзамены, получают полноценные сертификаты. Технической платформой являются как сайт Coursera, так и мобильное приложение для iPhone и Android. С 2009 г. запущен сайт Academic Earth, на котором размещены видео лекции профессоров МТИ, Беркли, Гарварда, Принстона, Стэнфорда, Йеля.



*Попова О. И.*

Успешно работает и российская национальная платформа открытого образования (НПОО). Так, с 2016 г. по всем курсам НИУ ВШЭ на НПОО пользователи – после прохождения тестирования с идентификацией личности – могут получить подтвержденный сертификат – фактический аналог академической справки, который может быть принят к перезачету другими вузами. Процедура подтверждения сертификата платная – ее стоимость в 2018 г. составляет 1000 рублей. Если у слушателя нет цели получить сертификат, то он может пройти курс бесплатно.

С развитием цифровой экономики роль государства в развитии образования будет уменьшаться. Его главной задачей становится создание условий и требований для возникновения новых поставщиков образовательных услуг, конкурентных на внутреннем и глобальном рынках.

При этом основной задачей вузов становится построение эффективного взаимодействия с работодателями для определения перспективных профессий и компетенций выпускников. Активные и инновационные вузы могут сами выйти на образовательный рынок и предлагать специализированные курсы.

Появляется возможность объединяться в профессиональные сообщества и формировать «университеты сообществ» со своими стандартами и методиками обучения. Со временем эти структуры могут составить конкуренцию традиционным университетам, через 25–30 лет вытеснив их с рынка образовательных услуг.

Проведенный анализ направлений трансформации высшего образования в условиях цифровизации ставит следующий ряд вопросов, необходимых для глубокого понимания готовности/неготовности акторов обучения к переменам:

1. Уровень оснащенности вуза компьютерами, программами. Аудиторный фонд.
2. Уровень цифровых компетенций педагогического состава вуза для цифровизации обучения. Их готовность к изменениям традиционной модели образования.
3. Желание и готовность предприятий к развитию сетевых проектов взаимодействия с вузами (совместное создание корпоративных образовательных программ; использование предприятиями вузов в качестве центров экспертизы; прикладной бакалавриат; технологическая магистратура) [6].
4. Уровень цифровой грамотности учителей и школьников.

Все эти вопросы требуют глубокого анализа и поиска путей решения для реализации проекта в каждом отдельном регионе. Развитие цифрового образования топовых университетов мирового уровня является серьезным вызовом региональным вузам. Однако если грамотно совмещать форматы образования онлайн

и офлайн в реализации, то региональные вузы могут предлагать и реализовывать качественные, а то и уникальные образовательные программы.

### Литература:

1. Индекс сетевой готовности. Информация об исследовании и его результаты. 2017. [электронный ресурс]. URL: <https://gtmarket.ru/ratings/networked-readiness-index/networked-readiness-index-info>. (дата обращения: 27.09.2018).
2. Об утверждении программы «Цифровая экономика России»: Распоряжение Правительства РФ от 28 июля 2017 г. № 1632-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Главный тренд российского образования – цифровизация. 2017. [электронный ресурс]. URL: <http://www.ug.ru/article/1029> (дата обращения 22.09.2018)
4. Трансформация управленческих систем под воздействием цифровизации экономики: монография / Ю. В. Вертакова, Т. О. Толстых, Е. В. Шкарупета, Е. В. Дмитриева. Курск, 2017. С. 52–54.
5. Кудлаев М. С. Процесс цифровизации образования в России // Молодой ученый. 2018. № 31. С. 3–7.
6. Певная М. В., Шуклина Е. А. Перспективы развития взаимодействия предприятий вузов в макрорегионе: экспертная оценка // Вопросы управления. Социальное управление. 2018. № 3(52). С. 155–163.

### References:

1. Network readiness index. Information about the study and its results. 2017. [e-resource]. URL: <https://gtmarket.ru/ratings/networked-readiness-index/networked-readiness-index-info>. (date of reference 27.09.2018).
2. On approval of the program “Digital Economy of Russia”: Order of the Government of the Russian Federation of 28 July 2017 № 1632-o. Access from the ref.-legal system “ConsultantPlus”.
3. The main trend of Russian education is digitalization. 2017. [e-resource]. URL: <http://www.ug.ru/article/1029> (date of reference 22.09.2018)
4. Transformation of management systems under the influence of digitalization of the economy: monograph / Yu. V. Vertakova, T. O. Tolstykh, E. V. Shkarupeta, E. V. Dmitriev. Kursk, 2017. P. 52–54.
5. Kudlaev M. S. The process of digitalization of education in Russia // Young Scientist. 2018. № 31. P. 3–7.
6. Pevnaya M. V., Shuklina E. A. Prospects for the development of the interaction of enterprises of higher educational institutions in the macro-region: expert evaluation // Management Issues. Social management. 2018. № 3 (52). P. 155–163.



## БЮДЖЕТ РЕГИОНАЛЬНОГО ВУЗА – ОТ НОРМАТИВА К РЕГИОНАЛЬНОЙ ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ

**Гуляев П. В.**

кандидат экономических наук, директор Научно-исследовательского института региональной экономики Севера, Северо-Восточный федеральный университет (Россия), 677000, Россия, г. Якутск, пр. Ленина 1, petr\_gulyaev@mail.ru

**Гриценко С. Е.**

старший преподаватель кафедры экономики и финансов, Финансово-экономический институт, Северо-Восточный федеральный университет (Россия), 677000, Россия, г. Якутск, пр. Ленина 1, greecs@rambler.ru

УДК 338:378  
ББК 65.497.4

**Цель.** Исследование направлено на анализ фактически сложившейся системы финансирования ВУЗов, и разработку рекомендаций по оптимизации методологии финансирования затрат ВУЗов Северо-Востока России с учетом региональной дифференциации и удорожания.

**Методы.** Проанализирована нормативная бюджетная обеспеченность федеральных университетов и ее регулирование при помощи действующих корректирующих коэффициентов, основанная на принципе нормативно-подушевого финансирования. В основу анализа положена фактически сложившаяся система финансирования вузов-бюджетополучателей.

**Результаты.** На основе результатов проведенного анализа были выявлены факторы удорожания образовательных услуг, предоставляемых вузами, расположенными в регионах с экстремальными условиями жизнедеятельности населения, функционирования экономики и инфраструктуры. Основным научным результатом исследования является научно-обоснованное заключение о необходимости мероприятий, направленных на поддержку вузов Северо-Востока России, обеспечивающих решение задач территориального развития, в том числе путем установления специальных повышающих коэффициентов к нормативам финансового обеспечения, учитывающих деятельность этих вузов в особых экономических и гео-климатических условиях.

**Научная новизна.** Были использованы коэффициенты вариации при определении и анализе веса основных категорий затрат в структуре совокупных издержек ВУЗов. Выявлено, что действующая методология финансирования (субсидирования) ВУЗов, применяемая Министерством образования и науки РФ, не учитывает существенную дифференциацию весовых характеристик фактических затрат в структуре совокупных расходов университетов.

**Финансирование.** Статья подготовлена при финансовой поддержке ФГБУ «Российский фонд фундаментальных исследований» (проект № 16-02-00426-ОГН «Оценка степени влияния результатов хозяйственной деятельности добывающей корпорации на бюджетный процесс в ресурсном регионе (на примере Республики Саха (Якутия)»)

*Ключевые слова:* человеческий капитал, синергетическая природа, эффективность управления, потенциал развития.

## THE BUDGET OF THE REGIONAL UNIVERSITY – FROM NORMATIVE TO REGIONAL DIFFERENTIATION

**Gulyaev P. V.**

Candidate of Economic Sciences, Director of the Research Institute for Regional Economics of the North, North-Eastern Federal University (Russia), 677000, Russia, Yakutsk, Lenin Ave. 1, petr\_gulyaev@mail.ru

**Gritsenko S. E.**

Senior Lecturer, Department of Economics and Finance, Financial and Economic Institute, North-Eastern Federal University (Russia), 677000, Russia, Yakutsk, Lenin Ave. 1, greecs@rambler.ru



Гуляев П. В., Гриценко С. Е.

**Purpose.** The study is purposed at analyzing the actual system of funding universities, and developing recommendations for optimizing the methodology for financing the costs of universities in the North-East of Russia, taking into account regional differentiation and appreciation.

**Methods.** The normative budgetary provision of federal universities and its regulation are analyzed with the help of existing corrective coefficients, based on the principle of normative per capita financing. The analysis is based on the actual system of financing of higher education institutions-budget recipients.

**Results.** Based on the results of the analysis, the factors of appreciation of educational services provided by universities located in regions with extreme living conditions of the population, functioning of the economy and infrastructure were identified. The main scientific result of the research is a scientifically grounded conclusion on the need for activities aimed at supporting higher educational institutions in the North-East of Russia, which ensure the solution of territorial development tasks, including by establishing special raising coefficients to the financial support standards that take into account the activities of these universities in special economic and geo-climatic conditions.

**Scientific novelty.** The coefficients of variation were used in determining and analyzing the weight of the main categories of costs in the structure of the aggregate costs of universities. It was revealed that the current methodology for funding (subsidizing) universities, applied by the Ministry of Education and Science of the Russian Federation, does not take into account the significant differentiation of the weighting characteristics of actual costs in the structure of aggregate expenditures of universities.

**Financing.** The article was prepared with the financial support of the Russian Foundation for Basic Research (Project No. 16-02-00426-OGN "Estimation of the impact of the results of operations of the mining corporation on the budget process in the resource region (on the example of the Sakha Republic (Yakutia))

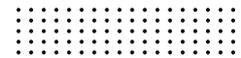
*Key words:* financing of university expenses, standard costs, regional differentiation, factors of appreciation.

**Актуальность.** Как показывает практика финансирования высшего образования на Северо-Востоке России, реальная региональная дифференциация затрат высших учебных заведений значительно выше дифференциации, заявленной в методике нормативно-подушевого финансирования, разработанной Министерством образования и науки РФ. В связи с этим, предлагаемая тема является актуальной и своевременной.

**Постановка задачи.** Методология и модели определения нормативов затрат основываются, как правило, на методологии распределения фондов различного назначения между бюджетами различных уровней. Нормативная бюджетная обеспеченность субъектов-бюджетополучателей, находящихся в различных географических, социально-экономических и природно-климатических условиях, при расчете объема субсидий регулируется с помощью корректирующих коэффициентов. Данные коэффициенты предназначены для учета региональной дифференциации финансирования учреждений в соответствии с действующими факторами удорожания. При этом данные коэффициенты не всегда адекватны региональному удорожанию. В связи с этим необходимо исследовать фактически сложившуюся систему финансирования ВУЗов и разработать предложения по оптимизации методологии определения нормативных затрат ВУЗов с учётом региональной дифференциации, в том числе на транспортные услуги, услуги связи и интернет, на увеличение стоимости материальных запасов и на содержание имущества.

**Степень научной разработанности проблемы.** Теория и практика региональной дифференциации и удорожания исследованы в работах известных экономистов (прежде всего в трудах Института экономики и организации промышленного производства СО РАН): А. Г. Гранберга, В. И. Клисторина, В. В. Кулешова, С. А. Суспицина, В. И. Сулова, С. А. Селиверстова, Р. И. Шнипера и др. [1–4]. Методология и механизмы нормативно-подушевого финансирования бюджетных учреждений, в том числе учреждений высшего образования, в последнее десятилетие реформирования образовательной системы активно исследуются и обсуждаются специалистами различных научных школ и направлений [5–11].

**Результаты.** Информационной базой исследования послужили ежегодные статистические данные, публикуемые Федеральной службой государственной статистики РФ, в том числе региональными отделениями, методические материалы министерств и ведомств, методические подходы и разработки научно-исследовательских институтов. Массив первичных показателей, характеризующий особенности финансирования федеральных университетов, сформирован на основе информации базы данных комплексной системы управления финансами Единого портала информационного взаимодействия с учреждениями, подведомственными МОН РФ (cbias.ru) (Финансовое обеспечение высших учебных заведений, подведомственных МОН РФ; Поступления и выплаты учреждений по данным из ПФХД) за 2016–2018 гг.



Гуляев П. В., Грищенко С. Е.

Одним из основных источников финансирования расходов ВУЗа при выполнении государственного задания являются субсидии, получаемые из бюджетной системы на выполнение государственного задания (ГЗ) и реализацию государственных услуг. Субсидии, предоставляемые федеральным университетам, значительно отличаются по объемам (таблица 1).

Доля субсидий в общих доходах варьирует от 62,5 % (САФУ) до 27,4 % (КФУ), что связано с разными объемами доходов от предпринимательской деятельности вузов.

В основе методологии расчета объема субсидии лежит принцип нормативно-подушевого финансирования. При этом для учета сложившейся региональной дифференциации, в том числе регионального удорожания, используются корректирующие коэффициенты, влияющие на объем субсидии, выделяемой ВУЗу для выполнения государственного задания. Из всего перечня нормируемых затрат (не менее 12-ти позиций) корректирующие коэффициенты применяются только в отношении следующих составляющих:

- затраты на оплату труда и начисления (районные коэффициенты и северные надбавки);
- затраты на коммунальные услуги (с учётом географического положения).

Необходимо отметить, что, несмотря на принадлежность к одному федеральному округу ВУЗы могут находиться в различных географических и климатиче-

ских условиях. Следовательно, территориальный корректирующий коэффициент на коммунальные услуги является весьма усредненным и может не учитывать многие факторы, которые оказывают большое влияние на уровень фактически складывающихся затрат. Как следствие, это приводит к дефициту финансирования. Особенно ярко это проявляется для ВУЗов Северо-Востока России, в том числе: Северо-Восточный государственный университет (СВГУ), Магаданская область; Северо-Восточный федеральный университет им. М. К. Аммосова, Республика Саха (Якутия); Арктический государственный институт культуры и искусств (АГИКИ), Республика Саха (Якутия); Камчатский государственный университет имени В. Беринга, Камчатский край и др.

В базовый норматив затрат на общехозяйственные нужды при оказании государственной услуги включаются (кроме затрат на коммунальные услуги), в т.ч. следующие виды расходов:

- затраты на содержание объектов недвижимого имущества, а также затраты на аренду указанного имущества;
- затраты на приобретение услуг связи;
- затраты на приобретение транспортных услуг;
- затраты на прочие общехозяйственные нужды и т.п.

Согласно Постановлению Правительства от 26 июня 2015 г. № 640 следует, что один территориаль-

Таблица 1. Субсидии на выполнение государственного задания (ГЗ)

№	Наименование федеральных университетов	2016 г. (тыс. руб.)	Доля субсидий в доходах ФУ в 2016 г., %	2017 г. (тыс. руб.)	Доля субсидий в доходах ФУ в 2017 г., %
1	Северный (Арктический) федеральный университет им. М. В. Ломоносова (САФУ)	1763916,1	62,5	1684461,5	56,3
2	Северо-Восточный федеральный университет им. М. К. Аммосова (СВФУ)	2722930,9	56,6	2761530,7	55,8
3	Южный федеральный университет (ЮФУ)	2254450,1	45,8	2592553,8	52,2
4	Дальневосточный федеральный университет (ДВФУ)	5838943,4	52,5	5238507,8	46,7
5	Северо-Кавказский федеральный университет (СКФУ)	1063042,0	31,8	1167871,6	46,6
6	Балтийский федеральный университет им. И. Канта (БФУ)	687080,8	38,1	747605,7	44,1
7	Крымский федеральный университет им. В. И. Вернадского (КрФУ)	2087928,8	41,7	1980423,4	42,7
8	Уральский федеральный университет им. Первого Президента России Б. Н. Ельцина (УФУ)	3077605,5	39,3	3346173,3	41,3
9	Сибирский федеральный университет (СФУ)	3463018,5	39,7	3600880	32,9
10	Казанский (Приволжский) федеральный университет (КФУ)	3038261,8	31,4	2678565,6	27,4



Таблица 1. Структура затрат федеральных университетов РФ в 2017 г., %

Университет	Выплаты, %				
	Выплаты персоналу	Социальные и иные выплаты населению	Иные бюджетные ассигнования	Капитальные вложения	Закупка товаров и услуг
БФУ	54,9	12,1	3,1	1,5	28,4
ДВФУ	38,3	5,8	9,7	0	46,3
КрФУ	52,9	11,9	1,1	0	34,1
КФУ	58,6	6,1	1,9	0,3	33
САФУ	50,4	13,7	4	4,6	27,2
СВФУ	53,4	20,6	3,8	0	22,2
СКФУ	48,7	11,4	4,2	1,7	34
СФУ	34,6	9	2,5	34,3	19,6
УФУ	52,6	9,2	1,4	1,7	35,1
ЮФУ	53,4	11,9	5,2	0	28,5

ный корректирующий коэффициент (затраты на коммунальные услуги с учётом географического положения) применяется к двум группам затрат: на коммунальные услуги и на содержание недвижимого имущества. Однако на практике территориальный коэффициент к затратам на содержание недвижимого имущества при расчете субсидии не применяется, что ведет к сокращению объемов субсидирования.

В соответствии с доходами университета формируются расходы, связанные с производством и реализацией образовательных услуг. Затраты федеральных университетов складываются в соответствии с особенностями реализации образовательных услуг, в том числе в рамках выполнения государственного задания. Анализ показывает, что наибольшая доля затрат (от 35,3 до 60 %) приходится на группу «Выплаты персоналу», среднее значение которой по всем федеральным университетам составило 49 % (рис. 1). Второй по величине группой затрат является «Закупка товаров и услуг», по которой наблюдается большая дифференциация значений от 19 до 47,6 %. Отметим, что на долю данной группы затрат в СВФУ приходится самое минимальное значение из федеральных университетов, которое составляет 19 %.

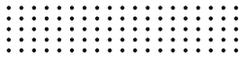
Эта группа включает наиболее значимые статьи затрат для образовательных учреждений, в том числе: НИОКР; закупка товаров, работ, услуг в целях капитального ремонта государственного имущества; прочая закупка для обеспечения государственных нужд (услуги связи транспортные услуги, коммунальные услуги, арендная плата за пользование имуществом работы, услуги по содержанию имущества, увеличение стоимости материальных запасов и другие).

Анализ веса основных категорий затрат в структуре совокупных издержек ВУЗов показывает их существенную колеблемость (коэффициент вариации > 33 %). По группе «Закупка товаров и услуг» коэффициент вариации превышает 60 %, а по группе «Капитальные вложения» – 160 %.

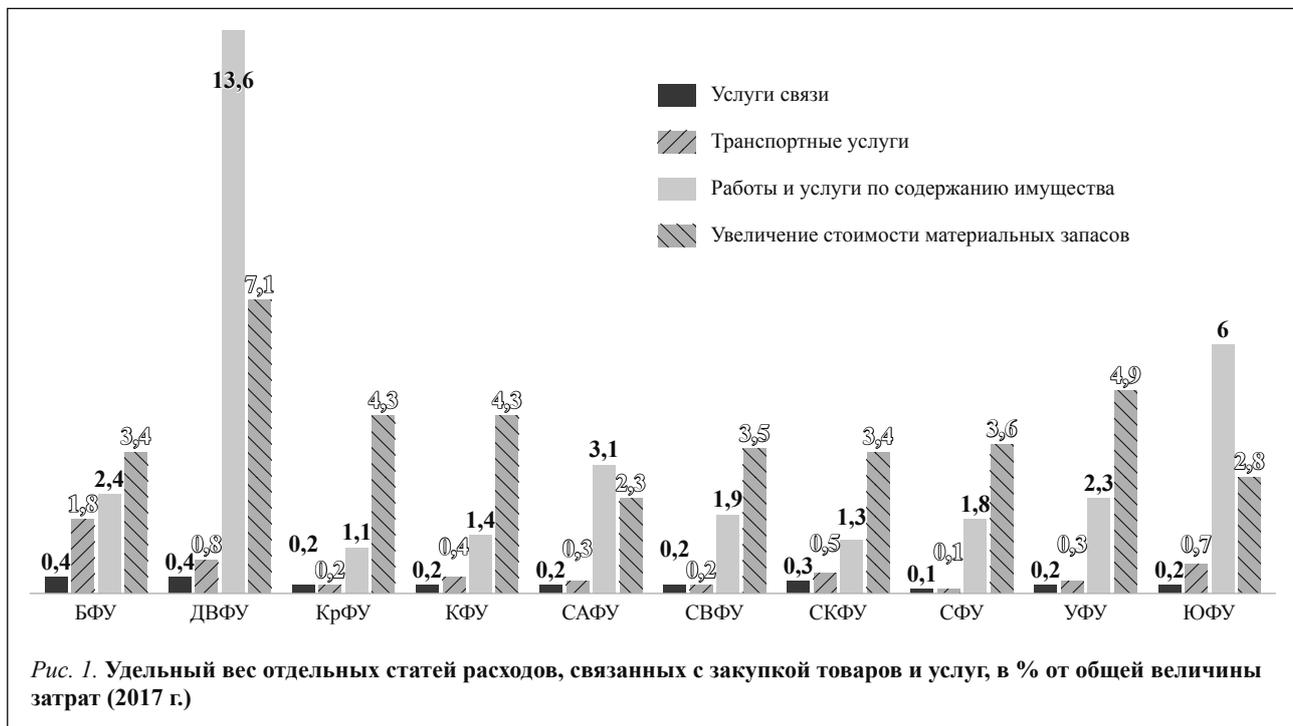
Анализ структуры расходов, связанных с закупкой товаров и услуг (рис. 1), показывает значительную дифференциацию по направлениям «Работы и услуги по содержанию имущества» и «Увеличение стоимости материальных запасов». Расходы на услуги связи и на транспортные услуги по федеральным университетам составляют в среднем 0,4 % от общей величины затрат, кроме БФУ, расходы которого по аналогичным статьям – 1,2 %. При этом наблюдается большая дифференциация между вузами. Так по статье «Работы и услуги по содержанию имущества» максимальный удельный вес составляет 13,6 % у ДВФУ, а минимальный – 1,1 % у КрФУ. Данный показатель у СВФУ составляет 1,9 %.

На рис. 2 показана доля затрат на содержание имущества в процентах от балансовой стоимости федеральных университетов в 2016 г. Если не учитывать показатель по Крымскому федеральному университету, то доля данных затрат по федеральным университетам составляет 1,2 % (в среднем). Существенное различие между университетами Дальневосточного региона: ДВФУ – 2,1 %, СВФУ – 1,1 %.

При этом необходимо учесть неравенство природно-климатических условий эксплуатации недвижимого имущества федеральных университетов. В Республике Саха (Якутия) продолжительность отопительного сезона составляет 252 дня при среднегодовой



Гуляев П. В., Грищенко С. Е.



температуре наружного воздуха  $-20,9^{\circ}\text{C}$ . Аналогичные показатели Приморского края (ДВФУ): 198 дней и  $-4,3^{\circ}\text{C}$ . Самые благоприятные климатические условия на Северном Кавказе, что отражается на износе основных фондов (затраты СКФУ составляют 0,6%).

Анализ фактически сложившейся структуры расходов может свидетельствовать о том, что при расчете субсидии на выполнение государственного задания не в полной мере учитываются региональные особенности и факторы, связанные с региональным удорожанием. Т.е. объемы и условия субсидирования государственного задания в соответствии с методологией и методикой Минобрнауки РФ формируют не всегда оптимальную структуру расходов, связанных с производством и реализацией образовательных услуг. Неоптимальная структура расходов может весьма негативно влиять на удельные показатели, характеризующие качество финансов университетов.

В среднем расходы на одного студента в 2016 г. составляют 197,3 тыс. руб., в 2017 г. – 188,4 тыс. руб. (рис. 3). Показатели СВФУ выше среднего значения на 31,7% и на 29,8% соответственно.

Фактические удельные затраты на услуги связи слабо дифференцированы по федеральным университетам, и скорее всего не отражают реальные потребности в этих услугах. Лидирующие позиции по удельным затратам на услуги связи и транспортные услуги (рис. 4, 5) занимают БФУ и ДВФУ. При этом наименьшие удельные затраты сформировались в вузах, нахо-

дящихся в регионах со сложной транспортной инфраструктурой и высокими тарифами на перевозки. Особо следует отметить Северо-Восточный федеральный университет, Сибирский федеральный университет и Северный (Арктический) федеральный университет.





Гуляев П. В., Гриценко С. Е.

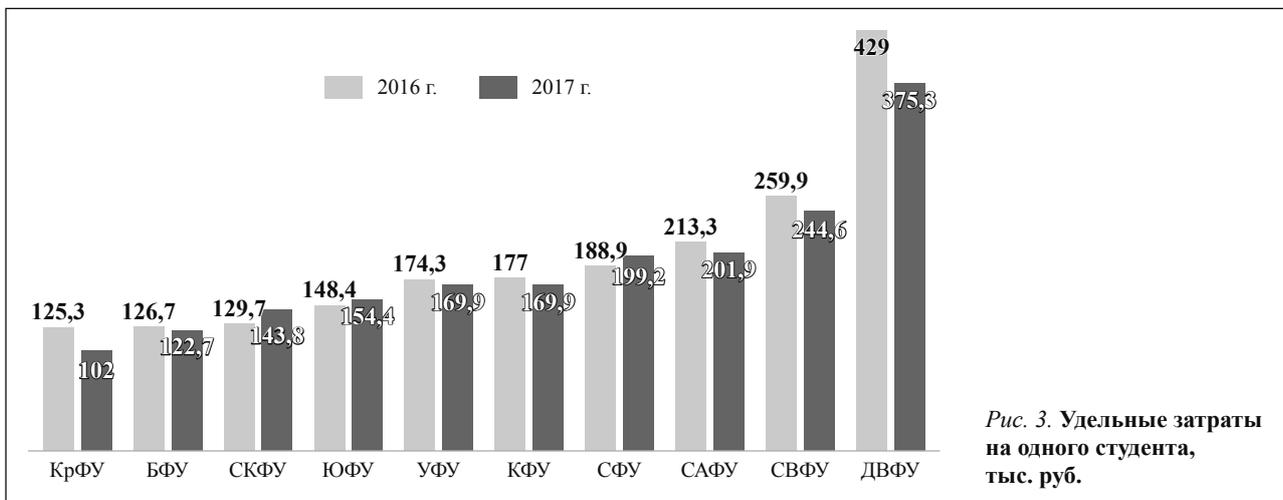


Рис. 3. Удельные затраты на одного студента, тыс. руб.

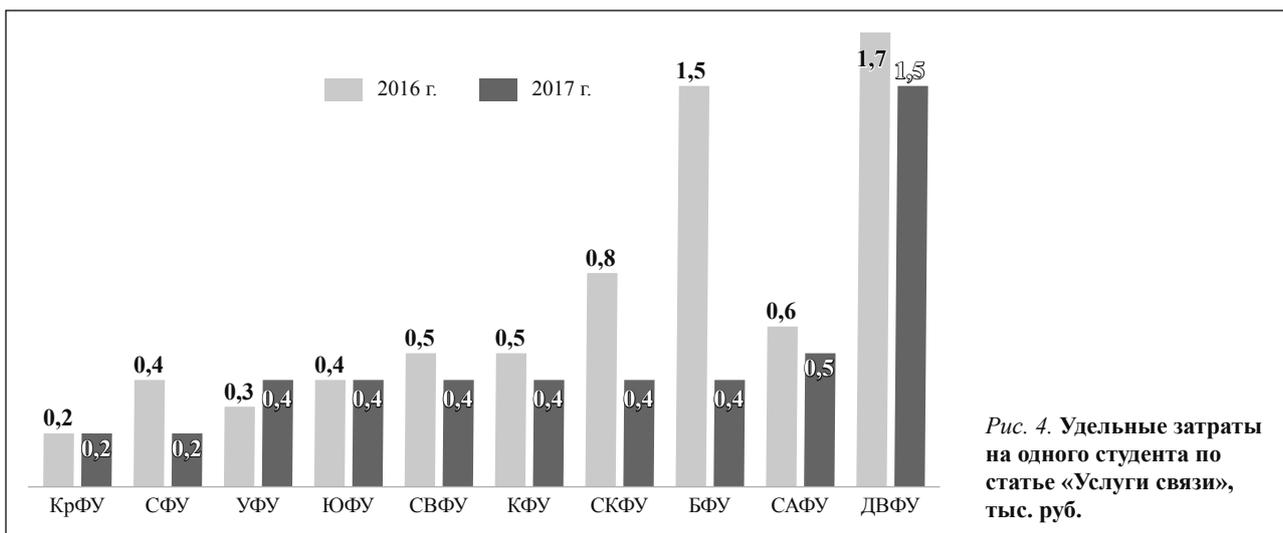


Рис. 4. Удельные затраты на одного студента по статье «Услуги связи», тыс. руб.

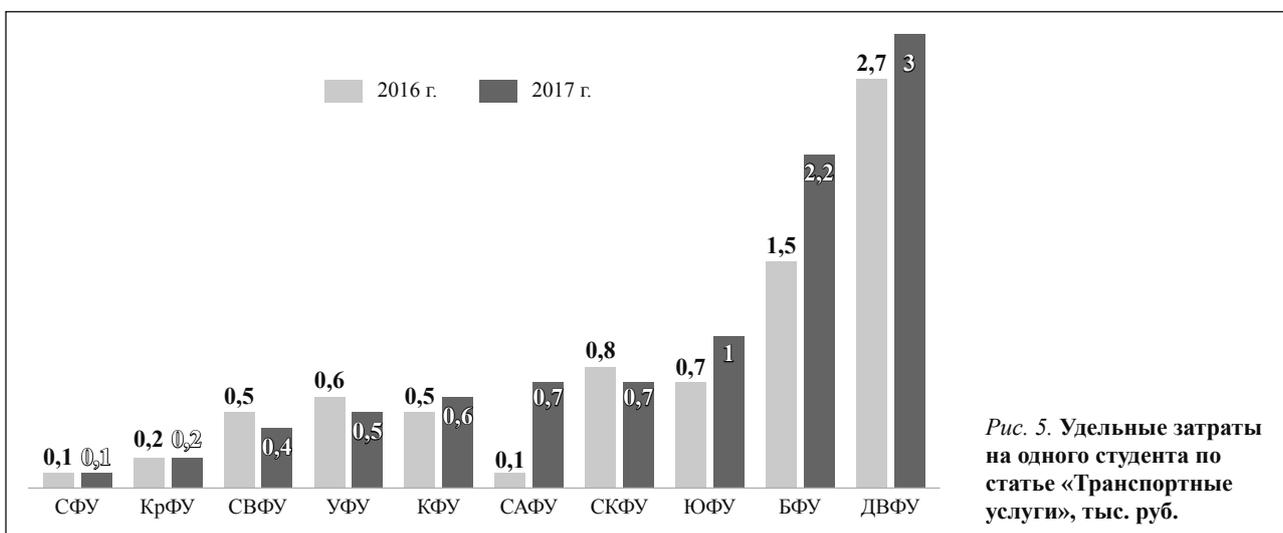


Рис. 5. Удельные затраты на одного студента по статье «Транспортные услуги», тыс. руб.

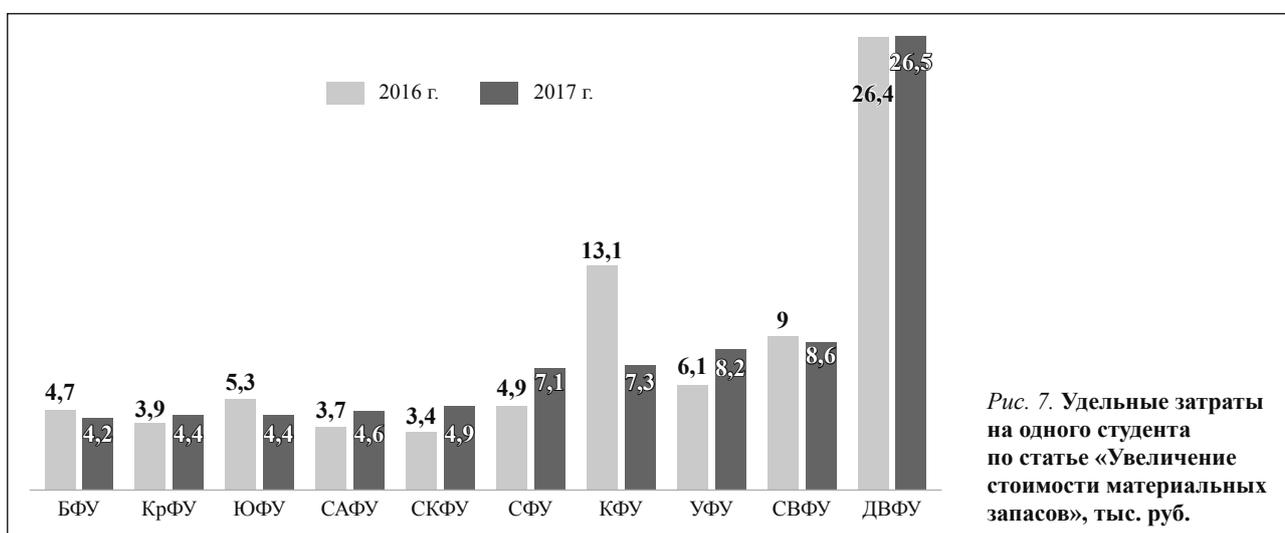
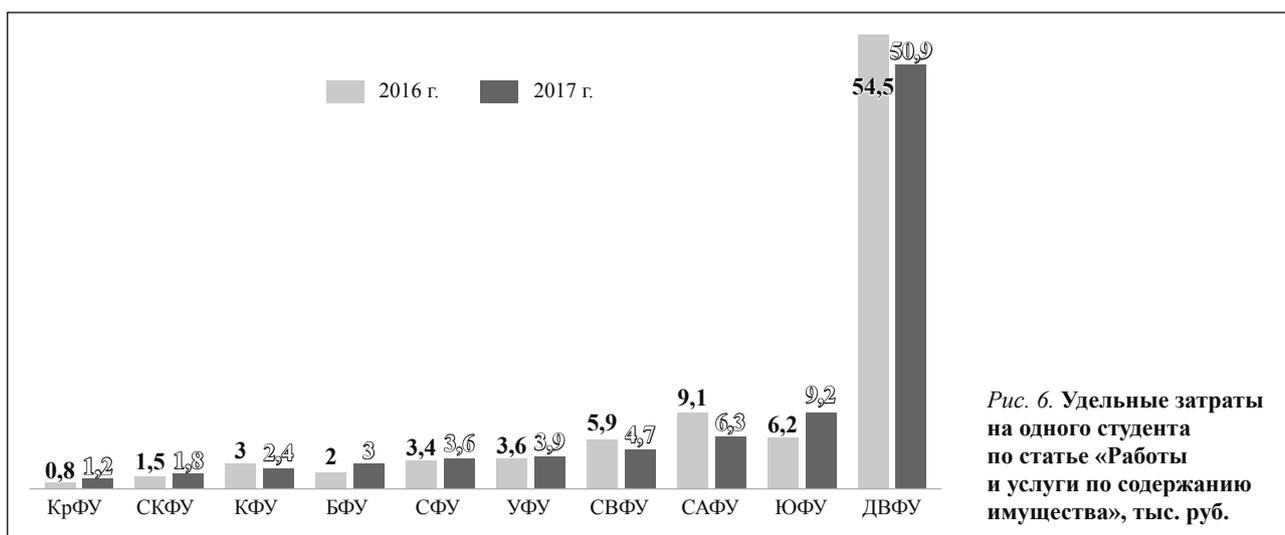


Гуляев П. В., Грищенко С. Е.

Расходы, связанные с содержанием имущества, должны зависеть от особенностей географического положения, климатических условий и уровня социально-экономического развития региона. Однако анализ показывает отсутствие значительной дифференциации данного показателя, за исключением ДВФУ (рис. 6, 7).

По величине анализируемых удельных показателей лидирует ДВФУ. При этом следует учитывать, что включенные в Дальневосточный федеральный округ регионы существенно отличаются по условиям развития. Поэтому, несмотря на то, что СВФУ и ДВФУ расположены в одном округе, условия их функционирования сложно сравнивать. Это обуславливает несопоставимость уровня удельных затрат за исключением транспортных расходов, учитывая то, что г. Владивосток имеет более развитую транспортную

инфраструктуру, что косвенно может влиять на уровень конкуренции в транспортной отрасли и на уровень транспортных тарифов. Так же необходимо отметить, что величина затрат СВФУ на приобретение транспортных услуг во многом зависит от стоимости перевозок внутри Республики Саха (Якутия). В связи с тем, что на территории региона не развита наземная транспортная сеть, а также отсутствует круглогодичное транспортное сообщение с большей частью районов республики, транспортные услуги в основном предоставляются воздушным транспортом круглогодично и водным транспортом в летнее время. При этом стоимость перевозок воздушным транспортом на местных авиалиниях многократно превышает базовые тарифы на услуги авиакомпаний, осуществляющих перевозки за пределы республики.





Гуляев П. В., Грищенко С. Е.

Таким образом, результаты исследования показали существенную дифференциацию весовых характеристик фактических затрат в структуре совокупных расходов университетов. При этом дифференциация фактических удельных расходов по статьям: «услуги связи», «транспортные услуги», «работы и услуги по содержанию имущества», «увеличение стоимости материальных запасов» – для большей части университетов незначительна. Анализ сложившейся региональной дифференциации издержек ВУЗов даёт основания предложить применение корректирующих коэффициентов к расширенному перечню категорий затрат (при расчете объемов субсидий), в том числе к следующим значимым видам расходов:

- транспортные услуги;
- увеличение стоимости материальных запасов;
- услуги электросвязи и интернет;
- содержание имущества.

### Выводы

Следует отметить, что проведенное исследование фактических издержек университетов, их структуры и удельных величин, не позволяет достоверно оценить потребность тех или иных ВУЗов в субсидировании за счет федерального бюджета, так как данные издержки обеспечиваются совокупными доходами. В состав совокупных доходов входят существенные объемы внебюджетных доходов, получаемых конкурентоспособными университетами в основном за счет выручки от образовательной деятельности и исследований, реализуемых на рынке. Однако проведенный анализ характеризует тенденции, сложившиеся в экономике и финансах системы высшего образования:

- не все ВУЗы имеют возможность эффективно производить и продавать образовательные услуги и результаты исследований на региональных и глобальных рынках, вследствие чего возникает дефицитное финансирование некоторых ВУЗов (особенно на Северо-Востоке страны);
- дефицитное финансирование приводит к формированию неоптимальной структуры расходов, которая влияет на качество образовательных услуг и снижает результативность исследований (снижается академическая мобильность, интенсивно изнашиваются основные фонды, не развивается цифровой сегмент университетской экономики, не пополняются вовремя производственные запасы);
- удельные издержки университетов, функционирующих в различных регионах (с различными географическими и рыночными условиями), мало дифференцированы, т.е. де-факто сохраняется «уравнительный» принцип финансирования. При этом в ана-

лизируемой группе университетов гипертрофированным образом выделяются лидеры – Дальневосточный федеральный университет и Казанский федеральный университет, получающие большой объем внебюджетных доходов;

- объемы финансирования ВУЗов, функционирующих на Северо-Востоке России (в сложных географических и рыночных условиях), сопоставимы с объемами финансирования ВУЗов, расположенных в регионах с более благоприятными условиями, что не соответствует общим положениям региональной политики и принципам бюджетного федерализма, регулирующим в том числе межбюджетные отношения.

Современная методология субсидирования ВУЗов, применяемая Минобрнауки РФ, предполагает наличие и эффективное использование механизма со-финансирования расходов за счет внебюджетных доходов ВУЗов. Т.е. объем субсидии, выделяемой ВУЗам на выполнение государственного задания, уже не обеспечивает полностью весь объем издержек, связанных с производством и реализацией образовательных услуг. Такой подход должен стимулировать эффективную предпринимательскую деятельность ВУЗов и повышение качества образовательных услуг при снижении «иждивенческих настроений».

### Литература:

1. Гранберг А. Г. Социально-экономическое пространство России: трансформационные тенденции и перспективы. М.: ГУУ, 2004. 40 с.
2. Минакир П. А. Системные трансформации экономики. Владивосток: Дальнаука, 2001. 536 с.
3. Суспицын С. А. Барометры социально-экономического положения регионов России. Новосибирск, 2004. 123 с.
4. Суспицын С. А. Методы и модели координации долгосрочных решений в системе «национальная экономика – регионы». Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2017. 296 с.
5. Воров А. Б. Дифференциация университетов России: механизм ротации // Университетское управление: практика и анализ. 2016. № 5 (105). С. 52–59.
6. Гуляев П. В. Оптимизация модели нормативно-подушевого финансирования затрат Северо-Восточного федерального университета им. М. К. Аммосова // Экономический анализ: теория и практика. 2014. № 39 (391). С. 78–85.
7. Макарычев В. А. Проблемы бюджетного финансирования высших учебных заведений: совершенствование нормативно-подушевого механизма // Бизнес. Образование. Право. 2018. № 2 (43). С. 250–254.
8. Розина Н. М., Зуев В. М. Нормативно-подушевое финансирование высшего образования: концепции и реалии // Вестник Финансового университета. 2015. № 3 (87). С. 122–135.



Гуляев П. В., Гриценко С. Е.

9. Романов Е. В. Императив инновационного развития высшего образования в России // *Alma mater*. 2015. №2. С. 10–19.
10. Татаринцев Я. Б. Экономическая модель бюджетирования федеральных образовательных учреждений на основе нормативно-подушевого финансирования // *Сборник по материалам IV Региональной научно-практической конференции аспирантов и магистрантов «Экономические и социальные факторы развития народного хозяйства»*. Ханты-Мансийск, 2016. С. 41–44.
11. Ястребова О. К. Развитие нормативного бюджетного финансирования высшего образования // *Науч.-исслед. финансовый институт. Финансовый журнал*. 2015. №1 (23). С. 41–51.
5. Thieves A. B. Differentiation of Russian universities: the mechanism of rotation // *University management: practice and analysis*. 2016. №5 (105). P. 52–59.
6. Gulyaev P. V. Optimization of the model of per capita financing costs of the North-Eastern Federal University. *MK Ammosova // Economic analysis: theory and practice*. 2014. №39 (391). P. 78–85.
7. Makarychev V. A. Problems of budgetary financing of higher educational institutions: improving the regulatory per capita mechanism // *Business. Education. Right*. 2018. №2 (43). P. 250–254.
8. Rosina N. M., Zuev V. M. Normative per capita financing of higher education: concepts and realities // *Bulletin of Financial University*. 2015. №3 (87). P. 122–135.
9. Romanov E. V. Imperative innovation development of higher education in Russia // *Alma mater*. 2015. №2. P. 10–19.
10. Tatarintsev Ya. B. The economic model of budgeting of federal educational institutions on the basis of regulatory per capita financing // *Collection of materials of the IV Regional Scientific and Practical Conference of Post-Graduate Students and Undergraduates “Economic and Social Factors of the Development of the National Economy”*. Khanty-Mansiysk, 2016. p. 41–44.
11. Yastrebova O. K. The development of regulatory budget financing of higher education. *Nauch.-issled. financial institution. Financial Journal*. 2015. №1 (23). P. 41–51.

**References:**

1. Granberg A. G. *Socio-economic space of Russia: transformational trends and prospects*. M.: GUU, 2004. 40 p.
2. Minakir P. A. *System transformations of the economy*. Vladivostok: Dal'nauka, 2001. 536 p.
3. Suspitsyn S. A. *Barometers of a social and economic position of regions of Russia*. Novosibirsk, 2004. 123 p.
4. Suspitsyn S. A. *Methods and models for coordinating long-term solutions in the system “national economy – regions”*. Novosibirsk: IEEPP SB RAS, 2017. 296 p.



**МЕХАНИЗМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ  
КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТЬЮ УНИВЕРСИТЕТА  
В РАЗРЕЗЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ (НА  
ПРИМЕРЕ ФГБОУ ВО МГУ ИМ. Н.П. ОГАРЕВА)**

**Колчина Н. О.**

кандидат социологических наук, доцент кафедры дизайна и рекламы института национальной культуры, Мордовский государственный университет имени Н.П. Огарева (Россия), 430005, Россия, г. Саранск, ул. Большевикская, д. 68, kolch1408@rambler.ru

**Леоненко Е. А.**

кандидат экономических наук, доцент кафедры маркетинга экономического факультета, Мордовский государственный университет имени Н.П. Огарева (Россия), 430005, Россия, г. Саранск, ул. Большевикская, д. 68, djon777888@rambler.ru

УДК 378:005

ББК 74.484.4

В условиях обостряющейся конкуренции на рынке образовательных услуг вузы ставят перед собой задачу увеличения эффективности деятельности и обеспечения конкурентоспособности на внешнем и внутреннем рынке образовательных услуг. Эта задача побуждает их активно исследовать проблемы управления конкурентоспособностью, путем изменения параметров конкуренции и формирования соответствующей стратегии поведения на рынке. Конкурентное преимущество вуз получает тогда, когда наделяет свою услугу свойством, которое делает ее более привлекательной для потребителей, чем аналогичная услуга конкурента.

*Ключевые слова:* конкурентоспособность, вуз, методы оценки конкурентоспособности, мониторинг, инструменты, подходы, экономический потенциал, принципы, стратегия, сценарий.

**MECHANISMS FOR ENSURING AND MANAGING THE COMPETITIVENESS  
OF THE UNIVERSITY UNDER THE MUNICIPAL EDUCATION  
(ON THE EXAMPLE OF FSBEI MSU NAMED AFTER OGAREV)**

**Kolchina N. O.**

Candidate of Sociological Sciences, Associate Professor of the design and advertising department of the Institute of National Culture, Mordovian State University named after N. P. Ogareva (Russia), 430005, Russia, Saransk, Bolshevistskaya str., 68, kolch1408@rambler.ru

**Leonenko E. A.**

Candidate of Economic Sciences, Associate Professor of the Department of Marketing, Faculty of Economics, Mordovian State University named after N. P. Ogareva (Russia), 430005, Russia, Saransk, Bolshevistskaya str., 68, djon777888@rambler.ru

In the conditions of growing competition in the market of educational services, universities set themselves the task of increasing the efficiency of activities and ensuring competitiveness in the external and internal market of educational services. This task encourages them to actively study the problems of competitiveness management, by changing the parameters of competition and forming an appropriate strategy of behavior in the market. The university gets a competitive advantage when it gives its service a property that makes it more attractive to consumers than a similar service of a competitor.

*Key words:* competitiveness, university, methods of competitiveness assessment, monitoring, tools, approaches, economic potential, principles, strategy, scenario.

Важность обеспечения и управления конкурентоспособностью университета объясняется происходящими социально-экономическими преобразованиями и вхождением России в единое образовательное пространство. В связи с происходящим демографическим спадом вузы вынуждены прибегать к мерам, которые помогут повысить спрос на их услуги. Вдобавок ко всему в последние годы произошло сокращение бюджетных мест, что, опять же, уменьшило количество абитуриентов. Из данной ситуации вузы видят выход снизить порог Единого Государственного экзамена (ЕГЭ.), что позволит не потерять конкурентную позицию [1].

На данный момент конкурентоспособность выступает ведущим показателем хозяйственно-экономической деятельности вузов, определяющим его настоящее и перспективное состояние на сегментах рынка.

Конкурентоспособность вуза на рынке образовательных услуг должна быть достигнута применением системного подхода к управлению вузом как деловым предприятием. Для управления и повышения конкурентоспособности в МГУ им. Н. П. Огарева за последние годы были использованы следующие методы, основанные на базе положений концепции устойчивого развития (рис. 1).

Важным методом управления конкурентоспособностью является повышение статуса организации. МГУ им. Н. П. Огарева стремился к освоению этого метода и в 2010 году получил статус НИУ (Национальный исследовательский университет), что сделало выше уровень его престижности. Тем самым, главный вуз Республики Мордовия прочно закрепил свои позиции в элите высшего образования.

Мордовский государственный университет как Национальный исследовательский университет соз-

дает модель университета нового типа, представляющего комплекс образовательной, научной, инновационной и информационной деятельности, основанный на принципах фундаментальности, креативности и качества для модернизации российского общества и его интеграции в мировое образовательное и научное пространство.

Главным инструментом рассматриваемого нами метода управления конкурентоспособностью (повышение статуса) является разработка и реализация программы повышения конкурентоспособности [2].

Статус НИУ дается на десять лет, в течение которых вуз реализует программу развития национального исследовательского университета по основным направлениям образовательной, научно-исследовательской и инновационной деятельности. В ней определены приоритетные для вуза направления и целевые показатели, которых предстоит достичь за десятилетие.

Направления развития всех НИУ соответствуют пяти направлениям модернизации экономики, объявленной Президентом страны Д. А. Медведевым. Приоритетные направления МГУ им. Н. П. Огарева представлены на рис. 2.

Первое направление – энергоэффективность и новые материалы, и, второе, фундаментальные и прикладные исследования в области финно-угроведения. Второе направление приобретает особую значимость в свете статуса Мордовии как центра финно-угорского мира [3].

ПНР-1 – «Энергосбережение и новые материалы», реализация которого предполагает:

- разработку принципиально новых экологически чистых энергосберегающих источников оптического излучения, материалов и компонентов для нового поколения устройств радиотехники, оптоэлектроники,

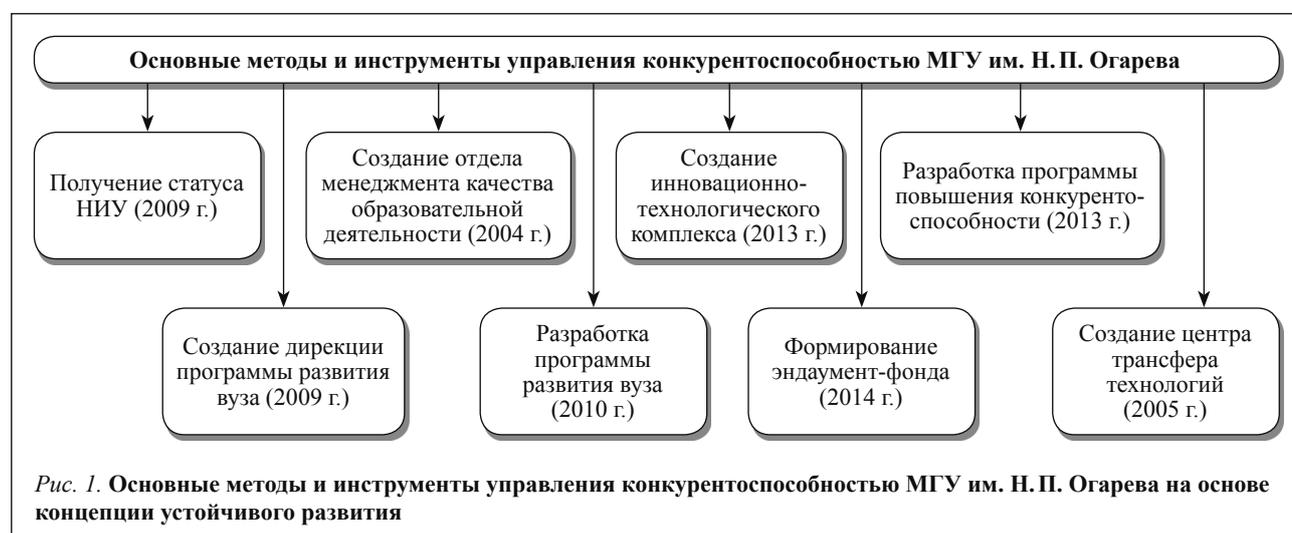


Рис. 1. Основные методы и инструменты управления конкурентоспособностью МГУ им. Н. П. Огарева на основе концепции устойчивого развития



Колчина Н. О., Леоненко Е. А.



силовой электроники на базе широкозонных полупроводников;

- разработку и синтез новых материалов для волоконной оптики и лазерной техники;
- создание микроструктурных порошков и новых материалов с уникальными оптическими, прочностными и теплопроводящими свойствами;
- разработку перспективных биотехнологий с использованием наноразмерных частиц;
- разработку импульсных систем тепловодоснабжения;
- создание новых строительных материалов и энергосберегающих технологий их производства.

ПНР-2 – «Фундаментальные и прикладные исследования в области финно-угроведения». Реализация данного направления развития университета включает исследование истории формирования и развития финно-угорских народов, их мировоззренческих, языковых, литературоведческих, фольклорных особенностей, социального, экономического, конфессионального и правового многообразия, финно-угорского

народного художественного творчества, проблем здоровья финно-угорских народов [4].

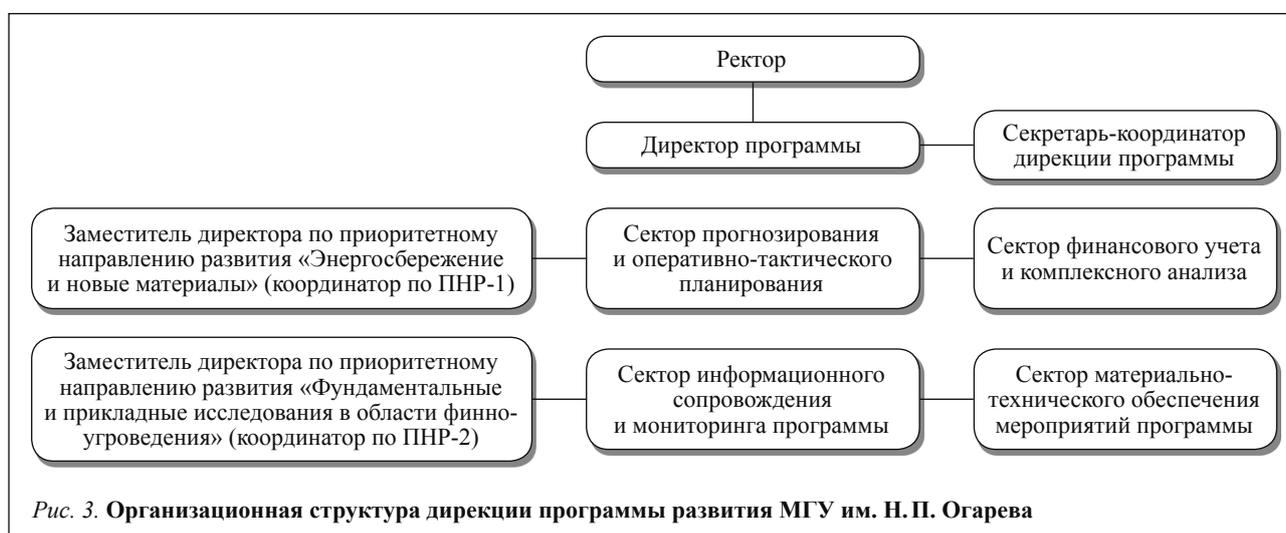
Также в качестве метода обеспечения конкурентоспособности вуза была создана дирекция программы развития МГУ им. Н. П. Огарева, представляющая собой самостоятельное подразделение, входящее в состав университета (рис. 3).

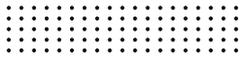
Директор программы отчитывается о ходе выполнения программы перед ректором, координационным советом программы и ученым советом университета. Если реализация программы развития университета будет признана неэффективной, университет может лишиться статуса НИУ.

Основные сектора дирекции выполняют функции прогнозирования и планирования, учета и анализа, информационного сопровождения и мониторинга, материально-технического обеспечения. Функция координирования дирекции возложена на секретаря.

Для успешного конкурирования на рынке образовательных услуг, вузы рассчитывают не только на государственное финансирование, но и активно привлекают внебюджетные источники, одними из которых являются фонды целевых капиталов или эндаумент-фонды, выступающие как метод повышения конкурентоспособности [5].

В Мордовском госуниверситете такой фонд создан. На сегодняшний день на счет фонда перечислено более пяти миллионов рублей, то есть идет активный процесс формирования первоначального капитала. По законодательной норме, когда объем средств достигнет трех миллионов рублей, они будут отправлены в управление специализированной компании, чтобы принести доход. Сам капитал останется неприкосновенным, вуз сможет использовать только средства, полученные от управления целевым капиталом [6].





Колчина Н. О., Леоненко Е. А.

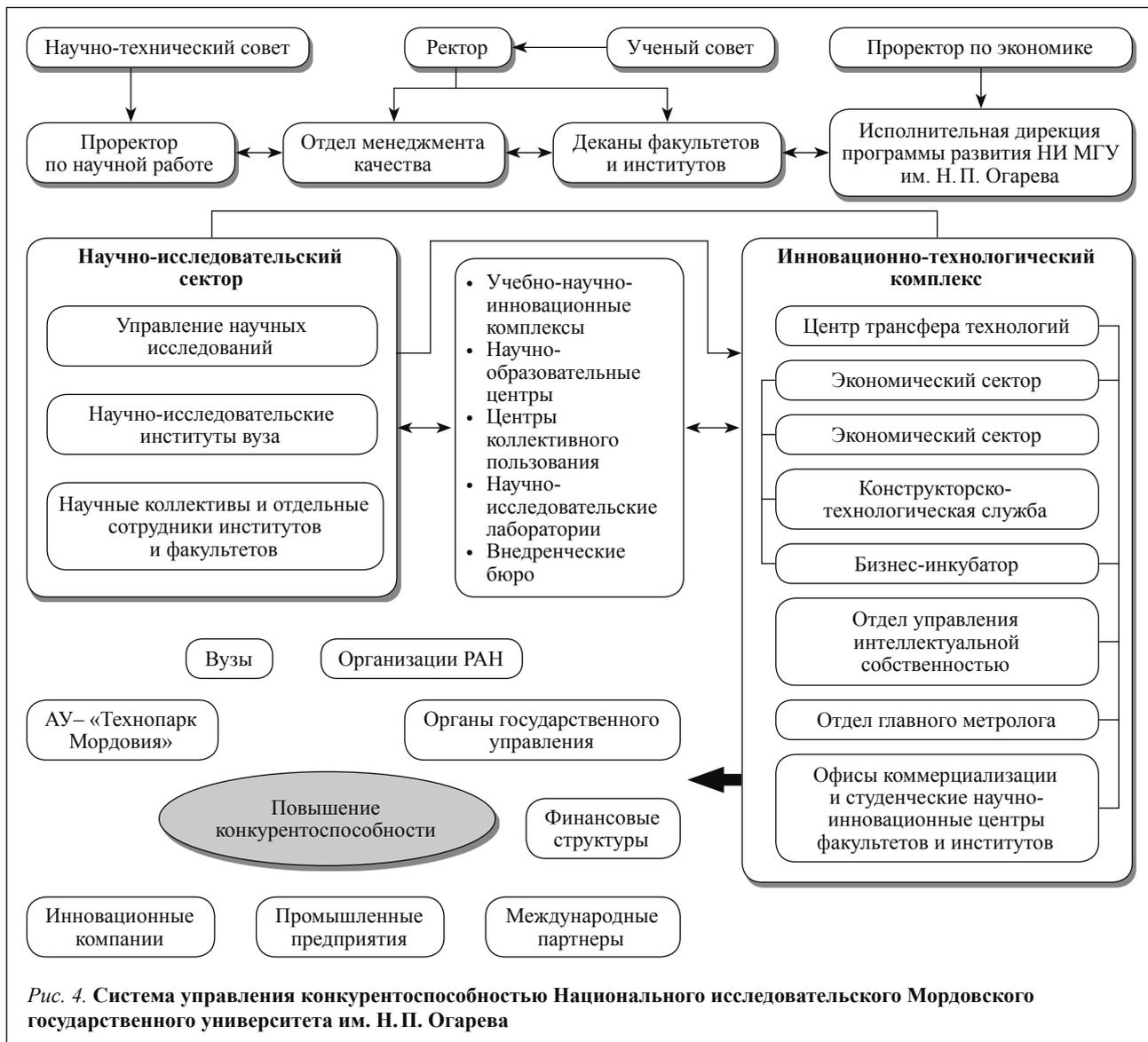


Рис. 4. Система управления конкурентоспособностью Национального исследовательского Мордовского государственного университета им. Н. П. Огарева

В долгосрочной перспективе данный фонд позволит обеспечить финансирование наиболее значимых направлений деятельности МГУ им. Н. П. Огарева, конкретно каких будет решать попечительский совет, в который войдут представители ведущих предприятий республики Мордовия, активно ведущие сотрудничество с университетом. Одна из основных целей создания таких фондов – стимулировать научно-производственную активность вуза, его связь с реальным сектором экономики.

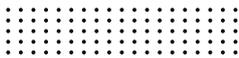
Другими словами, доход, полученный от управления целевым капиталом, даст возможность направлять средства для целевой поддержки талантливых исследователей и студентов, реализации перспективных проектов, уникальных образовательных программ,

и научных исследований, а также укрепления материально-технической базы.

Таким образом, систему управления конкурентоспособностью МГУ им. Н. П. Огарева можно представить следующим образом (рис. 4).

Как видно из рисунка, основные субъекты управления конкурентоспособностью МГУ им. Н. П. Огарева это: проректор по науке, отдел менеджмента качества, Дирекция по развитию вуза, деканы факультетов и институтов, являющиеся связующим звеном с высшими органами управления и сосредотачивают в себе функции контроля и непосредственного взаимодействия с нижними уровнями структуры.

Для оценки эффективности работы существующей системы управления конкурентоспособностью МГУ



Колчина Н. О., Леоненко Е. А.

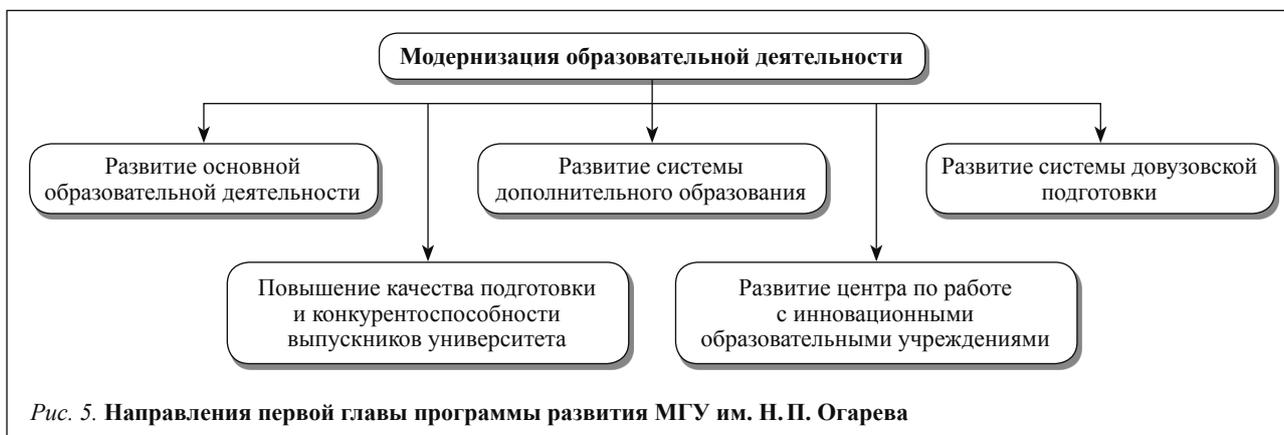


Рис. 5. Направления первой главы программы развития МГУ им. Н. П. Огарева

им. Н. П. Огарева необходимо провести анализ взаимодействия основных элементов системы с внутренними и внешними подразделениями вуза.

Первым этапом данного анализа будет являться анализ существующих информационных потоков в МГУ им. Н. П. Огарева, которые формируют основу качества принятых управленческих решений и, тем самым, определяют конкурентоспособность вуза.

Эффективность коммуникационных потоков Дирекции программы по развитию вуза МГУ им. Н. П. Огарева с внешними и внутренними структурами равна 0,69 (прямая связь = 0,72, обратная связь = 0,66.). Наиболее проблемными участками являются: взаимодействие с инновационно-технологическим комплексом и с международными партнерами.

Итак, качество информационного обмена между элементами системы управления конкурентоспособностью МГУ им. Н. П. Огарева находится на недостаточном уровне и требует серьезной доработки. Данная ситуация является как причиной, так и следствием слабой информационно-коммуникационной системы вуза, разницы в понимании важности информации и ее интерпретации, недостаточной оптимальности уровня ее упорядоченности, который определяет возможность самосохранения и устойчивого развития МГУ им. Н. П. Огарева.

Достижение целей и решение задач повышения конкурентоспособности МГУ им. Н. П. Огарева в области образовательной деятельности осуществляется на основе выполнения комплекса взаимоувязанных по срокам, ресурсам и результатам мероприятий Программы развития, стратегия и тактика которых определяется Дирекцией развития университета.

Основной целью Программы развития ФГБОУ ВПО «Мордовский государственный университет им. Н. П. Огарева» на 2010–2019 годы (далее Программа) является преобразование университета в один из центров интеллектуального и социокультурного развития

России, создания и трансфера новых знаний в высокоэффективные технологии и разработки, наукоемкую продукцию, обеспечивающую энергоэффективность и энергосбережение, а также способствующего этнокультурному развитию финно-угорских народов и формированию межнационального сообщества [3].

Первая глава программы МГУ им. Н. П. Огарева посвящена модернизации образовательной деятельности (рис. 5).

Университет реализует образовательные программы высшего и послевузовского профессионального образования по различным направлениям подготовки; осуществляет подготовку, переподготовку и повышение квалификации работников высшей квалификации, научных и научно-педагогических работников.

Проектирование структуры и содержания новых программ происходит посредством мониторинга рынков образовательных услуг, портфельного анализа, бенчмаркинга образовательных программ.

Осуществляется формирование программ интенсивной языковой подготовки НПП и студентов, кооперация вуза с зарубежными партнерами по разработке и внедрению программ двойных дипломов, проведение совместных научных исследований.

Ежегодные планируемые показатели выполняются, и наблюдается перевыполнение плана. Так, в 2014 году общее количество основных образовательных программ превысило план на 12 %, а именно на 14 программ; в 2015 году этот показатель превысил планируемый на 40 % или 77 программ; в 2016 году количество основных образовательных программ равнялось показателю предыдущего года; в 2017 году показатель по плану составлял 117 программ, фактическое же значение достигло 174 программы, то есть превысило на 32 %.

Как следует из данных, направления работ образовательной деятельности, по которым производится наибольшее финансирование это: развитие матери-

ально-технической базы кафедр, учебно-научных лабораторий, аудиторий по ПНР, международное сотрудничество и развитие экспорта образовательных услуг по ПНР, внедрение новых технологий обучения, в том числе путем создания цифровой образовательной среды по ПНР.

Наименьшее финансирование у таких направлений как расширение спектра образовательных услуг, разработка, внедрение новых образовательных программ и модернизация существующих по ПНР, совершенствование учебно-методического обеспечения образовательного процесса с целью внедрения новых форм получения профессионального образования по ПНР.

Следующее направление образовательной деятельности МГУ им. Н. П. Огарева, отраженное в программе развития – повышение качества подготовки и конкурентоспособности выпускников университета с учетом изменяющихся требований к высшей школе и тенденций развития рынков труда и образовательных услуг региона и страны [6].

Приоритетные направления политики университета в области качества показаны на рис. 6.

Повысить конкурентоспособность университета на рынках труда и образовательных услуг представляется преимущественной целью для МГУ им. Н. П. Огарёва в данной области, осуществляемой в рамках разработанной Политики в области качества научно-исследовательской и инновационной деятельности.

Совершенствование системы менеджмента качества университета происходит посредством ежегодного обучения и повышения квалификации различных категорий персонала в области управления качеством образования, участия в конкурсах на соискание Премии

Правительства РФ в области качества; формирование современной внутривузовской информационно-аналитической системы управления качеством образования.

Такое направление как развитие системы дополнительного образования повышает свою роль благодаря Институту дополнительного образования, а также созданным на базе факультетов и институтов центрам и школам по повышению квалификации и переподготовке кадров. Университет является ведущим центром профессиональной переподготовки и повышения квалификации специалистов реального сектора экономики региона.

Количество работников НИУ, направленных на стажировки в мировые центры ежегодно растет, и их количество всегда превышает плановый показатель. В 2014 году показатель равнялся 142 чел., в 2015 году увеличился на 42 % и составил 202 человека, в 2016 году значение рассматриваемого показателя выросло на 34 человека или на 17 %. В 2017 году количество научно-педагогических работников НИУ, стажирующихся в ведущих мировых и университетских центрах, составило 247 чел, что превысило показатель 2014 года на 74 %. Количество слушателей направляемых на повышение квалификации, профессиональную переподготовку, стажировку в системе дополнительного образования растет, ежегодно, в среднем, на 10 %. За рассматриваемый промежуток времени показатель возрос на 40 %.

Количество молодых ученых, прошедших в НИУ повышение квалификации, профессиональную переподготовку имеет небольшое значение и растет низкими темпами. Самое большое значение присуще студентам, обучающимся по сокращенным программам



Рис. 6. Приоритетные направления политики качества МГУ им. Н. П. Огарева



Колчина Н. О., Леоненко Е. А.



высшего профессионального образования в ИДО, а, именно, 3850 чел. в 2016 году. Значение этого показателя, единственное, подвергается снижению с 2014–2017 гг. В среднем, падение произошло на 20 %.

Что касается такого направления, как развитие центра по работе с инновационными образовательными учреждениями, то здесь следует сказать о том, что его целью является повышение качества образования на основе академической интеграции образовательных учреждений. Для реализации этой цели решаются следующие задачи (рис. 7).

Вторая глава программы развития МГУ им. Н. П. Огарева – развитие научной и инновационной деятельности (рис. 8).

Для исследования развития интеллектуального потенциала и научно-исследовательской деятельности университета рассмотрим профессорско-преподавательский состав. Численность научно-производственного персонала с 2014 года уменьшается, и плановые показатели не каждый год достигаются. Так, в 2016 году фактический показатель составил 1769 человек, в то время как планировалось 1774 человека. Такая же ситуация наблюдалась и в 2015 году, фактический показатель не достиг планового на 3 % или 59 человек [7].

Доля НПП и инженерно-технического персонала с 2013 года увеличивается. Так, в 2013 году она составляла 48,6 %, а к 2016 году достигла 65,94 %. Что касается плановых показателей, то наблюдается ежегодное

перевыполнение плана. В 2013 году процент перевыполнения составлял 3,37 %, в 2015 и 2016 году данный процент не превышал 1 %. Другими словами, наблюдается снижение темпа роста количества персонала, являющееся положительным явлением, так акцент все больше уделяется качественной стороне [3].

Следующий показатель: доля НПП, имеющих ученую степень доктора наук или кандидата наук. Здесь до 2015 года отмечается рост, в 2016 году происходит снижение с 80,7 % до 79,2 %. Плановые показатели ежегодно выполняются. Так, в 2013 году план составил 76,8 %, фактический показатель превысил его на 2,6 %. В 2016 году плановый показатель равнялся 77,4 %, достигнутый показатель превысил его на 1,8 %.





Колчина Н. О., Леоненко Е. А.

Эффективность работы аспирантуры и докторантуры ежегодно растет. В 2014 году ее значение составило 41,237%, в 2015 году – 41,4%, в 2016 году – 43,2%. То есть наблюдается рост, в среднем, на 0,98%.

Таким образом, можно сделать вывод, что потенциал профессорско-преподавательского состава МГУ им. Н. П. Огарёва каждый год качественно совершенствуется.

В области научно-исследовательской деятельности главной задачей является рост объемов фундаментальных, поисковых и прикладных исследований.

Размер доходов от НИОКР имеет положительную динамику. В 2013 году плановый показатель составлял 87,5 млн руб., тогда как фактический достиг 154,1 млн руб. В следующем году различие планового и фактического показателя равнялось 61 млн руб. Рост, по сравнению с предшествующим годом, составил 18%. В 2015 году объем доходов равнялся 181,2 млн руб., что меньше значения 2014 года на 13,64 млн руб. Что касается доли опытно-конструкторских работ по ПНР НИУ в общем объеме НИОКР, то здесь за исследуемый период произошел рост с 33,87% до 61,5%, то есть практически наполовину. Если сравнивать планируемые и фактические показатели за период, то наблюдается следующее: превышение плана, в среднем, в четыре раза [8].

Объем НИОКР по ПНР НИУ в рамках международных научных программ в расчете на 1 НПП со значения 1,81 в 2013 году резко вырос до 26,44 млн руб. в 2017 году. Отметим невыполнение плана в 2013 году на 48%.

За четыре года планировалось увеличение данного показателя на 12 млн, фактически же получилось на 25 млн руб.

На рис. 9 отразим динамику выполнения объемов НИОКР за время реализации программы НИУ.

Объем НИОКР за время реализации программы НИУ увеличился в 3,9 раза, в количественном выражении это 249,5 млн руб. В 2014 году произошел рост на



16%, в 2015 году – на 8,87%, в 2016 году – на 22,9% и в 2017 году – на 34,74%.

Следует отметить, что незначительное значение имеет показатель количества сотрудников, имеющих более 100 цитируемых работ в течение последних 5 лет, а, именно, с 2014 по 2017 год динамика изменилась с 2 до 8 человек, что говорит о необходимости повышения уровня квалификации персонала.

Следующее направление программы развития МГУ им. Н. П. Огарева – инновационное развитие и формирование инновационной инфраструктуры университета.

ФГБОУ ВО «МГУ им. Н. П. Огарева», развивая инфраструктуру инновационной деятельности, активно включает в хозяйственный оборот объекты интеллектуальной собственности.

Вуз является обладателем 127 патентов в области машиностроения, электротехники, энергетики, сельского хозяйства, биотехнологии, медицины и др.; ежегодно в Федеральный институт собственности

Таблица 2. Показатели сферы охраны и коммерциализации интеллектуальной собственности в МГУ им. Н. П. Огарева

Показатели	2014 г.		2015 г.		2016 г.		2017 г.	
	план	факт	план	факт	план	факт	план	факт
Кол-во авторов объектов интеллектуальной собственности, чел.	144	156	156	165	184	191	191	210
Кол-во поданных заявок на патенты, ед.	50	53	65	67	79	83	82	88
Количество полученных патентов, ед.	46	46	45	46	46	47	48	49
Число поддерживаемых в силе патентов, ед.	143	143	145	146	147	148	151	153
Количество проданных (зарегистрированных) лицензий, ед.	3	3	6	6	9	9	12	12



Колчина Н. О., Леоненко Е. А.

направляется 40 заявок на объекты промышленной собственности.

Динамика показателей развития патентно-лицензионной деятельности МГУ им. Н. П. Огарева представлены в таблице 2.

Таким образом, ни для одного показателя не характерна отрицательная динамика.

Количество авторов объектов интеллектуальной собственности увеличивается малыми темпами, за четыре года рост произошел на 30 %. Количество поданных заявок на патенты также за рассматриваемый промежуток выросло на 30 %. Отметим, что соотношение количества полученных патентов и количество заявок ежегодно растет. Это говорит об увеличении требований к объектам интеллектуальной собственности.

Количество поддерживаемых в силе патентов МГУ им. Н. П. Огарева имеет положительную тенденцию, отметим рост за четыре года на 7 %. Что касается количества проданных лицензий, то их число выросло с 2014 г. по 2017 г. выросло в 4 раза.

Для решения такой задачи как повышение интеграции вузовской науки с реальным сектором экономики, а также выпуска высокотехнологической продукции, организовывается сеть малых предприятий с участием университета в рамках реализации Федерального закона №217-ФЗ.

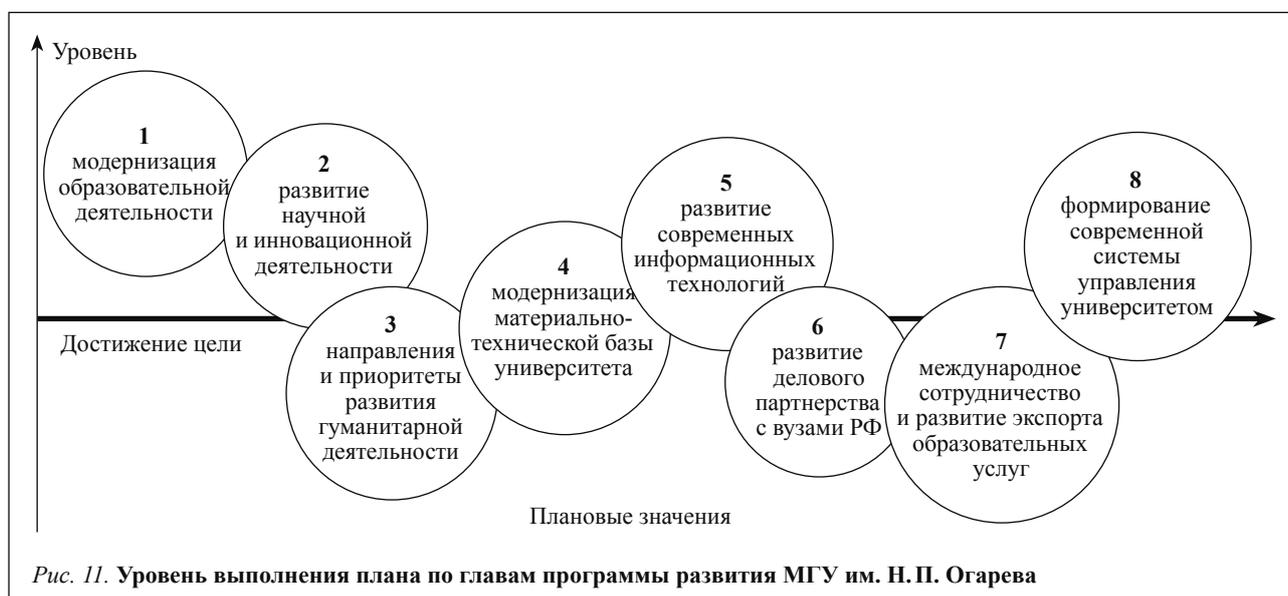
Планируемый показатель количества малых инновационных предприятий в Мордовском вузе ежегодно выполняется. Максимальное превышение зафиксировано в 2014 году, а именно, на шесть предприятий. В целом, необходимо сказать, что инновационная деятельность в МГУ им. Н. П. Огарева находится на

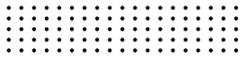


начальной стадии развития, чем объясняется небольшое количество МиПов.

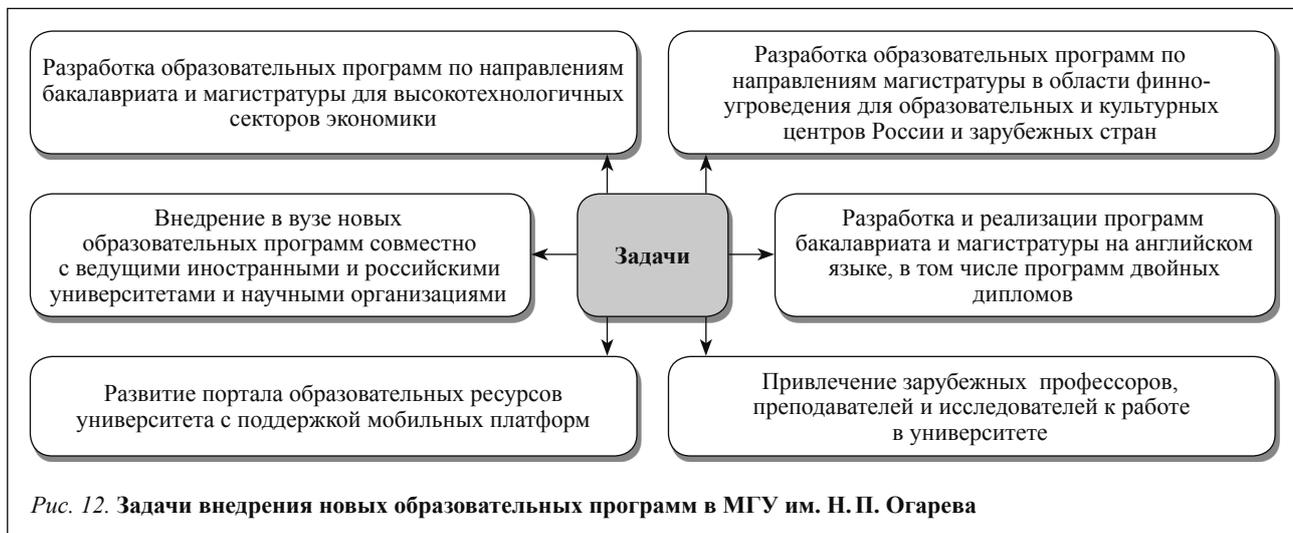
Третья глава программы развития МГУ им. Н. П. Огарева отражает направления и приоритеты развития гуманитарной деятельности. Университет стремится к созданию всевозможных оптимальных социокультурных и образовательных условий для развития личностей компетентных специалистов.

Четвертая глава программы развития – модернизация материально-технической базы университета. Сейчас развитие материально-технической базы МГУ им. Н. П. Огарева идет в трех направлениях: капитальное строительство, реконструкция, капитальный ремонт. Основные объекты: учебный корпус № 1, ФОК с пла-





Колчина Н. О., Леоненко Е. А.



вательным бассейном, учебные корпуса № 18 и № 20, корпус № 22, ремонт фасадов [7] .

С каждым годом расширяется международная деятельность вуза и растет количество иностранных студентов (рис. 10).

МГУ им. Н. П. Огарева стремится следовать международным требованиям в сфере образования и науки и всесторонне поддерживает интеграцию в международное академическое сотрудничество и образовательное пространство. Координацию международной деятельности в университете осуществляет управление международных связей (УМС).

Восьмая глава – Формирование современной системы управления университетом.

В вузе уже третий год реализуется Программа развития университета, в рамках которой также значительные средства расходуются на развитие инновационного потенциала НИ МГУ им. Н. П. Огарева.

Реализация Программы развития НИ МГУ им. Н. П. Огарева за последние три года позволила произвести существенный прорыв в развитии инновационной активности университета. На приобретение учебно-лабораторного и научного оборудования было потрачено более 1 млрд руб. В 10 раз возросли расходы на повышение квалификации и переподготовку кадров. В 7 раз возросли расходы на совершенствование системы управления качеством образования и научных исследований.

Итак, в результате проведенного нами анализа плановых и фактических показателей программы развития МГУ им. Н. П. Огарева представим графически результаты достижения плановых целевых показателей (рис. 11).

Модернизация образовательной деятельности перевыполняет необходимый план, в среднем, на 20 %. Вто-

рая глава, развитие научной и инновационной деятельности, несколько ниже по выполнению плана, в связи с тем, то показатели не по всем направлениям имеют перевыполнение. Остальные главы программы развития МГУ имени Н. П. Огарева только находятся на пути к полному достижению цели, ежегодно усиливая свою работу.

Бюджет Программы развития университета за весь период ее реализации составляет 2816,2 млн руб., в том числе 1500 млн руб. за счет средств федерального бюджета и 1316,2 млн руб. за счет средств софинансирования программных мероприятий.

Далее необходимо рассмотреть следующий важнейший инструмент, направленный на повышение конкурентоспособности университета и мероприятия, запланированные в рамках него – программу повышения конкурентоспособности МГУ им. Н. П. Огарева до 2020 года.

Сравним показатели данной программы с показателями конкурентов, которые сопоставимы по местоположению, масштабам деятельности и уровню образования. Первый конкурент занимает более сильные позиции, чем МГУ им. Н. П. Огарева – Казанский Государственный университет (КФУ). Позиции, сопоставимые с позициями МГУ им. Н. П. Огарева занимают Самарский Государственный университет имени академика С. П. Королева (СамГУ) и Саратовский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского (СГУ) [21].

Первое мероприятие: внедрение в вузе новых образовательных программ вместе с ведущими иностранными и российскими университетами и научными организациями, предполагает достижение пяти задач (рис. 12).

В таблице 3 представлены целевые значения показателей, касающиеся образовательных программ МГУ им. Н. П. Огарева.



Таблица 3. Целевые показатели разработки образовательных программ МГУ им. Н. П. Огарева, ед.

Показатель	Годы							
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Количество программ по направлениям бакалавриата и магистратуры для высокотехнологичных секторов экономики	1	3	5	7	9	11	13	15
Количество программ по направлениям магистратуры в области финно-угроведения для образовательных и культурных центров России и зарубежных стран		1	2			3		4
Количество реализуемых программ бакалавриата и магистратуры на английском языке, в том числе программ двойных дипломов		3/0	6/0	9/2	12/3	15/4	18/5	21/5

До 2020 года планируется модернизация и разработка новых образовательных программ.

Мордовский университет планирует разработку программ бакалавриата и магистратуры как на русском, так и на английском языке. Рост количества программ для высокотехнологичных секторов экономики предполагается равными темпами, на 2 программы в год.

Следующая задача – привлечение зарубежных профессоров, преподавателей и исследователей к работе в университете (рис.13).

Ее достижение осуществляется посредством разработки программ привлечения зарубежных ученых; конкурсного отбора; мониторинга результативности работы. До 2020 года планируется увеличение доли зарубежных профессоров, преподавателей и исследователей до 7,5%. Рост данного показателя соответствует росту количества зарубежных программ Мордовского университета [3].

Развитие портала образовательных ресурсов с поддержкой мобильных платформ в МГУ им. Н. П. Огарева достигается с помощью разработки электронных ресурсов по новым образовательным программам, обеспечения миграции электронных ресурсов на мобильные платформы (рис. 14).

Исходя из имеющихся данных, можно сказать, что за рассматриваемый промежуток времени планируется значительный рост количества информационных ресурсов.

Что касается сравнения показателей Мордовского вуза с показателями конкурентов, то следует сказать, что полностью идентичные показатели имеет КФУ. В СамГУ задача внедрения новых образовательных программ решается с помощью одного показателя – непосредственно, количество новых образовательных программ.

Далее представим в таблице ситуацию с рассматриваемыми показателями у конкурентов МГУ им.

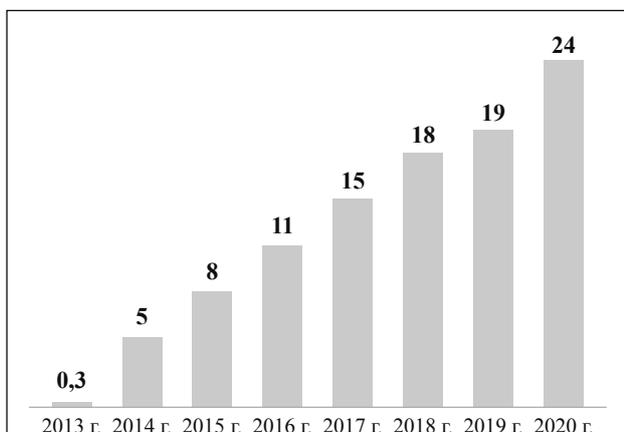


Рис. 13. Целевые показатели привлечения зарубежных профессоров, преподавателей и исследователей к работе в МГУ им. Н. П. Огарева, %

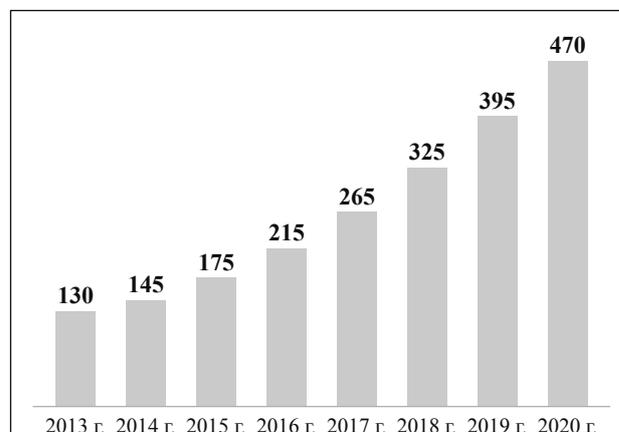


Рис. 14. Целевые показатели разработки портала образовательных ресурсов МГУ им. Н. П. Огарёва, ед.



Колчина Н. О., Леоненко Е. А.

Таблица 4. Сравнение показателей реализации мер по поддержке студентов, аспирантов, стажеров, молодых научно-педагогических работников МГУ им. Н. П. Огарева с показателями конкурентов

		Годы							
		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
МордГУ	Кол-во стипендиатов, грантообладателей, чел.	–	30	30	30	35	35	35	35
	Доля расходов на содержание объектов университетской инфраструктуры в расчете на 1000 студентов, %	16,5	18	18,5	18,5	18,5	19	19	19
	Эффективность работы аспирантуры и доктатуры, %	35	36	37	38	39	42	44	45
СамГУ	Эффективность работы аспирантуры и доктатуры, %	43	44	45	47	49	52	55	59
КФУ	Процент обучающихся, получивших поддержку	10	10	15	20	25	30	40	50
	Общая площадь помещений, выделенных для проживания талантливым студентам, аспирантам, стажерам и молодым НПП, м <sup>2</sup>	2000	4000	6000	8000	10 000	12 000	14 000	16 000

Н. П. Огарева, включив и его в таблицу для большей наглядности (табл. 4).

Отметим ситуацию по исследуемому мероприятию у конкурента КФУ. Здесь его решаются с помощью других подходов. Показателю «количество стипендиатов, грантообладателей» идентичен показатель «процент обучающихся, получивших поддержку». Его целевые значения в 2013 г. равны 10 чел, в 2020 г. – 50 чел. Показателю «Доля расходов на содержание объектов университетской инфраструктуры в расчете на 1000 студентов, тыс. руб./чел.» идентичен показатель «общая площадь помещений, выделенных для проживания талантливым студентам, аспирантам, стажерам и молодым НПП». Здесь в 2013 г. показатель равен 2000 кв.м., в 2020 г. – 16000 м<sup>2</sup>.

Что касается Самарского государственного университета, то здесь задача реализации мер по поддержке студентов, аспирантов, стажеров, молодых научно-педагогических работников решается с помощью одного показателя – эффективность работы аспирантуры и докторантуры. Его значение ненамного превосходит величину показателя МГУ им. Н. П. Огарева. Так, в 2016 г. эффективность работы аспирантуры и докторантуры равна 38 %, а Самарского университета – 47 %; в 2020 г. Мордовского университета – 45 %, Самарского университета – 59 %. Общая величина роста эффективности за рассматриваемый период у первого вуза – 10 %, у второго – 16 %.

Доля иностранных студентов, обучающихся на основных образовательных программах вуза, с каждым годом планируемо растет. Если наблюдать за сегодняшней ситуацией, то можно сделать вывод, что целевые ожидания МГУ им. Н. П. Огарева сопоставимы с реальностью.

В таблице 5 (стр. 182) представлены подобные показатели других вузов. КФУ имеет полностью идентичное мероприятие в программе. Здесь количество адаптированных образовательных программ в 2013 г. равно 20 шт., в 2020 г. – 120 шт., что значительно выше показателя МГУ им. Н. П. Огарева.

Количество иностранных участников университетской сети в 2013 году равно 2000 чел, в 2020 г. – 15000 чел. В начале периода рост составляет по 2 тыс. чел. в год, во второй половине периода – 1 тыс. чел. Если сопоставить данный показатель с долей иностранных студентов в МГУ имени Н. П. Огарева, то можно сделать вывод, что он значительно ниже.

В программе СамГУ отсутствует показатель по количеству аккредитованных и уникальных программ. Здесь мероприятие по привлечению студентов из ведущих иностранных университетов предполагается решить только с помощью показателя доли иностранных студентов, обучающихся на основных образовательных программах вуза, которая незначительно превышает подобный показатель МГУ им. Н. П. Огарева. В 2020 году разница по этому показателю между Мордовским и Самарским вузом достигнет всего 2 %.



Колчина Н. О., Леоненко Е. А.

Таблица 5. Сравнение показателей осуществления мер по привлечению студентов из ведущих иностранных университетов для обучения МГУ им. Н. П. Огарева с показателями конкурентов

		Годы							
		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
МГУ	Количество аккредитованных программ	4	5	6	8	9	12	14	15
	Количество уникальных программ	2	2	3	3	4	4	5	6
	Доля иностранных студентов, обучающихся на основных образовательных программах вуза	1,5	2	2,5	3	4,5	5	6	7
СамГУ	Доля иностранных студентов, обучающихся на основных образовательных программах вуза, %	3,9	4,5	5,4	6,3	7,2	8	8,6	9
КФУ	Количество адаптированных образовательных программ	20	40	60	70	80	90	100	120
	Количество иностранных участников университетской сети	2000	5500	7000	9000	12000	13000	14000	15000

Существующая информационная система управления МГУ им. Н. П. Огарева в полной мере не удовлетворяет предъявляемым к таким системам требованиям. Данные системы не позволяют учесть специфику организации учебного процесса в вузе, не обеспечивают полной интеграции с системами, функционирующими на общефедеральном уровне (например, с системой аттестации учебных планов, программ поддержки баз данных пенсионного фонда, формирования отчетности 3-НК и другими). В связи с этим вуз вынужден самостоятельно разрабатывать систему управления.

Рассматриваемое нами мероприятие программы повышения конкурентоспособности присутствует в программе КФУ (табл. 6.).

В КФУ мероприятие реализации мер по модернизации системы управления решается с помощью других показателей, а, именно, доли автоматизированных бизнес-процессов, обеспечивающих эффективность процедур принятия решений и их исполнения, которая вырастет с 20 % в 2013 г. до 90 % в 2020 г. И второго показателя – размера целевого капитала (для управления финансовыми ресурсами), размер которого в 2013 г. составляет 20 млн руб., в 2020 году – 3000 млн руб.

В таблице 7 отражены плановые показатели развития бренда МГУ им. Н. П. Огарева.

QS (Quacquarelli Symonds) – один из лидеров рейтингов системы высшего образования, в котором

Таблица 6. Сравнение показателей осуществления мер по повышению эффективности системы управления МГУ им. Н. П. Огарева с показателями конкурентов

		Годы							
		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
МГУ им. Н. П. Огарева	Доля административно-управленческого и учебно-вспомогательного персонала в общей численности сотрудников вуза, %	60	60	55	50	45	40	35	30
	Доля автоматизированных рабочих мест, подключенных к интегрированной системе, %	33	48	63	78	83	93	93	93
КФУ	Доля автоматизированных бизнес-процессов, обеспечивающих эффективность процедур принятия решений и их исполнения	20	30	40	50	60	70	80	90
	Размер целевого капитала	20	200	600	1000	1500	2000	2500	3000



Таблица 7. Целевые показатели осуществления мер по развитию бренда МГУ им. Н. П. Огарева, место в QS

Показатель	Годы							
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Продвижение бренда в международном научно-образовательном пространстве и бизнес-сообществе. Повышение рейтинговой позиции в QS, место в QS	–	–	–	601+	601+	551–600	551–600	551–600
Повышение узнаваемости университета в мировом сообществе. Среднее количество внешних посетителей сайта университета в день, число внешних	45 000	60 000	75 000	95 000	115 000	125 000	160 000	190 000

ежегодно принимают участие несколько тысяч университетов, представляющих более 70 стран мира. В рейтинговый лист лучших университетов мира QS попадают только университеты, работающие по Болонской системе и предлагающие обучение на всех уровнях образования: бакалавриат, магистратура и докторантура (аспирантура).

МГУ им. Н. П. Огарева в 2016 и 2017 году находится в группе 601+. В следующие годы вуз должен подняться в группу 551–600.

Одна из основных составляющих репутации – узнаваемость. Для МГУ им. Н. П. Огарева повышение своей узнаваемости – это очень важно, так как утерян бренд российского образования, во-вторых, не существует бренда Мордовии как популярного места получения образования.

Преимущества веб-сайта как инструмента обеспечения вузовской деятельности – относительная дешевизна, информационная мобильность, общедоступность, а также – мультимедийность.

Тенденция увеличения числа посетителей сайта МГУ им. Н. П. Огарева сохраняется уже на протяжении многих лет. Таким образом, прогнозируемые показатели являются в перспективе выполнимыми. Отметим такой факт, что конкурент Мордовского вуза – Казанский Приволжский федеральный университет планирует в 2016–2020 гг. войти в ТОП-100 рейтинга QS.

Далее представим показатели МГУ им. Н. П. Огарева в сравнении с показателями конкурентов. У КФУ в программе развития отсутствуют подобные показатели. В программе СамГУ рассматриваемое мероприятия решается с только помощью повышения позиции в рейтинге QS (рис. 15.).

Таким образом, мы видим, что у СамГУ запланированные цели выше, чем у МГУ им. Н. П. Огарева. Так, вуз планировал попасть в рейтинг QS еще в 2013 году и осуществил свои цели. Мордовский университет планирует попасть в данный рейтинг только с 2018 по 2020 гг. планирует находиться в группе 551–600, тогда

как Самарский университет в 2020 году планирует окантоваться на 300 месте.

Про конкурента Мордовского университета – Казанский федеральный университет скажем, что он планирует в 2016–2020 гг. войти в ТОП-150 рейтинга QS по показателю «Публикации сотрудников».

В таблице 8 (стр. 184) представим целевые показатели осуществления данных задач.

Научные журналы, входящие в систему цитирования Web of Science, Scopus относятся к перечню ВАК. Количество публикаций в ISI Web of Science и Scopus на одного научно-педагогического работника, по определению Минобрнауки России, является одним из показателей оценки эффективности деятельности высших учебных заведений. Очевидно, что вуз активно поддерживает научно-педагогических работников в намерении публиковаться в журналах из междуна-

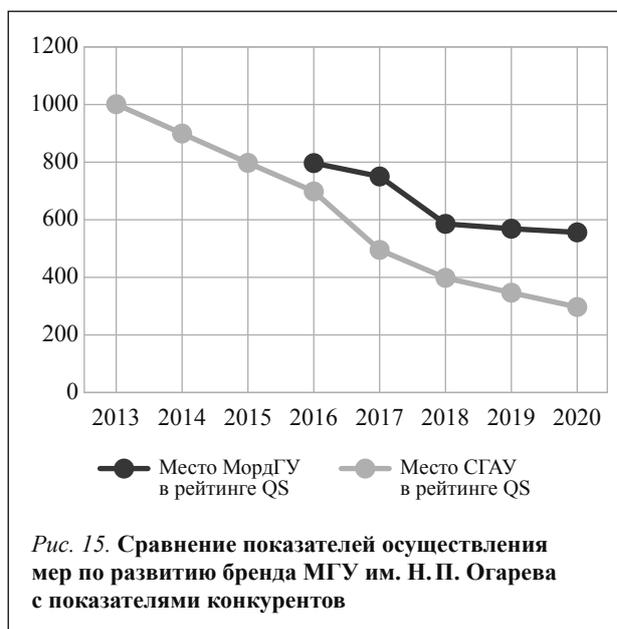


Рис. 15. Сравнение показателей осуществления мер по развитию бренда МГУ им. Н. П. Огарева с показателями конкурентов



Колчина Н. О., Леоненко Е. А.

родных баз цитирования и данный показатель является достижимым.

Организационное сопровождение программы конкурентоспособности вуза предполагает решение пяти задач, показатели по которым отражены в таблице 9.

Положение вуза, как следует из таблицы, после 2018 года улучшится, вуз перейдет в группу выше рангом 551–600, то есть повысит свои позиции.

The Times Higher Education World University Rankings – одно из самых точных и объективных

Таблица 8. Целевые показатели осуществления мер по повышению публикационной активности и цитируемости научно-педагогических работников МГУ им. Н. П. Огарева

Показатель	Годы							
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Повышение публикационной активности НПП вуза, ед. Количество статей в Web of Science и Scopus с исключением дублирования на 1 НПП	0,082	0,089	0,098	0,108	0,118	0,131	0,144	0,159
Повышение уровня цитируемости научно-педагогических работников вуза. Средний показатель цитируемости на 1 НПП, рассчитываемый по совокупности статей, учтенных в базах данных Web of Science и Scopus, с исключением их дублирования, индекс цитируемости	0,1	0,143	0,189	0,237	0,288	0,341	0,398	0,462

Таблица 9. Целевые показатели осуществления мер по организационному сопровождению реализации Программы повышения конкурентоспособности МГУ им. Н. П. Огарева

Показатели	Годы							
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>1 Разработка «дорожной карты» реализации программы мероприятий по повышению конкурентоспособности Мордовского государственного университета им. Н. П. Огарева среди ведущих мировых научно-образовательных центров</b>								
Выполнение мероприятий Программы повышения конкурентоспособности вуза, %	100	100	100	100	100	100	100	100
<b>2 Составление и представление в течение 60 дней с момента объявления результатов конкурса в Министерство образования и науки РФ для согласования Плана мероприятий и проектов нормативных актов и внутренних регламентных документов.</b>								
Своевременность выполнения задачи, %	100	100	100	100	100	100	100	100
<b>3 Представление бухгалтерской отчетности в соответствии с международными стандартами финансовой отчетности с 2015 года и заверение ее аудитором с 2018 года.</b>								
Своевременность и полнота выполнения задачи, %	100	100	100	100	100	100	100	100
<b>4 Ежегодное представление данных и получение позиций в международных рейтингах QS World University Rankings* и The Times Higher Education World University Rankings.</b>								
Позиция в международном рейтинге QS World University Rankings				601+	601+	551–600	551–600	551–600
Позиция в международном рейтинге The Times Higher Education World University Rankings, место						351–400	351–400	351–400
<b>5 Установление до конца 2013 г. критериев результативности академической деятельности и введение на их основе с 2015 г. системы срочных контрактов с научно-педагогическими работниками, учитывающей эти критерии при продлении контракта и формировании переменной части заработной платы ППС.</b>								
Отношение средней заработной платы научно-педагогических работников вуза к средней заработной плате в Российской Федерации, %		125	133	150	175	200	210	215

\* QS World University Rankings – рейтинг ведущих университетов мира.



Колчина Н. О., Леоненко Е. А.

исследований в сфере образования. Этот сводный рейтинг международной репутации университетов представляется общественности ежегодно. Он основан на почти 16 000 независимых оценок представителей академического сообщества из 150 стран и дополняет сводный рейтинг академических достижений, также формирующийся по итогам исследований журнала «Times Higher Education». В нем МГУ им. Н. П. Огарева планирует занять позицию только в 2018 году.

У исследуемых нами конкурентов Мордовского университета – КФУ, СГУ, СамГУ показатели, подобные показателям не запланированы.

Таким образом, в целях повышения конкурентоспособности на рынке образовательных услуг МГУ им. Н. П. Огарева использует такие механизмы обеспечения конкурентоспособности как фонды целевых капиталов, повышение своего статуса, достижение запланированных мероприятий программы конкурентоспособности, которая контролируется Дирекцией программы развития МГУ им. Н. П. Огарева.

Основными проблемами развития МГУ им. Н. П. Огарева, которые требуют первоочередного решения в ближайшие сроки являются: недостаточная коммуникационная активность университета; недостаточная эффективность мер по развитию кадрового потенциала (повышение научной продуктивности и публикационной активности ППС); научно-инновационный потенциал вуза слабо используется реальным бизнесом; малочисленная магистратура и аспирантура по приоритетным направлениям модернизации экономики; недостаточная активность в развитии международного сотрудничества и представления вуза в международном академическом пространстве.

#### Литература:

1. Артюшина И. А., Шутилин В. А. Глобальные рейтинги на повестке дня. [электронный ресурс]. URL: <http://ecsocman.hse.ru/data/2011/05/06/1268034475/12.pdf> (дата обращения 05.09.2018).
2. Алманова Н. Д. К вопросу о взаимосвязи понятий «конкуренции» и «конкурентоспособность предприятия» // Научно-методический электронный журнал Концепт. 2017. № 8. С. 171–175.
3. Белинская М. Н. Факторы оценки конкурентоспособности государственных вузов // Экономика и менеджмент Вестник СамГУ. 2013. № 1 (102). С. 20–26.
4. Баталова О. С. Конкурентоспособность вуза на рынке образовательных услуг // Молодой ученый. 2010. № 10. С. 53–58. [электронный ресурс]. URL <https://moluch.ru/archive/21/2111/> (дата обращения 05.09.2018).
5. Леоненко Е. А. Фармацевтический маркетинг и связь с общественностью в XXI веке: проблемы и перспективы // Экономика и предпринимательство. 2014. № 5. С. 858.
6. Булавко О. В., Иваницкая М. В., Мурий Н. П. Инклюзивное образование в условиях современной образовательной организации СПО // Актуальные задачи педагогики: материалы VII Междунар. науч. конф. (г. Чита, апрель 2016 г.). Чита: Молодой ученый, 2016. С. 123–125. [электронный ресурс]. URL <https://moluch.ru/conf/ped/archive/189/10065/> (дата обращения 05.09.2018).
7. Мизинцева М. Ф., Комарова Т. В. Роль комплексных оценочных моделей в рамках процедуры аккредитации учреждений высшего профессионального образования // Образование и воспитание. 2016. № 1. С. 19–22.
8. Леоненко Е. А., Колчина Н. О. Маркетинговый мониторинг рынка как инструмент повышения конкурентоспособности // Экономика и предпринимательство. 2016. № 3-1 (68-1). С. 957–966.
9. Леоненко Е. А. Научные взгляды на деловую активность и ее роль в системе управления предприятием // Экономика и предпринимательство. 2013. № 6. С. 319–325.
10. Агеева Н. Г. Справочник по конкуренции и конкурентоспособности. Курган: КГУ, 2014. 121 с.
11. Академический рейтинг экономических вузов России. 17.06.2013 // Редакция «Капитала Страны». [электронный ресурс]. URL: <http://kapital-rus.ru/articles/article/232932/> (дата обращения 05.09.2018).
12. Андросова И. В. Специфика образовательных услуг в системе общественных отношений // Молодой ученый. 2014. № 4. С. 458–461. [электронный ресурс]. URL <https://moluch.ru/archive/63/9982/> (дата обращения 05.09.2018).
13. Анащенко И. К. Система факторов конкурентоспособности образовательной программы высшего профессионального образования // Молодой ученый. 2015. № 10.2. С. 88–91.
14. Баженов Ю. В. Классификация подходов к оценке конкурентоспособности производственного предприятия / Ю. В. Баженов // Ceteris Paribus. 2016. № 4. С. 25–27.
15. Внебюджетные фонды помогут сохранить Мордовскому госуниверситету сохранить свои конкурентные преимущества – [электронный ресурс]. URL: [http://www.vsar.ru/8896\\_Vnebyudzhethnye\\_sredstva\\_pomogut\\_mordovskomu](http://www.vsar.ru/8896_Vnebyudzhethnye_sredstva_pomogut_mordovskomu) (дата обращения 05.09.2018)
16. Дружилов С. А. Демографический кризис и сокращение числа вузов в России // Педагогические науки. Научно-популярный интернет-журнал NOVAINFO. RU 2011. [электронный ресурс]. URL: <http://novainfo.ru/archive/7/demograficheskiy> (дата обращения: 05.09.2018)
17. Жураковский В. М. Некоторые итоги реализации программ развития национальных исследовательских

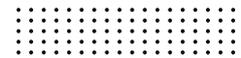


Колчина Н. О., Леоненко Е. А.

- университетов Казань. [электронный ресурс]. URL: <http://www.myshared.ru/slide/475216/> (дата обращения 05.09.2018)
18. Об образовании в Российской Федерации: Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
  19. Европейское высшее образование в глобальном мире. Доклад подготовлен рабочей группой и одобрен Болонской группой по последующим действиям (BFUG) на совещании в Праге 12–14 февраля 2009 г.
  20. Коммерциализация результатов инновационной деятельности Саранск, 2014. Электронные образовательные ресурсы МГУ им. Н.П. Огарева.
  21. Колчина Н. О., Марио Де Мартино Маркетинговые Инструменты продвижения инноваций в системе высшего образования // Интеграция образования. 2016. № 2. С. 157–167.
  22. Колчина Н. О. Маркетинг образовательных услуг // Интеграция образования. 2013. № 4 (73). С. 48–51.
  23. Леоненко Е. А., Комлева Н. С. Анализ бизнес-процесса «воспитательная и внеучебная работа с обучаемыми» в университете // Экономика и предпринимательство. 2016. № 7 (72). С. 360–369.
  24. Леоненко Е. А. Применение концепции экономического потенциала в развитии и формировании конкурентных преимуществ корпорации // Экономика и предпринимательство. 2013. № 9. С. 299–306.
  25. Пономарева Г. Т. Инклюзивное образование в России // Педагогика высшей школы. 2017. № 2. С. 59–62.
  26. Попыхова И. В. Маркетинговая стратегия на рынке образовательных услуг // Молодой ученый. 2009. № 2. С. 77–78.
  27. Рейтинг высших учебных заведений Содружества Независимых Государств. [электронный ресурс]. URL: [http://oiu.ru/user/vuz\\_vote/vuz\\_sng/](http://oiu.ru/user/vuz_vote/vuz_sng/) (дата обращения 05.09.2018)
  28. Рейтинг вузов России (2013 г.) / «Эксперт РА» публикует ежегодный рейтинг вузов России. [электронный ресурс]. URL: [http://www.oiu.ru/user/vuz\\_vote/vuz\\_rus\\_2013/](http://www.oiu.ru/user/vuz_vote/vuz_rus_2013/) (дата обращения 05.09.2018)
  29. Сапрыкина Л. А. Условия реализации доступной среды инклюзивного образования в вузах // Молодой ученый. 2017. № 10. С. 444–446.
  30. Толубаева Д. С. Конкурентоспособность частного образовательного центра по изучению языков на рынке образовательных услуг // Молодой ученый. 2017. № 47. С. 77–80.
  31. Туякова З. С. Система ключевых показателей результатов деятельности и ее использование при рейтинговой оценке конкурентоспособности компаний // Экономический анализ: теория и практика. 2016. № 1 (448). С. 54–68.
  32. Фелештин В. И. Современные подходы к определению понятия «конкурентоспособность предприятия» // Вестник Белгородского университета кооперации, экономики и права. 2015. № 3 (55). С. 401–409.
  33. Феровова А. В. Методические подходы к оценке конкурентоспособности // Молодой ученый. 2013. № 10. С. 170–175.
  34. Фирсова Л. Л. Анализ конкурентоспособности промышленного предприятия // Молодой ученый. 2017. № 6. С. 254.
  35. Фирсова Л. Л. Оценка конкурентоспособности промышленного предприятия // Молодой ученый. 2016. № 1. С. 461.
  36. Хамурзов З. Г. Сущность и понятие конкурентоспособности // сборник научных трудов по материалам международной научно-практической конференции в 3 частях. Научный центр «Диспут». 2015. С. 122–123.

#### References:

1. Artyushina I. A., Shutilin V. A. Global rankings on the agenda. [e-resource]. URL: <http://ecsocman.hse.ru/data/2011/05/06/1268034475/12.pdf> (date of reference 05.09.2018).
2. Almanova N. D. On the question of the relationship between the concepts of “competition” and “enterprise competitiveness” // Scientific-methodical electronic journal Concept. 2017. № 8. P. 171–175.
3. Belinskaya M. N. Factors for assessing the competitiveness of state universities // Economics and Management Bulletin of the SSU. 2013. № 1 (102). P. 20–26.
4. Batalova O. S. Competitiveness of a university in the educational services market // Young Scientist. 2010. № 10. P. 53–58. [e-resource]. URL <https://moluch.ru/archive/21/2111/> (date of reference 05.09.2018).
5. Leonenko E. A. Pharmaceutical marketing and public relations in the XXI century: problems and prospects // Economics and Entrepreneurship. 2014. № 5. P. 858.
6. Bulavko O. V., Ivanitskaya M. V., Muriy N. P. Inclusive education in the conditions of modern educational organization of secondary vocational education // Actual problems of pedagogy: materials of the VII International. scientific conf. (Chita, April 2016). Chita: Young Scientist, 2016. P. 123–125. [e-resource]. URL <https://moluch.ru/conf/ped/archive/189/10065/> (date of reference 05.09.2018).
7. Mizintseva M. F., Komarova T. V. The role of integrated assessment models in the framework of the accreditation procedure of institutions of higher professional education // Education and upbringing. 2016. № 1. P. 19–22.
8. Leonenko E. A., Kolchin N. O. Marketing monitoring of the market as a tool to improve competitiveness // Economy and Entrepreneurship. 2016. № 3-1 (68-1). P. 957–966.
9. Leonenko E. A. Scientific views on business activity and its role in the enterprise management system // Economy and Entrepreneurship. 2013. № 6. P. 319–325.



Колчина Н. О., Леоненко Е. А.

10. Ageeva N. G. Reference book on competition and competitiveness. Kurgan: KSU, 2014. 121 p.
11. Academic rating of economic universities in Russia. 06/17/2013 // Revision of the Capital of the Country. [e-resource]. URL: <http://kapital-rus.ru/articles/article/232932/> (date of reference 05.09.2018).
12. Androsova I. V. Specificity of educational services in the system of public relations // Young Scientist. 2014. №4. P. 458–461.
13. Anashenko I. K. The system of factors of competitiveness of the educational program of higher professional education // Young scientist. 2015. №10.2. P. 88–91.
14. Bazhenov Yu. V. Classification of approaches to the assessment of the competitiveness of a manufacturing enterprise // Ceteris Paribus. 2016. №4. P. 25–27.
15. Off-budget funds will help maintain the Mordovian State University to maintain its competitive advantages. [e-resource]. URL: [http://www.vsar.ru/8896\\_Vnebyudzhetye\\_sredstva\\_pomogut\\_mordovskomu](http://www.vsar.ru/8896_Vnebyudzhetye_sredstva_pomogut_mordovskomu) (date of reference 05.09.2018)
16. Druzhilov S. A. Demographic crisis and the reduction in the number of universities in Russia // Pedagogical Sciences. The popular science online magazine NOVAINFO.RU 2011. [e-resource]. URL: <http://novainfo.ru/archive/7/demograficheskiy> (date of reference 05.09.2018)
17. Zhurakovskiy V. M. Some results of the implementation of programs for the development of national research universities Kazan. [e-resource]. URL: <http://www.myshared.ru/slide/475216/> (date of reference 05.09.2018)
18. On education in the Russian Federation: Federal Law of 29 December 29 2012 №273-FL. Access from the legal reference system “Consultant Plus”.
19. European higher education in a global world. The report was prepared by a working group and approved by the Bologna Group on Follow-up (BFUG) at a meeting in Prague from 12–14 February 2009.
20. Commercialization of Innovation Activity Results. Saransk, 2014. Electronic Educational Resources of Moscow State University N. P. Ogarev
21. Kolchina N. O., Mario De Martino. Marketing Tools for Promoting Innovation in Higher Education // Education Integration. 2016. №2. P. 157–167
22. Kolchina N. O. Marketing of educational services // Integration of education. 2013. №4 (73). P. 48–51.
23. Leonenko E. A., Komleva N. S. Analysis of the business process “educational and extracurricular work with students” at the university // Economy and entrepreneurship. 2016. №7 (72). P. 360–369.
24. Leonenko E. A. Application of the concept of economic potential in the development and formation of the competitive advantages of the corporation // Economy and Entrepreneurship. 2013. №9. P. 299–306.
25. Ponomareva G. T. Inclusive Education in Russia // Pedagogy of Higher Education. 2017. №2. P. 59–62.
26. Popykhova I. V. Marketing strategy in the market of educational services // Young scientist. 2009. №2. P. 77–78.
27. Ranking of higher educational institutions of the Commonwealth of Independent States. [e-resource]. URL: [http://oiu.ru/user/vuz\\_vote/vuz\\_sng/](http://oiu.ru/user/vuz_vote/vuz_sng/) (date of reference 05.09.2018)
28. Rating of Russian universities (2013) / Expert RA publishes an annual rating of universities in Russia. [e-resource]. URL: [http://www.oiu.ru/user/vuz\\_vote/vuz\\_rus\\_2013/](http://www.oiu.ru/user/vuz_vote/vuz_rus_2013/) (date of reference 05.09.2018)
29. Saprykina L. A. Conditions for the realization of an accessible environment of inclusive education in universities // Young Scientist. 2017. №10. P. 444–446.
30. Toleubayeva D. S. Competitiveness of a private educational center for the study of languages in the market of educational services // Young Scientist. 2017. №47. P. 77–80.
31. Tuyakova Z. S. The system of key performance indicators and its use in rating the competitiveness of companies // Economic Analysis: Theory and Practice. 2016. №1 (448). P. 54–68.
32. Feleshtin V. I. Modern approaches to the definition of the concept “enterprise competitiveness” // Bulletin of Belgorod University of Cooperation, Economics and Law. 2015. №3 (55). P. 401–409.
33. Feronov A. V. Methodical approaches to the assessment of competitiveness // Young scientist. 2013. №10. P. 170–175.
34. Firsova L. L. Analysis of the competitiveness of an industrial enterprise // Young Scientist. 2017. №6. P. 254.
35. Firsova L. L. Evaluation of the competitiveness of an industrial enterprise // Young scientist. 2016. №1. P. 461.
36. Khamurzov Z. G. The essence and the concept of competitiveness // collection of scientific papers on the materials of the international scientific-practical conference in 3 parts. Scientific Center “Dispute”. 2015. P. 122–123.



## УПРАВЛЕНИЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИЕЙ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В УСЛОВИЯХ ЭЛЕКТРОННОЙ ИНФОРМАЦИОННО-ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ СРЕДЫ

**Аленичева Т. С.**

аспирант, Омский государственный университет путей сообщения (Россия), 430005, Россия, г. Омск, пр. Карла Маркса, 35/3,  
smily\_1992@mail.ru

**Куршакова Н. Б.**

доктор экономических наук, доцент, Омский государственный университет путей сообщения (Россия), 430005, Россия,  
г. Омск, пр. Карла Маркса, 35/3, nbk2004@mail.ru

УДК 378:004  
ББК 74.484с51

**Цель.** В современных условиях образовательные организации вовлечены в рыночные экономические отношения, в основе которых лежат такие понятия, как качество и конкуренция. Повышение качества образовательной услуги и обеспечение образовательными организациями конкурентоспособности на рынке образовательных услуг предполагает исследование процесса управления организациями, основной целью которых является реализация образовательных программ высшего образования и научная деятельность, который основан на применении электронной информационно-образовательной среды, и определяет актуальность, цель и задачи исследования.

**Методы.** Методологической основой исследования являются эмпирический метод сравнения, позволивший выявить схожие и различные элементы электронной информационно-образовательной среды образовательных организаций, а также теоретические методы, позволившие сделать вывод о ее составе, такие как изучение, обобщение и анализ. Исследование основано на трудах отечественных и зарубежных ученых, посвященных проблемам управления образовательными организациями.

**Результаты.** В работе проведено исследование процесса управления образовательной организацией высшего образования на основе принципа информатизации экономики, сравнительный анализ состава электронной информационно-образовательной среды, на основании которого сделан вывод о ее структуре и различии состава на примере государственных университетов путей сообщения.

**Научная новизна:** в статье обосновано положение о различии состава ЭИОС образовательных организаций высшего образования.

*Ключевые слова:* управление, управление образовательной организацией, образовательная организация высшего образования, информационно-компьютерные технологии, электронная информационно-образовательная среда.

### A HIGH EDUCATIONAL ORGANIZATION MANAGEMENT IN DIGITAL EDUCATIONAL ENVIRONMENT

**Alenicheva T. S.**

Post-graduate Student, Omsk State University of Communications (Russia), 430005, Russia, Omsk, 35/3, Karl Marx Av.,  
smily\_1992@mail.ru

**Kurshakova N. B.**

Doctor of Economics, Associate Professor, Omsk State University of Railway Transport (Russia), 430005, Russia, Omsk, Karl Marx  
Av., 35/3, nbk2004@mail.ru



Аленичева Т. С., Куршакова Н. Б.

**Purpose.** The rise of educational service management quality and educational organizations competitiveness is suggests research management in education organizations, which based on using electronic information educational environment and determines gaps, goal and objective of research.

**Methods.** Empirical method of comparison for detection the same and different electronic information educational environment components of higher educational organizations, theoretical methods for forming structure, making conclusion about composition, such as study, synthesis, analysis are used in the article. The article is basis on domestic and foreign researches about educational organization management problems.

**Results.** Comparative analysis of educational organization management, electronic information educational environment composition, conclusion about composition, the position about difference between electronic information educational environment compositions of higher educational organizations was justified in the article.

**Scientific novelty.** The position on the difference in the composition of the EIOS was justified in the article.

*Key words:* management, educational organization management, high educational organization, information and computer technologies, electronic information educational environment.

### Основные положения:

- исследован процесс управления образовательной организацией высшего образования на основе принципа информатизации экономики в условиях применения электронной информационно-образовательной среды;
- проведен сравнительный анализ состава электронной информационно-образовательной среды государственных университетов путей сообщения, выявлены отличия;
- сделан вывод о структуре и ее изменении в течение 2017–2018 гг электронной информационно-образовательной среды на примере государственных университетов путей сообщения.

### Введение

Одной из *актуальных проблем* современной экономики является исследование процесса управления образовательной организацией в условиях рыночных отношений, который является главным фактором функционирования и развития предприятия. Исходя из важности данного вопроса *целью исследования* стал анализ состава электронной информационно-образовательной среды (ЭИОС) в управлении образовательной организацией высшего образования. *Объектом исследования* являются государственные университеты путей сообщения, *предметом* – электронная информационно-образовательная среда университетов.

Для достижения поставленной цели решены следующие задачи:

- исследован процесс управления образовательной организацией высшего образования на основе принципа информатизации экономики в условиях ЭИОС;
- проведен сравнительный анализ состава ЭИОС государственных университетов путей сообщения, выявлены отличия;

- сделан вывод о структуре ЭИОС государственных университетов путей сообщения и ее изменении в течение 2017–2018 гг.

Изучению вопроса управления образовательными организациями посвящены труды таких ученых, как С. Н. Рягин, Н. Н. Суртаева, С. Н. Прядко, Т. И. Пуденко [1–3], а применения ЭИОС в образовательных организациях – Л. А. Тягульская, Б. А. Бурняшов [4–5].

Несмотря на наличие несомненных достижений в этих областях, состояние и степень разработанности теоретико-прикладных аспектов формирования структуры ЭИОС и её детализации находится в начале пути. Нерешенность этого вопроса и обусловило тему исследования, определила цель и задачи.

*Научная новизна:* в статье обосновано положение о различии состава ЭИОС образовательных организаций высшего образования.

*Практическая значимость* заключается в полученных положениях и выводах статьи, которые могут быть использованы при рассмотрении вопросов управления образовательной организацией высшего образования в научной и педагогической деятельности.

### Методы

*Методологической основой* исследования являются эмпирический метод сравнения, позволивший выявить схожие и различные элементы ЭИОС образовательных организаций, а также теоретические методы, позволившие сделать вывод о ее составе, такие как изучение, обобщение и анализ.

### Результаты

Современное управление организацией направлено на оптимизацию развития процессов функциони-



Таблица 1. Сравнительная характеристика ЭИР государственных университетов путей сообщения

Элемент ЭИР	МИИТ	ПГУПС	РГУПС	УрГУПС	СГУПС	ОмГУПС	ДВГУПС	СамГУПС	ИрГУПС
Официальный сайт организации	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Сайт приемной комиссии	-	+	+	-	-	+	+	-	-
Справочно-правовая система «Гарант»	+	-	+	-	-	+	+	-	+
Справочная система «Консультант»	+	-	+	+	-	+	+	+	+
Информационно-правовая система «Техэксперт»	+	-	-	-	-	+	+	+	-
Информационная система «Информо»	-	-	-	-	-	+	+	-	-
Информационная система «Кодекс»	+	-	-	-	-	-	+	-	-
<b>Итого</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>3</b>	<b>3</b>

Источник: составлено автором на основании: [9–26].

рования, необходимых для достижения целей на базе оперативного знания о рыночной среде, полученного в результате оперативной обработки информации.

Современные условия интенсификации научно-технического прогресса характеризуются активным внедрением информационно-компьютерных технологий во все сферы экономики, в том числе управление организацией. Авторы разделяют мнение ученых, которые понимают под информационно-компьютерными технологиями объективную реальность, позволяющую найти пути повышения эффективности развития образовательной организации за счет применения возможностей современных методов и технологий обработки информации [1, 4–5].

Основные требования к управлению образовательной организацией отражены в Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации», согласно которому ЭИОС применяется при реализации образовательных программ как основного вида деятельности [6].

В структуре ЭИОС, по мнению автора, выделяются следующие компоненты, предложенные в работе «Формирование модели электронной формационной среды образовательных организаций» [7]:

- 1) электронные информационные ресурсы (ЭИР);
- 2) электронные образовательные ресурсы (ЭОР);
- 3) технические средства (ТС);
- 4) информационные системы (ИС);
- 5) информационно-коммуникационная среда (ИКС).

Значимость ЭИОС в качестве нового критерия в группе факторов внутренней среды образовательной организации обоснована в работе «Формирование структуры факторов, влияющих на качество управления образовательным процессом высших образова-

тельных организаций» [8], что стало основанием для проверки гипотезы о том, что структура ЭИОС образовательных организаций высшего образования различна.

Сегментом рынка образовательных услуг высшего образования для дальнейшего исследования стали государственные университеты путей сообщения (ГУПСы):

- 1) Российский университет транспорта (МИИТ);
- 2) Петербургский ГУПС (ПГУПС);
- 3) Ростовский ГУПС (РГУПС);
- 4) Уральский ГУПС (УрГУПС);
- 5) Сибирский ГУПС (СГУПС);
- 6) Омский ГУПС (ОмГУПС);
- 7) Дальневосточный ГУПС (ДВГУПС);
- 8) Самарский ГУПС (СамГУПС);
- 9) Иркутский ГУПС (ИрГУПС).

Сравнительная характеристика структурных элементов ЭИОС государственных университетов путей сообщения, основанная на анализе внутренних нормативных документов, регламентирующих деятельность организации в области применения информационно-компьютерных технологий, и официальных сайтах образовательных организаций и их библиотек, представлена в таблицах 1–5 [9–26], где «+» – данный элемент присутствует, «-» – отсутствует или нет данных.

Как видно из таблицы 1, постоянным компонентом электронных информационных ресурсов исследуемых образовательных организаций, является только официальный сайт. Состав остальных элементов – различен. Из семи выявленных компонентов, ДВГУПС имеет все семь, ОмГУПС – шесть, МИИТ – пять.

На основании данных таблицы 2 можно сделать вывод, что такие элементы ЭОР, как электронный учебно-методический комплекс дисциплин, электрон-



Аленичева Т. С., Куришакова Н. Б.

Таблица 2. Сравнительная характеристика ЭОР государственных университетов путей сообщения

Элемент ЭОР	МИИТ	ПГУПС	РГУПС	УрГУПС	СГУПС	ОмГУПС	ДВГУПС	СамГУПС	ИрГУПС
Электронный учебно-методический комплекс дисциплин	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Научная электронная библиотека eLIBRARY.ru	+	+	-	+	+	+	+	+	+
Электронная библиотечная система «Лань»	+	+	-	+	+	+	+	+	+
Электронная библиотека университета	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Электронная библиотечная система «Юрайт»	+	+	+	-	-	+	+	+	+
Электронная библиотечная система «Троицкий мост»	-	-	-	-	-	+	+	-	+
Учебная литература федерального государственного бюджетного учреждения «Учебно-методический центр на железнодорожном транспорте»	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Электронная библиотека диссертаций Российской государственной библиотеки	+	+	+	+	-	+	+	-	+
Электронная научная библиотека издательства EMERALD	-	-	-	-	-	+	-	-	+
Электронная библиотека ИРБИС	+	-	-	+	-	-	+	+	+
IPR books Электронная библиотечная система	-	+	+	+	-	-	-	-	+
<b>Итого</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>6</b>	<b>8</b>	<b>5</b>	<b>9</b>	<b>9</b>	<b>7</b>	<b>11</b>

Источник: составлено автором на основании: [9–26].

ная библиотека университета и учебная литература ФГБУ «Учебно-методический центр на железнодорожном транспорте» встречаются во всех университетах путей сообщения. Состав остальных элементов – различен. Из 11 элементов ЭОР все присутствуют в ИрГУПСе, по 9 – в ОмГУПС и ДВГУПС.

На основании данных таблицы 3 можно сделать вывод, что все университеты путей сообщения России имеют в составе ЭИОС технические средства в пол-

ном объеме, но некоторые из них требуют совершенствования.

На основании исследования состава информационных систем (таблица 4, стр. 192) установлено, что все образовательные организации имеют в структуре ЭИОС лицензионное программное обеспечение, при этом содержание остальных элементов – различно. По 4 элемента представлено в МИИТ, РГУПС, УрГУПС и ОмГУПС.

Таблица 3. Сравнительная характеристика технических средств государственных университетов путей сообщения.

Элемент ТСО	МИИТ	ПГУПС	РГУПС	УрГУПС	СГУПС	ОмГУПС	ДВГУПС	СамГУПС	ИрГУПС
Персональные компьютеры	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Мультимедийные установки	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Интерактивные доски и/или планшеты	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Тренажерные технические средства и лаборатории	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Аудио- и видеоаппаратура	+	+	+	+	+	+	+	+	+
<b>Итого</b>	<b>5</b>								

Источник: составлено автором на основании: [9–26].



Таблица 4. Сравнительная характеристика информационных систем государственных университетов путей сообщения.

Элемент ИС	МИИТ	ПГУПС	РГУПС	УрГУПС	СГУПС	ОмГУПС	ДВГУПС	СамГУПС	ИрГУПС
Лицензионное программное обеспечение	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Корпоративная система компьютерного тестирования	+	-	+	+	-	+	-	-	-
Автоматизированные системы управления	+	+	+	+	+	+	+	-	-
Электронное портфолио обучающихся	+	+	+	+	+	+	+	+	-
<b>Итого</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>1</b>

Источник: составлено автором на основании: [9–26].

Таблица 5. Сравнительная характеристика информационно-коммуникационной среды государственных университетов путей сообщения.

Элемент ИКС	МИИТ	ПГУПС	РГУПС	УрГУПС	СГУПС	ОмГУПС	ДВГУПС	СамГУПС	ИрГУПС
Доступ к информационно-телекоммуникационной сети Интернет	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Локальная вычислительная сеть организации	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Дистанционное обучение	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Платформа Moodle	-	-	-	-	+	-	-	+	+
Беспроводная компьютерная сеть WI-FI	+	-	+	+	+	-	+	-	+
Образовательный портал www.edu.ru	+	-	-	-	+	+	+	-	+
<b>Итого</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>6</b>

Источник: составлено автором на основании: [9–26].

Таблица 5 наглядно показывает, что все образовательные организации имеют в структуре информационно-коммуникационной среды информационно-телекоммуникационную сеть Интернет, локальную вычислительную сеть организации и дистанционное обучение. Содержание остальных элементов у образовательных организаций – разнообразно. Все шесть элементов, входящие в ИКС, представлены СГУПС и ИрГУПС, по 5 – МИИТ и ДВГУПС.

### Обсуждение

Как видно из таблицы 6, лидирующими организациями по составу ЭИОС стали ДВГУПС (87,9%), ОмГУПС (84,8%) и МИИТ (81,9%). Кроме того, в результате исследова-

ния были выявлены компоненты ЭИОС, отсутствовавшие в исследовании 2017 года, его результаты представлены в статье «Формирование модели электронной информационной среды образовательной организации» [7]. По сравнению с исследованием 2017 года в состав ЭИОС образовательных организаций были добавлены такие компоненты как ЭИР – «Гарант» справочно-правовая система, «Техэксперт» информационно-правовая система, «Информо» информационная система, «Кодекс» информационная система; ЭОР – электронная библиотечная система «Троицкий мост», учебная литература ФГБУ «Учебно-методический центр на железнодорожном транспорте», Российской государственной электронной библиотеки диссертаций, EMERALD электронная научная библиотека, электронная библиотека ИРБИС и библиотечная электронная система IPR books.

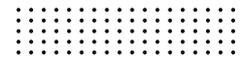


Таблица 6. Сравнительная характеристика ЭИОС государственных университетов путей сообщения

Элемент электронной информационно-образовательной среды												
Образовательная организация	ЭИР		ЭОР		ТС		Информационные системы и технические средства		Информационно-коммуникационная среда		Всего	
	Количество	Доля, %	Количество	Доля, %	Количество	Доля, %	Количество	Доля, %	Количество	Доля, %	Количество	Доля, %
МИИТ	5	71,4	8	72,7	5	100	4	100	5	83,3	27	81,9
ПГУПС	2	28,6	8	72,7	5	100	3	75	3	50	21	63,6
РГУПС	4	57,1	6	54,5	5	100	4	100	4	66,7	23	69,7
УрГУПС	2	28,6	8	72,7	5	100	4	100	4	66,7	23	69,7
СГУПС	1	14,3	5	45,5	5	100	3	75	6	100	20	60,6
ОмГУПС	6	85,7	9	81,8	5	100	4	100	4	66,7	28	84,8
ДВГУПС	7	100	9	81,8	5	100	3	75	5	83,3	29	87,9
СамГУПС	3	42,9	7	63,6	5	100	2	50	4	66,7	21	63,3
ИрГУПС	3	42,9	11	100	5	100	1	25	6	100	26	78,8
<b>Всего</b>	<b>7</b>	<b>100</b>	<b>11</b>	<b>100</b>	<b>5</b>	<b>100</b>	<b>4</b>	<b>100</b>	<b>6</b>	<b>100</b>	<b>33</b>	<b>100</b>

Источник: составлено автором.

### Заключение

Таким образом, в работе проведено исследование процесса управления образовательной организацией высшего образования на основе принципа информатизации экономики, сравнительный анализ состава ЭИОР, на основании чего сделан вывод, что лидирующими организациями по исследуемому критерию стали ДВГУПС (наполненность 87,9%), ОмГУПС (84,8%) и МИИТ (81,9%), что иллюстрирует таблица 6. Так ни одна из исследуемых образовательных организаций на сегодняшний день не сформировала состав ЭИОС в полном объеме, что объясняется отсутствием четких требований в нормативной документации. В результате исследования было обосновано положение о различии состава ЭИОС государственных университетов путей сообщения, а также выявленные новые компоненты ЭИОС, отсутствовавшие в исследовании 2017 года.

Научная новизна заключается в теоретическом обосновании положения о различии состава ЭИОС образовательных организаций на примере государственных университетов путей сообщения.

Практическая значимость заключается в основных положениях и выводах статьи, которые могут быть использованы при рассмотрении вопросов об управлении образовательной организацией высшего образования в научной и педагогической деятельности.

### Литература:

1. Рягин С. Н. Инновации в управлении образовательными организациями. // Специфика педагогического образования в регионах России. 2015. №1. С. 27–28.
2. Прядко С. Н. Формирование стратегических конкурентных преимуществ в управлении региональными научно-образовательными организациями // Сборник статей по материалам Международной научно-практической конференции «Управление в XXI веке». 2016. С. 170–172.
3. Пуденко Т. И. Использование результатов оценки качества образования в управлении образовательными системами и организациями // Сборник материалов VI Международной научно-практической конференции «Непрерывное педагогическое образование в кон-



Аленичева Т. С., Куришакова Н. Б.

- тексте инновационных проектов общественного развития». М.: 2017. С. 2006–2014.
4. Тягульская Л. А. Электронная информационно-образовательная среда как необходимая составляющая современного образовательного процесса // Вестник приднестровского университета. Серия: физико-математические и технические науки. Экономика и управление. №3 (54). 20016. С. 91–98.
  5. Бурняшов Б. А. Электронная информационно-образовательная среда учреждения высшего образования: Монография. Краснодар, 2017. 215 с.
  6. Об образовании в Российской Федерации: Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
  7. Аленичева Т. С. Формирование модели электронной информационной среды образовательной // Экономика железных дорог. 2017. №6. С. 48–61.
  8. Аленичева Т. С. Формирование структуры факторов, влияющих на качество управления подготовкой обучающихся образовательных организаций высшего образования. // Вестник СибАДИ, №6 (58). 2017. С. 155–163.
  9. Положение об электронной информационно-образовательной среде. М.: МГУПС (МИИТ), 2016.
  10. Положение об электронных библиотечных системах и электронной информационно-образовательной среде университета. Ростов-на-Дону: РГУПС, 2017.
  11. Положение об организации применения элементов электронного обучения и элементов дистанционных образовательных технологий при реализации образовательных программ высшего образования. Ростов-на-Дону: РГУПС, 2017.
  12. Система менеджмента качества: Положение об электронной информационно-образовательной среде. (ПЛ 2.2.9.-2017) Екатеринбург: УрГУПС, 2017.
  13. Положение о применении электронного обучения и дистанционных образовательных технологий. Новосибирск: СГУПС, 2017.
  14. Положение об электронной информационно-образовательной среде федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Омский государственный университет путей сообщения». Омск: ОмГУПС, 2017.
  15. Электронная информационно-образовательная среда ДВГУПС. Основные требования. (СТ 02-12-17). Хабаровск: ДВГУПС, 2017.
  16. Положение об отделе технических и электронных средств обучения. Самара: СамГУПС, 2017.
  17. Положение о порядке применения ФГБОУ ВПО ИрГУПС электронного обучения, дистанционных образовательных технологий при реализации образовательных программ. (П.311000.02.7.192-2015) Иркутск: ИрГУПС, 2015.
  18. Официальный сайт МИИТ [электронный ресурс]. URL: [www.miiit.ru/](http://www.miiit.ru/) (дата обращения 27.03.2018).
  19. Официальный сайт ПГУПС [электронный ресурс]. URL: [www.pgups.ru/](http://www.pgups.ru/) (дата обращения 27.03.2018).
  20. Официальный сайт РГУПС [электронный ресурс]. URL: [www.rgups.ru/](http://www.rgups.ru/) (дата обращения 27.03.2018).
  21. Официальный сайт УрГУПС [электронный ресурс]. URL: [www.usurt.ru/](http://www.usurt.ru/) (дата обращения 27.03.2018).
  22. Официальный сайт СГУПС [электронный ресурс]. URL: [www.stu.ru/](http://www.stu.ru/) (дата обращения 27.03.2018).
  23. Официальный сайт ОмГУПС [электронный ресурс]. URL: [www.omgups.ru/](http://www.omgups.ru/) (дата обращения 27.03.2018).
  24. Официальный сайт ДВГУПС [электронный ресурс]. URL: [www.dvgups.ru/](http://www.dvgups.ru/) (дата обращения 27.03.2018).
  25. Официальный сайт СамГУПС [электронный ресурс]. URL: [www.samgups.ru/](http://www.samgups.ru/) (дата обращения 27.03.2018).
  26. Официальный сайт ИрГУПС [электронный ресурс]. URL: [www.irgups.ru/](http://www.irgups.ru/) (дата обращения 27.03.2018)

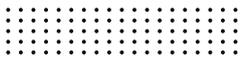
#### References:

1. Ryagin S. N. Innovations in the management of educational organizations. // Specificity of pedagogical education in the regions of Russia. 2015. №1. P. 27–28.
2. Prjadko S. N. Formation of strategic competitive advantages in the management of regional scientific and educational organizations // Collection of articles on the materials of the International Scientific and Practical Conference “Management in the XXI century”. 2016. P. 170–172.
3. Pudenko T. I. Using the results of assessing the quality of education in the management of educational systems and organizations // Collection of materials of the VI International Scientific and Practical Conference “Continuous Teacher Education in the Context of Innovative Social Development Projects”. М.: 2017. P. 2006–2014.
4. Laurent L. A. Electronic information and educational environment as a necessary component of the modern educational process // Transnistrian University Bulletin. Series: physical, mathematical and technical sciences. Economics and Management. №3 (54). 2016. P. 91–98.
5. Burnyashov B. A. Electronic information and educational environment of higher education institutions: Monograph. Krasnodar, 2017. 215 p.
6. On education in the Russian Federation: Federal Law of 29 December 2012 №273-FL. Access from the legal reference system “Consultant Plus”.
7. Alenicheva T. S. Formation of a model of educational electronic information environment // Economy of Railways. 2017. №6. P. 48–61.
8. Alenicheva T. S. Formation of the structure of factors affecting the quality of management of training of students of educational institutions of higher education. // Bulletin of SibADI. 2017. №6 (58) P. 155–163.
9. Regulations on the electronic information and educational environment. М.: MGUPS (МИИТ), 2016.



*Аленичева Т. С., Куршакова Н. Б.*

10. Regulations on electronic library systems and electronic information and educational environment of the university. Rostov-on-Don: RSTU, 2017.
11. Regulations on the organization of the application of e-learning elements and elements of distance learning technologies in the implementation of higher education educational programs Rostov-on-Don: RSTU, 2017.
12. Quality management system: Regulations on the electronic information and educational environment. (PL 2.2.9.-2017) Yekaterinburg: UrGUPS, 2017.
13. Regulations on the use of e-learning and distance learning technologies. Novosibirsk: SGUPS, 2017.
14. Regulations on the electronic information and educational environment of the federal state budgetary educational institution of higher education "Omsk State University of Communications". Omsk: OmGUPS, 2017.
15. Electronic information and educational environment FEGUPS. Main requirements. (ST 02-12-17). Khabarovsk: FEGUPS, 2017.
16. Regulations on the department of technical and electronic teaching aids. Samara: SSTU, 2017.
17. Regulations on the procedure for the use of FGBOU VPO IrGUPS e-learning, distance learning technologies in the implementation of educational programs. (P.311000.02.7.192-2015) Irkutsk: IrGUPS, 2015.
18. Official site MIIT. [e-resource]. URL: [www.miit.ru/](http://www.miit.ru/) (date of reference 27.03.2018).
19. Official site of PGUPS. [e-resource]. URL: [www.pgups.ru/](http://www.pgups.ru/) (date of reference 27.03.2018).
20. Official site of RSTU. [e-resource]. URL: [www.rgups.ru/](http://www.rgups.ru/) (date of reference 27.03.2018).
21. The official site USURT. [e-resource]. URL: [www.usurt.ru/](http://www.usurt.ru/) (date of reference 27.03.2018).
22. Official site of SGUPS. [e-resource]. URL: [www.stu.ru/](http://www.stu.ru/) (date of reference 27.03.2018).
23. The official site of OmGUPS. [e-resource]. URL: [www.omgups.ru/](http://www.omgups.ru/) (date of reference 27.03.2018).
24. Official site FEGUPS. [e-resource]. URL: [www.dvgups.ru/](http://www.dvgups.ru/) (date of reference 27.03.2018).
25. Official site of SSTU. [e-resource]. URL: [www.samgups.ru/](http://www.samgups.ru/) (date of reference 27.03.2018).
26. Official site of IrGUPS. [e-resource]. URL: [www.irgups.ru/](http://www.irgups.ru/) (date of reference 27.03.2018).



## ТРЕБОВАНИЯ К РУКОПИСЯМ НАУЧНЫХ СТАТЕЙ, ПРЕДСТАВЛЯЕМЫМ ДЛЯ ПУБЛИКАЦИИ В ЖУРНАЛЕ

1. Статьи должны быть написаны на актуальную тематику по направлениям (политология, экономика, социология, право), но в содержательном отношении обязательно связанные с управленческой тематикой (управление политическими, социальными, экономическими процессами, правовое регулирование различных сфер жизни общества и государства, социальное и гуманитарное развитие, актуальные проблемы современной России и международного сообщества). Редакция оставляет за собой право публиковать статьи по иным направлениям науки, помимо перечисленных (например, по истории, психологии, проблемам высшей школы).

2. Автор представляет статью в электронном варианте (на дискете (CD диске) в формате .doc или по электронной почте по адресу [nvestnik@uara.ru](mailto:nvestnik@uara.ru)). Другие варианты предоставления статей не предусматриваются.

3. Требования к структуре статьи:

- постановка проблемы в общем виде и ее связь с важными научными или практическими заданиями;
- анализ последних исследований и публикаций, где заложены основы решения данной проблемы, на которые опирается автор;
- выделение нерешенных ранее частей общей проблемы, которым посвящается данная статья;
- формулировка целей статьи (постановка задания);
- изложение основного материала исследования с полным обоснованием полученных научных результатов;
- выводы из данного исследования и перспективы дальнейшего развития в этом направлении.

4. Объем статьи должен составлять не более 1 п.л. (40 тыс. знаков с пробелами, **шрифт Times New Roman 14 кегль, 1,5 интервала, поле со всех сторон 20 мм, текст должен быть отформатирован по ширине, без переносов, с абзацным отступом 1,25 см**)

5. Иллюстративные материалы (рисунки, чертежи, графики, диаграммы, схемы) выполняются с помощью графических электронных редакторов. Все рисунки должны иметь последовательную нумерацию. Объем представляемых иллюстративных материалов не должен превышать формата А4.

6. Цифровые данные оформляются в таблицу. Таблицы не должны быть громоздкими (не более формата А4). Каждая таблица должна иметь порядковый номер и название. Нумерация таблиц – сквозная. Сокращения слов в таблицах не допускаются за исключением единиц измерения. Электронный вариант

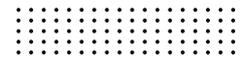
каждой таблицы и рисунка предоставляется в отдельном файле. **Оформление таблиц – шрифт Times New Roman 12 кегль через одинарный интервал.**

7. Название статьи указывается первой строкой, выравнивание по ширине (жирным 14 шрифтом, только первая буква в названии статьи прописная, остальные строчными. В правом верхнем углу над названием статьи указывается фамилия (имя и отчество автора – инициалы), место работы (учебы) занимаемая должность, ученая степень и звание (если имеются).

8. Сноски оформляются в квадратных скобках по тексту статьи, с указанием номера источника по библиографическому списку и страницы либо статьи нормативного акта, на которые ссылается автор (например: [9, с. 36], [18, с. 4]). Как правило, список литературы должен содержать не менее 8–10 источников.

9. **Пристатейный библиографический список** – обязательный элемент статьи, он входит в общее количество страниц. Библиографический список формируется в конце статьи по мере упоминания источников в тексте (не по алфавиту и не по иерархии источников). Не допускается дублирование наименований, а также указание под одним номером нескольких наименований источников или используемой литературы. Оформление библиографического списка должно соответствовать требованиям библиографического описания ISBD (International Standard Bibliographic Description), установленные на февраль 2013 года. Например:

- Агафонова Н.Н. Гражданское право: учеб. пособие для вузов / под. общ. ред. А.Г. Калпина. М-во общ. и проф. образования РФ, Моск. гос. юрид. акад. Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: Юристъ, 2002. 542 с.
- Гонтмахер Е. Судьба российского государства зависит от того, способен ли будет новый президент обновить российскую политическую элиту [электронный ресурс]. URL: <http://www.liberal.ru/sitan.asp?Num=636> (дата обращения 23.01.2008).
- Орехов С.И. Гипертекстовый способ организации виртуальной реальности [электронный ресурс] // Вестник Омского государственного педагогического университета: электронный научный журнал. 2006 [сайт]. URL: <http://www.omsk.edu/article/vestnik-omgrpu-21.pdf> (дата обращения 10.01.2007)
- Абрамов А.М. Молчание профессионалов // Независимая газета. 2010. 27 мая.
- О внесении изменений в статью 30 закона Ненецкого автономного округа «О государственной службе Ненецкого автономного



**Примеры структурированных аннотаций:**

**1** Мороз П. А. Анализ противоречий бюджетной и денежно-кредитной политик ЕС в преодолении последствий современного кризиса

**Цель.** Изучение причин возникновения кризисных явлений в странах-участниках ЕС и противоречий бюджетной и денежно-кредитной политик в преодолении последствий современного кризиса.

**Методы.** Проанализирована динамика экономического развития Еврозоны на основе сопоставления макроэкономических показателей Греции, Кипра и других стран ЕС, а именно, объемов номинального валового внутреннего продукта, валового государственного долга, динамики инвестиций в экономику, уровня безработицы, индекса потребительских цен и т. д.; определены «зоны риска» для тех стран, экономика которых наиболее поражена кризисом.

**Результаты.** Исходя из динамики базовых макроэкономических индикаторов, на основе научно обоснованных подходов и экспертных оценок, а также собственных выводов, исследована взаимосвязь между целями бюджетной и денежно-кредитной политик ЕС в современных кризисных условиях развития экономики Еврозоны. Сравнивая последствия финансиализации современной экономики с последствиями перепроизводства в реальном секторе развитых экономик во времена Великой депрессии (30-е гг. XX в.), делается вывод относительно наличия противоречий в реализации бюджетной и денежно-кредитной политик ЕС в преодолении последствий современного кризиса.

**Научная новизна.** Научная новизна заключается в исследовании взаимосвязи между бюджетной и денежно-кредитной политиками, когда использование различных инструментов и имплементация механизмов обеих политик подчиняются единой цели – преодолению последствий современного кризиса и обеспечению устойчивого экономического роста стран-членов ЕС в дальнейшем.

**2** Julie E. M. Scott, Jill L. McKinnon and Graeme L. Harrison. Cash to accrual and cash to accrual: a case study of financial reporting in two NSW hospitals 1857 to post-1975 // *Accounting, Auditing and Accountability Journal*. Vol. 16. № 1.

**Цель:** исследование направлено на анализ развития документооборота в рамках финансовой отчетности в двух больницах, финансируемых государством, в Новом Южном Уэльсе за период с 1857 году после 1975 году.

**Методология и методы:** ретроспективный анализ основан на технологических и концептуальных изменениях финансовой отчетности в указанный период. В качестве основного подхода используется теория «заинтересованных сторон», в основу анализа положены как первичные, так и вторичные данные.

**Результаты и область применения:** в данном исследовании приводится исторический контекст последних разработок отчетности и подотчетности в государственном секторе Австралии. В частности, подробно рассматривается вопрос ведения учета по методу начисления, что дает представление о природе трансформации бухгалтерского учета в организации государственного сектора, что может быть экстраполировано на организации иных форм подведомственности и собственности.

**Научная новизна:** выявлены закономерности изменений (и стабилизации) финансовой отчетности в больнице, связанные с социальным и политическим контекстом.

**3** Курицева Ю. Е. Долгосрочные последствия реструктуризации градообразующих угледобывающих предприятий (на примере муниципальных районов Пермского края)

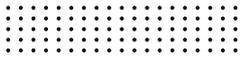
**Цель.** Выявление и оценка интенсивности долгосрочных последствий реструктуризации угледобывающих регионов, проводимой в условиях рыночной трансформации.

**Методы.** Исследование базируется на методах теории функциональной специализации поселений и теории реструктуризации. Для проведения расчетов использовались методы экономико-статистического анализа.

**Результаты и практическая значимость.** Выявлены тенденции социально-экономического развития муниципальных районов Пермского края угледобывающего профиля в условиях реструктуризации. Обоснованы факторы, усиливающие негативное влияние программ реструктуризации на территориальное развитие. Выявлены территории, в наибольшей степени пострадавшие в результате проведения реструктуризации, и ключевые недостатки реализованных программ территориального развития.

**Научная новизна.** Раскрыты долгосрочные негативные последствия реализации программ реструктуризации при отсутствии четко обоснованных механизмов территориального развития. Обоснована специфика влияния программ реструктуризации градообразующих предприятий на различные элементы сложных пространственных систем расселения.

**Авторская аннотация призвана выполнять функцию независимого от статьи источника информации!**



## ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ



- округа»: закон Ненецкого автономного округа от 19 мая 2006 года № 721-ОЗ // Собрание депутатов Ненецкого автономного округа. 2008. 24 мая.
- Россия и мир: гуманитар. проблемы : межвуз. сб. науч. тр. / С.-Петерб. гос. ун-т вод. коммуникаций. 2004. Вып. 8. С. 64–81.
  - Фенухин И. В. этнополитические конфликты в современной России: на примере Северо-Кавказского региона: диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук. М., 2002. 178 с.
  - Deming, W. Edwards (William Edwards). The new economics for industry, government, education / W. Edwards Deming. 1900. 367 p.
  - Об арбитражных судах в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 12 июля 2006 г.) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 18. Ст. 1589.
  - Шпер В. Л. Снова о качестве, определениях и сопутствующих материях // Методы менеджмента качества. 2002. № 1. С. 43–47.
  - О введение надбавок за сложность, напряженность и высокое качество работы [электронный ресурс]: указание Министерства социальной защиты Российской Федерации от 14 июня 1992 г. № 1-49-У. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

**Библиографические сведения указывают в описании в том виде, в каком они даны в источнике информации.**

10. Для нормативных актов в списке указывается начальная и последняя редакция.

11. **Помимо текста статьи автором представляются отдельным файлом в электронном виде на русском:**

- а) аннотация с обязательным указанием названия статьи, фамилии и инициалов автора **с переводом на английский язык**. Аннотация должна соответствовать требованиям ГОСТ 7.9-95 «Реферат и аннотация. Общие требования» (см. «Примеры структурированных аннотаций»). Аннотация включает следующие аспекты содержания статьи: предмет, цель работы; метод или методологию проведения работы; результаты работы; область применения результатов; выводы. Последовательность пунктов аннотации может быть изменена.

Объем аннотации должен составлять от 200 до 300 слов исключительно общепринятой терминологии. Текст аннотации не должен повторять название и текст статьи.

- б) ключевые слова и словосочетания (не более пяти) **с переводом на английский язык**;
- в) пристатейный библиографический список **с переводом на английский язык**.
- г) сведения об авторе в следующей последовательности: ФИО (полностью), место работы (учебы), занимаемая должность, ученая степень, ученое звание, почтовый адрес, рабочий телефон, адрес электронной почты **с переводом на английский язык**.

Дополнительные сведения к статье оформляются шрифтом Times New Roman 14 кегль, через 1 интервал, выравнивание по ширине.

12. Ответственность за достоверность указанных сведений несет автор статьи.

**Не принимаются статьи, направленные в редакцию без выполнения требований настоящих условий публикации.**

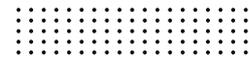
13. Статьи оцениваются членами редакционной коллегии, специалистами Уральского института-филиала РАНХиГС или других ВУЗов по профилю, соответствующему содержанию статьи. Статья направляется на рецензию без указания Ф.И.О. и иных данных, позволяющих идентифицировать автора. Автор вправе ознакомиться с выполненной рецензией. Автор вправе представить заверенную рецензию научного руководителя, доктора/кандидата наук соответствующего профиля. Решения о публикации, направленных в журнал материалов, принимает редакционная коллегия. Основанием для отказа в публикации материалов могут служить:

- а) несоответствие представляемого в редакцию материала тематике журнала
- б) несоответствие представляемого в редакцию материала требованиям, установленным редакцией журнала к публикации

Автор информируется об отклонении материалов, не соответствующих требованиям, установленным редакцией журнала.

Авторам бесплатно высылаются один авторский экземпляр журнала. Плата за публикацию статьи в журнале с аспирантов не взимается. Дополнительные экземпляры можно приобрести, сделав соответствующий заказ в редакции.

Адрес редакции: 620990, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, к. 25,  
тел. (343) 251-78-48  
e-mail.: [nvestnik@uapa.ru](mailto:nvestnik@uapa.ru)



## REQUIREMENTS TO PUBLICATION OF ARTICLES IN THE JOURNAL

1. Articles should be written on actual subjects indicated in the title of the journal in the areas of eg (political science, economy, sociology and law), but must be connected with an administrative subject (management of political, social, economic processes, legal regulation of various spheres of society and the state, current problems of state policy of modern Russia and corporate management). The editorial board reserves the right to publish articles in other areas of research besides those listed (for example, on philosophy, history, psychology and problems of higher education).

2. The Author should submit the article in an electronic form (on a diskette or CD disk or by E-mail *nvestnik@uapa.ru*) and on paper (1 copy). Other means of submission are not accepted. The editors do not return manuscripts, CD's and diskettes.

3. Requirements for the structure of the article:

- formulation of the problem in general and its connection to important scientific and practical tasks;
- analysis of recent research and publications, which laid the foundation for solving this problem;
- selection of the unsolved parts of the problem which the article is devoted to;
- formulation of purposes of the article (problem definition);
- basic material of research with full justification of scientific results;
- conclusions of this study and the prospects for further development in this direction.

4. The length of the article should be no more than 1 printed page (40,000 characters including spaces, **font Times New Roman size 14, spacing 1.5, 20 mm margins, the text should be justified without hyphens, with paragraph indentation 1, 25 cm**).

5. Illustrative materials (figures, drawings, schedules, diagrams, schemes) must be submitted in electronic format. All figures should have consecutive numeration.

6. Figures should be presented in the form of a table. Tables should not be large. Each table should have a serial number and a title. Numbering of tables should be consecutive. Abbreviations are not permitted except for units of measure. The electronic version of each table and figure should be submitted as a separate file. **Making tables – font Times New Roman 12 pt single-spaced.**

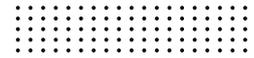
7. The title of the article should be centered and underlined in bold, font size 14. Only the first letter of the title should be capitalized, the others lower case. In the top right corner above the title, the full name of the author should be written in full. This should be followed

by the author's institutional affiliation, position, degrees if appropriate.

8. Footnotes should be placed in square brackets at the bottom of each page, with the number that corresponds to the number of the source in the bibliography, together with a page reference, the bibliographic list and page or article reference, for example: [8, p. 16], [8, article 16]). Usually the list of references must be at least 8–10 sources.

9. **A bibliography** is essential and is included in the total number of pages. The bibliography must be placed at the end of article in their order of appearance in the text, (not alphabetically and nor hierarchy of sources). Do not duplicate names, do not specify with the same number several sources or sources of literature used. Making the bibliography must meet the requirements of bibliographic description ISBD (International Standard Bibliographic Description), established by February 2013. For example:

- Agafonov N. N. Civil law: a textbook for high schools / Under the editorship of Kalpin A. G. The Ministry of Education of the Russian Federation, Moscow State Law Academy. Second edition, revised and enlarged. M.: Jurist, 202. 542 p.
- Gonthmaher E. The fate of the Russian state depends on will the new presiden be able to update the Russian political elite [E-resource]. URL: <http://www.liberal.ru/sitan.asp?Num=636> (date of access 23.01.2008).
- Orekhov S. I. Hypertext way of organizing virtual reality [E-resource] // Vestnik of Omsk State Pedagogical University: electronic scientific journal. 2006 [website]. URL: <http://www.omsk.edu/article/vestnik-omgpu-21.pdf> (date of access 10.01.2007).
- Abramov A. M. Silence of professionals // Nezavisimaya gazeta. 2010. May 27.
- On Amending Article 30 of the Law of the Nenets Autonomous District “On State Service of the Nenets Autonomous District”: the law of the Nenets Autonomous District from May 19, 2006 № 721-RL // Assembly of Deputies of the Nenets Autonomous District. 2008. May 24.
- Russia and the World: the humanitarian problems: Interuniversity collection of scientific papers / St. Petersburg State University of Water Communications. 2004. Issue 8. P. 64–81.
- Fenuhin I. V. Ethno-political conflicts in modern Russia: the example of the North Caucasus region: the dissertation for the degree of candidate of political sciences. M., 2002. 178 p.



**Examples of structured abstracts:**

**1 Moroz P. P. Analysis of the contradictions of fiscal and monetary policies of the EU to overcome the consequences of the present crisis**

**Purpose.** Study of the causes of the crisis in the EU member countries and contradictions of fiscal and monetary policies in overcoming the consequences of the present crisis.

**Methods.** Analyzed the dynamics of the euro area economic development based on a comparison of macroeconomic indicators in Greece, Cyprus and other EU countries, namely, the volume of nominal gross domestic product, gross public debt, dynamics of investment in the economy, the unemployment rate, consumer price index, etc., “risk zone” for those countries whose economies most affected by the crisis are defined.

**Results.** Based on the dynamics of basic macroeconomic indicators, based on evidence-based approaches and expertise, as well as own conclusions, investigated the relationship between the objectives of fiscal and monetary policies of the EU in the current crisis conditions of economic development in the Eurozone. Comparing the effects of financialization of the modern economy with the consequences of overproduction in the real sector of developed economies during the Great Depression (30-ies. Twentieth century.) author concludes the existence of contradictions in the implementation of fiscal and monetary policies of the EU to overcome the consequences of the present crisis.

**Scientific novelty.** Scientific novelty consists in studying the relationship between fiscal and monetary policy, where the use of various tools and mechanisms for implementation of both policies are subject to a common goal – to overcome the consequences of the present crisis and sustainable economic growth in the EU in the future.

**2 Julie E. M. Scott, Jill L. McKinnon and Graeme L. Harrison. Cash to accrual and cash to accrual: a case study of financial reporting in two NSW hospitals 1857 to post-1975 // Accounting, Auditing and Accountability Journal. Vol. 16. № 1.**

**Purpose:** study aims to analyze the development of workflow within the financial reports in two hospitals, financed by the state, in New South Wales for the period from 1857, after 1975.

**Methodology and Methods:** A retrospective analysis based on technological and conceptual changes in the financial statements during the period. As a basic approach uses the theory of “stakeholders”, analysis is based on both primary and secondary data.

**Results and Applications:** This study provides the historical context of the latest developments of reporting and accountability in the public sector in Australia. In particular, discussed in detail the issue of accounting on an accrual basis, which gives an idea about the nature of the transformation of accounting in public sector organizations, which can be extrapolated to other forms of jurisdiction and property.

**Scientific novelty:** the regularities of changes (and stabilization) of the financial statements in the hospital associated with the social and political context are identified.

**3 Kuritseva Yu. E. Long-term effects of restructuring city-mining enterprises (on example of municipal districts of Perm region)**

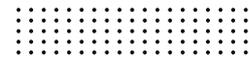
**Purpose.** Identification and evaluation of the intensity of the long-term impacts of restructuring the coal-mining regions, carried out in the conditions of market transformation.

**Methods.** The study is based on the methods of the theory of functional specialization of settlements and the theory of restructuring. For the calculation methods were used economic and statistical analysis.

**Results and practical significance.** The tendencies of socioeconomic development of coal profile municipalities of Perm region under restructuring are identified. Justified factors that increase the negative impact of structural adjustment programs on territorial development. Identified areas most affected by restructuring, and the key disadvantages of territorial development programs implemented.

**Scientific novelty.** Disclosed a long-term negative consequences of the implementation of restructuring programs in the absence of clearly justified mechanisms of territorial development. Substantiated specifics influence programs of enterprise restructuring on various elements of complex spatial systems of settlement.

**Author’s abstract designed to serve as an independent source of information!**



- Deming, W. Edwards (William Edwards). The new economics for industry, government, education / W. Edwards Deming. 1900. 367 p.
- On Arbitration Courts in the Russian Federation: Federal Constitutional Law of 28 April 1995 № 1-FCL (as amended on July 12, 2006) // Collection of Laws of the Russian Federation. 1995. № 18. Art. 1589.
- Shper V. L. Again about the quality, definitions and related matters // Methods of Quality Management. 2002. № 1. P. 43–47.
- On the introduction of allowances for complexity, intensity and quality of the work [E-resource]: designation of the Ministry of Social Protection of the Russian Federation dated June 14, 1992 № 1-49-D. The document has not been published. Access of legal reference system “ConsultantPlus”.

**The numbered order of references in the text should be the same in the Bibliography.**

10. For statutory acts in the list, both original and most recently amended version should be included.

**11. In addition to the text of the article, the author should submit in a separate electronic file the following information in Russian:**

- a) abstract must indicate the title of article, surname and initials of the author **with an English translation**. The abstract must meet the requirements The state standard 7.9-95 “Summary and abstract. General requirements”. Abstract includes the following aspects of the content of the article: the subject, the purpose of work, method or methodology of work, results, the field of application of results, conclusions. The sequence of abstract can be changed. Volume of abstract should be between 200 to 300 words of accepted terminology only.

Abstract text should not repeat the title and text of the article.

- b) Keywords and word combinations (no more than five) **with an English translation;**
- c) Bibliography **with an English translation;**
- d) Author details – full name, position and institutional affiliation and, contact information (postal address, e-mail address, and phone contact) – **with an English translation.**

Additional information to the article are made in font Times New Roman size 14, spacing 1, width adjustment.

12. The author is responsible for the authenticity of information.

**Articles directed to the editor without the requirements of these terms of publication, are not accepted**

13. Articles are subject to external review and by members of the editorial board and Ural institute brunch of RANEPА experts in corresponding subject areas. Article sent for review without name and other data to identify the author. The author have the right to familiarize with performed review. The author may submit a certified review of scientific adviser, Doctor / Candidate of Sciences of corresponding profile. Decision to publish the article takes the editorial board. 12. Decision on the publication of the materials submitted is taken by the editorial board. Reasons for a decision against publication may include:

- a) a discrepancy between the subject of the article and the fields covered by the journal
- b) a discrepancy between the article and the publication specifications of the journal

In case of rejection, the author will be informed in due course by the editorial of the reasons for non-publication.

The author will receive one copy of the journal free of charge. Additional copies are available if the author places an order with the editorial board.

Address of the editorial board: 620990, Ekaterinburg, 8 Marta Street, 66, room № 25.

Tel. 343 2517 848.

E-mail.: [nvestnik@uapa.ru](mailto:nvestnik@uapa.ru)



*Журнал выходит 6 раз в год*

*Учредитель и издатель:*

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
**Российская академия народного хозяйства и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации**

Юридический адрес: 119571, Россия, г. Москва, проспект Вернадского, 82

*Адрес редакции/издателя/типографии:*

620990, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66.

*Телефоны:*

(343) 251-78-48.

e-mail: [nvestnik@uapa.ru](mailto:nvestnik@uapa.ru)

<http://www.ui.ranepa.ru>

*Статьи рецензируются. Редакция не несет ответственности  
за позицию и точку зрения авторов*

При перепечатке ссылки  
на журнал «ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ» обязательны.

Дизайн-макет

*А. А. Панов*

Компьютерная верстка

*Е. В. Чернавская*

В работе над журналом принимали участие сотрудники библиотеки

*Е. В. Макеева и О. Ю. Ефимова*

Журнал зарегистрирован как средство массовой информации  
в Федеральной службе по надзору в сфере связи и массовых коммуникаций  
(Свидетельство о регистрации средства массовой информации ПИ № ФС 77 - 49260 от 02.04.2012 г.)

Подписной индекс 66020 в каталоге «Издания органов научно-технической информации»  
ОАО Агентства «Роспечать» (цена 3174 рубля 00 коп. за полугодие)

Подписано в печать 31.10.2018

Формат 60 × 84/8. Гарнитура «Times New Roman». Усл. печ. л. 25,25. Тираж 999.

Отпечатано РИО Уральского Института управления – филиала РАНХиГС.

Заказ № 205

# ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ

---



**УРАЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ**  
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА  
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ЕКАТЕРИНБУРГ