

**РАНХиГС**

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА  
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**УРАЛЬСКИЙ  
ИНСТИТУТ  
УПРАВЛЕНИЯ**

# ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ

## ВЛАСТЬ И ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

---

Ценности государственной службы России - от декларации к действиям

## ЭКОНОМИКА И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

---

Систематизация методов оценки инновационных проектов

## ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОНОМИКИ

---

К вопросу о взаимосвязи инвестиционной активности и долговых обязательств российских регионов

## СОЦИАЛЬНЫЕ И ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ УПРАВЛЕНИЯ

---

Транспарентность как фактор эффективности управления социальной сферой

№ 1(25)

2017

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



# ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ

№ 1(44) февраль 2017



# 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:

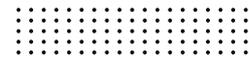
**Геннадий Эдуардович Бурбулис** – к.ф.н., Первый заместитель руководителя Центра мониторинга законодательства и правоприменительной практики (Центра мониторинга права) при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, действительный государственный советник 3 класса;

**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);

**Джефффри 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

### ВЛАСТЬ И ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

- Бойко Е. А., Меньшова В. Н.*  
Ценности государственной службы России – от деклараций к действиям . . . . . 7
- Борщевский Г. А.*  
Институциональная трансформация государственной службы в политическом контексте . . . . . 17
- Киселёв А. Г., Киричек П. Н.*  
Формы и методы кадровой политики в органах власти в современной России . . . . . 30
- Кодинцев А. Я.*  
Вместо реформы – развитие: государственная гражданская служба ХМАО – Югры в 2010–2015 годах . . . . . 36
- Гуляев П. В.*  
Управление бюджетными затратами федеральных учреждений – нормирование и региональная дифференциация . . . . . 42
- Лачинина Т. А., Казаков М. Ю.,  
Чистяков М. С.*  
Региональное развитие через совершенствование реализации муниципальных функций в электронном виде посредством разработки административных регламентов . . . . . 48
- Ионкина И. В.*  
Совершенствование системы оказания медицинской помощи населению Свердловской области в рамках территориальной программы государственных гарантий . . . . . 59
- Большаков С. Н., Лескова И. В.,  
Большакова Ю. М.*  
Цифровая экономика как составляющая технологической платформы государственной политики и управления . . . . . 64
- Мельников К. В.*  
Клиентелизм как определяющая черта неопатримониальных режимов . . . . . 71

### ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОНОМИКИ

- Победин А. А., Федулов Д. В., Летаева Т. В.*  
Теории и инструменты контрциклического регулирования региональных экономических систем . . . . . 79
- Акьюлов Р. И., Алферьев К. А.*  
К вопросу о взаимосвязи инвестиционной активности и долговых обязательств российских регионов . . . . . 90
- Кох И. А., Черкасова В. Ю., Шелгинский А. Е.*  
Стратегия управления малым предпринимательством в регионе . . . . . 96
- Мансуров Р. Е.*  
Управление развитием регионального агропромышленного комплекса на основе рейтинга самообеспеченности основными продуктами питания (на примере Тюменской области) . . . . . 106
- Утенков Г. Н., Горшков Е. А.*  
Политические и технологические аспекты государственного регулирования развития тяжелого машиностроения России в условиях финансово-экономического кризиса . . . . . 113

### ЭКОНОМИКА И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

- Сморжанюк О. А.*  
Органы местного самоуправления как социально-экономическая система . . . . . 120
- Данилова М. Н., Елисеев А. М., Волчкова И. В.,  
Уфимцева Е. В., Шадейко Н. Р.,  
Подопригора Ю. В., Селиверстов А. А.*  
Система связей и оценка результативности их развития в рамках взаимодействия агропромышленного и жилищно-коммунального комплекса сельских территорий . . . . . 125
- Кузавко А. С.*  
Типология стратегий депрессивного муниципального образования (на примере муниципального образования «город Смоленск») . . . . . 133

# ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ

## ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ ПРОЕКТАМИ

- Муринович А. А., Кириллов Б. А.*  
Управление межрегиональным проектом  
в системе информационного сопровождения  
деятельности органов государственной власти . . . **143**
- Родригес Пендас А. А.*  
Систематизация методов оценки инновацион-  
ных проектов . . . . . **148**
- Балашов А. И., Ковалев А. А.*  
Проектное управление как методическая  
основа обеспечения военной безопасности  
России на современном этапе . . . . . **157**
- Фельдман М. А., Маслов Н. В.*  
Проект особой экономической зоны промыш-  
ленно-производственного типа «титановая  
долина» долгий путь от замысла к воплоще-  
нию: управленческие аспекты . . . . . **164**
- Филюшина К. Э., Минаев Н. Н., Гусакова Н. В.,  
Добрынина О. И.*  
Управление рисками при реализации малоэ-  
тажных проектов в строительстве . . . . . **172**
- Марков О. А., Логинов М. П.*  
К вопросу об оценке эффективности внедре-  
ния систем управления проектами субъек-  
тами хозяйствования . . . . . **183**

- Маркив Д. В.*  
Экономическое обоснование аудита как  
инструмента управления маркетинговыми  
коммуникациями . . . . . **189**

## СОЦИАЛЬНЫЕ И ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ УПРАВЛЕНИЯ

- Василенко Н. В., Костенко А. А.,  
Назаретян К. А.*  
Коллаборация в высшем образовании: орга-  
низационные перспективы консорциумов . . . . . **196**
- Баразгова Е. С., Саввулиди М. П.*  
Социальное пространство адаптивного  
спорта в современной России . . . . . **205**
- Менкенов А. В.*  
К вопросу об альтернативной подсудности по  
искам о восстановлении трудовых прав . . . . . **212**
- Костина Н. Б., Ханипова И. Т.*  
Транспарентность как фактор эффективности  
управления социальной сферой . . . . . **216**
- Ваторопин А. С., Аристов Л. С.*  
Массовый студенческий спорт в современной  
России: социальные группы и регулирование  
их деятельности . . . . . **222**
- Требования к рукописям научных статей,  
представляемым для публикации в журнале . 228**

**CONTENTS**

**POWER AND PUBLIC MANAGEMENT**

*Boyko E. A., Menshova V. M.*  
Values of the state service of Russia – from declarations to actions . . . . . 7

*Borshchevskiy G. A.*  
The institutional transformation of the public service in a political context . . . . . 17

*Kiselev A. G., Kirichek P. N.*  
Forms and methods of personnel policy in authorities in modern Russia. . . . . 30

*Kodintsev A. Y.*  
Development instead of reforms: KhMAO – Ugra state civil service in 2010–2015 . . . . . 36

*Gulyaev P. V.*  
Managing budgetary costs of federal institutions – normalization and regional differentiation . . . 42

*Lachinina T. A., Kazakov M. Yu., Chistyakov M. S.*  
Regional development through the improvement of the implementation of municipal functions electronically using the development of administrative regulations. . . . . 48

*Ionkina I. V.*  
Improvement of the system of rendering medical aid to the population of the Sverdlovsk region in the framework of the territorial program of state guarantees . . . . . 59

*Bolshakov S. N., Leskova I. V., Bolshakova Yu. M.*  
Digital economy as part of the technological platform of public policy and administration . . . . . 65

*Melnikov K. V.*  
Clientelism as determining feature of neopatrimonial regimes . . . . . 71

**STATE REGULATION OF ECONOMY**

*Pobedin A. A., Fedulov D. V., Letaeva T. V.*  
Theories and tools of counter-cyclical control of regional economic systems . . . . . 80

*Akyulov R. I., Alferyev K. A.*  
On the relationship of investment activity and debt securities of the Russian regions . . . . . 90

*Kokh I. A., Cherkasova V. Yu., Shelginskiy A. E.*  
Strategy management small business in the region . . 96

*Mansurov R. E.*  
Managing the evolution of regional agro-industrial complex based on rankings of basic food self-sufficiency (on the example of the Tyumen region) . . . . . 107

*Utenkov G. N., Gorshkov E. A.*  
Political and technological aspects of state regulation of the Russian heavy industry development during the financial and economic crisis. . . . . 113

**ECONOMY AND MUNICIPAL ADMINISTRATION**

*Smorzhanjuk O. A.*  
Local authorities as socio-economic system. . . . . 120

*Danilova M. N., Eliseev A. M., Volchkova I. V., Ufimtseva E. V., Shadeyko N. R., Podoprigora Yu. V., Seliverstov A. A.*  
Communication system and its efficiency assessment within the framework of interaction of agro-industrial complex and housing sector in rural areas . . . . . 126

*Kuzavko A. S.*  
Typology of strategies of depressive municipality (on the example of municipal formation «Smolensk city») . . . . . 133

**ECONOMY AND PROJECT MANAGEMENT**

*Murinovich A. A., Kirillov B. A.*  
Management of the interregional project in the system of information maintenance of activity of public authorities. . . . . 143

*Rodrigues Pendas A. A.*  
Systematization of innovative projects assessment methods . . . . . 148

*Balashov A. I., Kovalev A. A.*  
Project management as a methodological basis of the military security of Russia at the present stage 157

*Feldman M. A., Maslov N. V.*  
The project of the special economic zone of industrial – production type «titanium valley» a long way from over-idea to implementation: administrative aspects . . . . . 164



# ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ



*Filiushina K. E., Minaev N. N., Guskova N. V.,  
Dobrinina O. I.*  
Risk management in the implementation  
of low-rise projects in construction. . . . . **173**

*Markov O. A., Loginov M. P.*  
To the question of assessment of efficiency of  
implementation of project management systems  
by subjects of managing . . . . . **183**

*Markiv D. V.*  
Economic justification of audit as a management  
tool of marketing communications . . . . . **189**

## **SOCIAL AND LEGAL ASPECTS OF MANAGEMENT**

*Vasilenko N. V., Kostenko A. A., Nazaretyan K. A.*  
Collaboration in higher education: institutional  
perspectives consortia . . . . . **197**

*Barazgova E. S., Savvulidi M. P.*  
Social space of adaptive sport in modern Russia . . . **205**

*Menkenov A. V.*  
On the issue of alternative jurisdiction on claims  
for reinstatement of labour rights . . . . . **212**

*Kostina N. B., Khanipova I. T.*  
Transparency as a factor of the efficiency  
of management of the social sphere . . . . . **216**

*Vatoropin A. S.  
Aristov L. S.*  
Mass student sports in contemporary Russia:  
social groups and regulation of their activities . . . . . **222**

**Requirements to publication of articles in the  
journal . . . . . 231**



# ВЛАСТЬ И ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

## ЦЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РОССИИ – ОТ ДЕКЛАРАЦИЙ К ДЕЙСТВИЯМ

**Бойко Е. А.**

кандидат политических наук, доцент, советник директора Сибирского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 630102, г. Новосибирск, ул. Нижегородская, 6, boyko.sapa@gmail.com

**Меньшова В. Н.**

кандидат социологических наук, доцент, доцент кафедры управления персоналом Сибирского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 630102, г. Новосибирск, ул. Нижегородская, 6, menshovavera@mail.ru

УДК 316.75  
ББК 66.3(2Рос)

**Аннотация.** Статья посвящена рассмотрению государственной службы России как института общественного служения, основанного на ценностях. Показывается, что одним из векторов ее развития становится не столько ужесточение внешних регуляторов, а обращение к ее смыслу и ценностному наполнению. Особое внимание уделяется социологическому анализу нормативных правовых документов, регулирующих государственную службу, с точки зрения отражения в них ценностного компонента, определенного конституционной моделью государства и концепцией развития государственной службы, обосновывается необходимость согласия экспертного сообщества по определению, правовому закреплению и внедрения в деятельность государственных органов нормативных ценностей государственной гражданской службы. Вторая часть статьи анализирует результаты on-line опроса более 9 тысяч гражданских служащих субъектов РФ Сибирского федерального округа с позиций, направленного на выявление зависимости уровня удовлетворенности государственных служащих различными аспектами своей работы и готовности ее улучшать от степени осознания важности нормативных ценностей государственной службы.

**Ключевые слова:** государственная служба, модель, общественное служение, нормативные ценности государственной службы, ценности государственных гражданских служащих, качество деятельности, поколения государственных служащих.

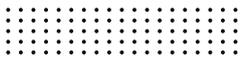
## VALUES OF THE STATE SERVICE OF RUSSIA – FROM DECLARATIONS TO ACTIONS

**Boyko E. A.**

Candidate of Science (Political), Adviser of the Director of the Siberian Institute of Management – branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 6, Nizhnegorodskaya Str., Novosibirsk, Russia, 630102, boyko.sapa@gmail.com

**Menshova V. M.**

Candidate of Science (Sociological), Professor Assistant of the Siberian Institute of Management – branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 6, Nizhnegorodskaya Str., Novosibirsk, Russia, 630102, menshovavera@mail.ru



*Бойко Е. А., Меньшова В. Н.*

**Abstract.** The article is devoted to public administration institute based on values in Russia. It is shown the further development of this institute is due to understanding its destination and values but not only by tighten external regulators. Particular attention is paid to the sociological analysis of the public service documents in terms of valuable components arising from the Russian Constitution and the Concept of public service development in Russian Federation. The article substantiates the necessity of the experts agreed to definition, legal consolidation and implementation normative public administration values into state bodies. The second part of the article analyzes the results of the on-line survey of more than 9000 civil servants of subjects of the Russian Federation in the Siberian Federal District. This survey aim is to identify the addiction between the level of civil servants satisfaction of various aspects of work and the rating of the importance of public administration normative values.

*Key words:* public administration, model, public service, public administration normative values, civil servants values, quality of work, generations of public servants.

### **Модель государства и нормативные ценности государственной службы: постановка проблемы.**

Установленная Конституцией Российской Федерации (1993) и развитая в Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации [1] идея государственной службы как особого комплексного – публичного, социального, правового, организационного – института, главный смысл которого – исполнять функции государства по отношению к обществу, соответствует современной модели государственной службы, названной Д. Денхардт и Р. Денхардт «Новая Публичная Служба» (New Public Service) [2,3]. Однако в процессе реализации федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)» [4] государственная служба стала рассматриваться прежде всего как «целостный государственно-правовой институт», закрепляющий идеи «Нового Публичного Управления» (New Public Management)

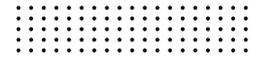
Главное различие между этими моделями состоит в том, что модель Новая Публичная Служба рассматривает граждан как участников процессов управления обществом, а модель Новое Публичное Управление относится к гражданам как потребителям государственных услуг и предполагает необходимость внедрения в деятельность государства элементов рыночных моделей [5]. По нашему убеждению подобная трансформация во многом есть результат недопонимания сущности государственной службы как социального института, отражающего конституционно закреплённую модель государства.

Как социальный институт государственная служба предполагает наличие внутренне присущих ей норм, призванных обеспечить эффективное функционирование государства определённого типа. Уровень понимания смыслов и содержания этих норм отражается в построении системы государственной службы, а сами нормы выступают как внешние силы, побуждающие и заставляющие государственных служащих действовать определённым образом.

В законодательстве России сложилась традиция фиксировать эти нормы как принципы государственной службы, хотя сделано это достаточно небрежно. Так, формулировки принципов в Концепции и последующих федеральных законах «О системе государственной службы Российской Федерации» и «О государственной гражданской службе Российской Федерации» различаются весьма существенно и не только формально, но и содержательно. Во многих субъектах Российской Федерации законы, регулирующие региональную государственную службу, не только не включают принципы, но и не содержат отсылок к федеральным нормам. Такое возможно в случае, когда принципы не являются руководством к действиям, а упоминание о них имеет ритуальный, лишенный реального понимания содержания и смысла характер. На наш взгляд, использование в федеральном законодательстве в качестве базовой смыслообразующей категории «принципов государственной службы» недостаточно, поскольку принципы не позволяют операционализировать и оценивать эффективность государственной службы и профессиональную деятельность гражданских служащих.

Реализация идеи общественного предназначения государственной службы «немыслима без ценностной определенности», роль которой значительно возрастает «в условиях перехода от одного типа государственности к другому» [6, с. 117]. С нашей точки зрения базовым основанием функционирования государственной службы должны стать не принципы, а «нормативные ценности государственной службы». Следует признать, что хотя впервые термин «нормативные ценности» применительно к государственной службе ввел в 1947 году Р. Дахл [7], несмотря на продолжающиеся теоретические и эмпирические исследования согласованного мнения относительно определения и идентификации данного понятия к настоящему времени не сложилось [8].

На наш взгляд, нормативные ценности государственных службы могут стать связывающим звеном между этим социальным институтом



*Бойко Е. А., Меньшова В. Н.*

с конституционными принципами функционирования государства. Для этого они должны быть определены, официально зафиксированы как нормы должного профессионального поведения гражданских служащих, одновременно являясь мерилем служебной деятельности, «как преимущественно практически ориентированная система координат социально приемлемой деятельности» [5]. Артикулирование и легитимизация ценностей государственной службы является ключевым условием ее развития, что подтверждает опыт таких стран, как Канада, США, Австралия, Новая Зеландия и др. [9,10].

В России на законодательном уровне вопрос о ценностях государственной службы поднимался в 2001 году при рассмотрении проекта федерального закона № 85554-3 «Кодекс поведения государственных служащих Российской Федерации». Однако при получении в 2002 и 2005 годах отрицательных отзывов Правительства РФ этот законопроект Государственной Думой был отклонен. В настоящее время термин «ценности государственной службы» не является общепринятым, а сами ценности не стали предметом глубокого научного анализа.

Вместе с тем с определенной долей уверенности можно утверждать, что ценностный подход к государственной службе де-факто, на практике, применяется. В явном виде ценностные основания государственной службы можно проследить в принимаемых мерах по противодействию коррупции. Более того, отдельные государственные органы пытаются определить и сформулировать важные для своей профессиональной деятельности ценности. Так, в итоговом докладе Министерства финансов РФ за 2015 год были сформулированы такие ценности как «верное служение государству и обществу, профессионализм, открытость, результативность». В то же время на сайте Федерального Казначейства РФ, подведомственного Министерству финансов РФ, утверждается, что «наши ценности: профессионализм, ориентированность на клиента, прозрачность, объективность, честность, командность, стремление к совершенству».

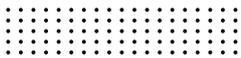
Учитывая федеративный характер российского государства и сложную структуру государственной службы Российской Федерации, ее разделение по видам и уровням, можно предположить, с каким разнообразием ценностей можно столкнуться. Ситуация, когда каждое федеральное министерство, служба, агентство и каждый субъект РФ при развитии государственной службы будут руководствоваться своими ценностями, представляется абсурдной и с неизбежностью оставляет за ценностями государственной службы функцию «декларации о намерениях», а не действенного инструмента повышения качества государственной службы.

На наш взгляд, единство системы государственной службы Российской Федерации должно быть обеспечено, прежде всего, единством ценностей государственной службы как базовых оснований ее функционирования. При этом их неправомерно сводить только к этике, к административной этике, морально-этическим основам государственной службы, кодексам этического поведения [11, 12, 13, 14]. Ценности как внутренние нормы социального института гораздо шире и не могут и не должны рассматриваться вне оценки профессионализма лиц, служащих государству и обществу.

Общественное предназначение государственной службы требует от государственных служащих особого профессионального самосознания и готовности действовать в интересах общества на основе внутренних убеждений как доминирующего фактора надлежащего поведения. Важно, чтобы нормативные ценности гражданской службы были понятными и максимально совпадали с профессиональными ценностями каждого служащего, его ценностными установками. Когда смысл и ценности государственной службы будут «встроены» в сознание государственных служащих и они станут ими руководствоваться, только тогда их повседневная деятельность будет в полной мере соответствовать ее общественному предназначению. Несоответствие внутренних ценностных установок государственных служащих ценностям государственной службы может привести к «ценностному диссонансу», к усилению неудовлетворенности государственных служащих своим трудом, лишая их должной жизненной и профессиональной устойчивости [15,16]. Чем сильнее разрыв между смыслом государственной службы и внутренними установками государственных служащих, тем острее необходимость применения все более жестких внешних рычагов воздействия на «должное» поведение.

На практике, к сожалению, развитие государственной службы России происходит преимущественно за счет все более детального и жесткого внешнего регулирования. Внутренний потенциал государственной службы и самих государственных служащих недоиспользуются.

Признавая важность и объективную необходимость введения единых подходов, ограничений, запретов и иных законодательно закрепленных требований, нельзя недооценивать внутренний потенциал государственной службы, развития у гражданских служащих ценностного отношения к своей профессиональной деятельности. Следуя выводам, сформулированным в обзоре реформы правительственной администрации Австралии для укрепления «целостности» (*integrity*) нужны реальные навыки, а не только добрые намерения. Наличие таких навыков



*Бойко Е. А., Меньшова В. Н.*

должно рассматриваться как условие достижения высоких должностей [17].

Таким образом, рассматривая государственную службу как особый социальный институт общественного служения в процессе реализации функций государства, представляется неизбежным артикулирование и легитимное закрепление нормативных ценностей государственной службы, которые бы являлись не только внешними нормами, но и внутренне разделяемыми ценностными установками государственных служащих, способствующими повышению готовности действовать во благо людей. Для выявления и проверки указанной зависимости было инициировано проведение прикладного социологического исследования.

**Эмпирическая база исследования.** Как рабочая была сформулирована следующая гипотеза: уровень удовлетворенности государственных служащих различными аспектами своей работы и готовность ее улучшать прямо зависит от степени осознания ими важности нормативных ценностей государственной службы. Чем более важными гражданские служащие считают нормативные ценности гражданской службы, тем сильнее их удовлетворенность своей работой и желание ее улучшить.

Проверка гипотезы осуществлялась в рамках прикладного исследования профессионального самочувствия государственных служащих, проведенного в мае-июне 2015 года. Для выяснения мнения гражданских служащих о ценностях государственной службы и установления связей между восприятием ценностей и отношением государственных служащих к своей работе была разработана и апробирована анкета (авторы Е. А. Бойко, В. Н. Меньшова).

Опрос проводился в on-line режиме на сайте Сибирского института управления в мае-июне 2015 года, данные обрабатывались с использованием программы VORTEX10 (разработчик Д. В. Шкурин).

Анкета основалась на законах и иных нормативных правовых документах, регулирующих государственную гражданскую службу России и знании специфики деятельности гражданских служащих, поэтому к ее разработке привлекались эксперты-практики – федеральные гражданские служащие и гражданские служащие субъектов РФ Сибирского федерального округа.

В качестве респондентов в опросе приняли участие только гражданские служащие субъектов Российской Федерации Сибирского федерального округа. Всего было опрошено около 10 тысяч человек. В обработку было приняты ответы 9063 человек или примерно 40% численности государственных служащих субъектов РФ СФО. Федеральные гражданские служащие, а также лица, замещающие государственные должности, не опрашивались. Несмотря на существенное смещение

выборки по некоторым субъектам РФ, для федерального округа в целом она оказалась репрезентативной (по полу, возрасту, категориям и группам государственных служащих).

Опросник носил комплексный характер и охватывал широкий спектр вопросов о миссии, цели и стратегии государственного органа, деятельности руководителей, о качестве кадровой работы в целом и ее отдельных составляющих, возможности профессионального развития, мотивации и стимулировании, об оплате труда, признании успехов и достижений. Отдельный блок был посвящен ценностям государственной службы.

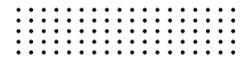
Респондентам был предложен перечень ценностей государственной службы, которые мы рассматриваем как нормативные ценности, вытекающие из конституционно-закрепленной модели государства и соответствующей ей концептуальной модели государственной службы.

К нормативным ценностям государственной гражданской службы мы отнесли следующие:

1. Исполнять свои обязанности профессионально, основываясь на знаниях.
2. Относиться ко всем гражданам с уважением их достоинства.
3. Соблюдать приоритет общественных интересов даже в конфликтных ситуациях.
4. Обеспечивать гражданам возможность реализовывать свое право на участие в управлении делами государства и общества.
5. Справедливо и беспристрастно решать вопросы.
6. Обеспечивать открытость и прозрачность деятельности государственных органов.
7. Принимать решения, основанные на законах.
8. Действовать, вызывая и поддерживая доверие к государству со стороны граждан и общества.
9. Лояльно относиться к государству и государственным органам.
10. Честно исполнять свои должностные обязанности.

Вопрос, на который нужно было ответить, звучал – «Как Вы думаете, насколько важно признание и следование указанным ценностям для того, чтобы каждый государственный служащий при исполнении своих обязанностей действительно являлся представителем государства». Гражданским служащим необходимо было присвоить каждой ценности ранг от 1 (наименее важная) до 8 (наиболее важная).

В цели нашего исследования не входило выявление соотношения жизненных ценностей государственных служащих и ценностей, соответствующих их должностным позициям. Список ценностей предлагался закрытый, без возможности его дополнения, вариант ответа «затрудняюсь оценить» отсутствовал.



*Бойко Е. А., Меньшова В. Н.*

Предполагалось, что в идеальном случае все опрошенные государственные служащие поставят всем указанным ценностям оценку 8, что позволит считать ценности значимыми и равноценными. Чем более оценки, данные какой-либо группой, отклоняются от 8, тем менее данная ценность признается ею как нормативная, а сама группа может рассматриваться в определенном смысле как «проблемная» для государственной службы.

**Результаты исследования.** Анализ показал, что хотя средние (средневзвешенные) ранги ценностей для разных социально-демографических групп различны, по всем предложенным ценностям они близки к 8. Среднеквадратическое отклонение практически для всех групп оказалось менее 1, что характеризует минимальный разброс мнений. Все это позволяет сделать вывод о том, что государственные служащие субъектов Российской Федерации Сибирского федерального округа воспринимают предложенные ценности как нормативные ценности государственной службы как социального института, и оценка важности ценностей имеет устойчивый характер. Иными словами, нормативные установки государственных служащих

вполне соответствуют параметрам государства, которые закреплены в Конституции РФ.

Результаты ответов всей совокупности опрошенных представлены в таблице 1.

В таблице ценности упорядочены по убыванию доли опрошенных государственных служащих, указавших ранги 8. Сумма процентов по строкам не равна 100%, так как часть респондентов (2–4%) оставила вопрос без ответа, что, скорее всего, вызвано сложностью оценки важности той или иной ценности. Обращают на себя внимание ценности, получившие относительно низкую оценку важности. Таких ценностей две – «лояльно относиться к государству и государственным органам» и «обеспечивать гражданам возможность реализовывать свое право на участие в управлении делами государства и общества». Относительно низкую оценку им присвоили соответственно почти каждый четвертый и каждый третий из опрошенных. Возникает вопрос: может ли государственный служащий, который исполняет функции государства, быть нелояльным этому государству? С другой стороны, если государственные служащие не будут стремиться и уметь создавать возможности для участия

*Табл. 1. Результаты оценки важности нормативных ценностей государственной службы государственными служащими субъектов РФ Сибирского федерального округа*

Нормативные ценности государственной службы	Указали ранг 8		Указали ранг 7		Указали ранги 1–6	
	кол-во, чел	в % от числа опрошенных	кол-во, чел	в % от числа опрошенных	кол-во, чел	в % от числа опрошенных
честно исполнять свои должностные обязанности	8112	89,5	380	4,2	398	4,5
принимать решения, основанные на законах	7808	86,2	562	6,2	545	6,1
относиться ко всем гражданам с уважением их достоинства	7489	82,6	711	7,8	731	8,0
исполнять свои обязанности профессионально, основываясь на знаниях	7297	80,5	751	8,3	901	10,0
действовать, вызывая и поддерживая доверие к государству со стороны граждан и общества	7163	79,0	890	9,8	836	9,2
справедливо и беспристрастно решать вопросы	7101	78,4	905	10,0	879	9,7
обеспечивать открытость и прозрачность деятельности государственных органов	6385	70,5	1115	12,3	1413	15,5
соблюдать приоритет общественных интересов даже в конфликтных ситуациях	6196	68,4	1325	14,6	1385	15,2
лояльно относиться к государству и государственным органам	5397	59,5	1307	14,4	2143	23,7
обеспечивать гражданам возможность реализовывать свое право на участие в управлении делами государства и общества	4782	52,8	1445	15,9	2645	29,1



Бойко Е. А., Меньшова В. Н.

Табл. 2. Результаты оценки степени удовлетворенности гражданских служащих субъектов РФ Сибирского федерального округа своим трудом в целом и в разрезе подмассивов

Вопросы	Полностью согласны / удовлетворены, весь массив		Полностью согласны / удовлетворены, подмассив 1		Полностью согласны / удовлетворены, подмассив 2	
	кол-во, чел.	в % ко всему массиву	кол-во, чел.	в % к подмассиву 1	кол-во, чел.	в % к подмассиву 2
Моя работа дает мне чувство личного удовлетворения	3243	35,8	1463	45,8	152	29,4
Мне нравится работа, которую я выполняю	4489	49,5	1899	59,4	200	38,7
Я рекомендую свой государственный орган как хорошее место работы	4112	45,4	1930	60,4	145	28,0
Насколько Вы удовлетворены своей работой в целом?	3124	34,5	1503	47,0	119	23,0

Составлено авторами

граждан в управлении делами государства и общества, не будут ли априори возникать трудности и противодействие в реализации одного из важнейших конституционных прав граждан? И еще одна ценность оказалась в конце списка – «соблюдать приоритет общественных интересов даже в конфликтных ситуациях», хотя ее важность, в несколько иных формулировках, обозначена во многих нормативных правовых документах.

Отметим, что приведенная в таблице последовательность ценностей по степени важности оказалась относительно устойчива для всех социально-демографических групп, и в целом отражает восприятие важности нормативных ценностей гражданскими служащими субъектов РФ Сибирского федерального округа.

Для последующего анализа были выделены две группы государственных служащих. В первую группу (подмассив 1) мы отнесли тех государственных служащих, которые всем предложенным ценностям поставили высший ранг важности – 8. Их оказалось 3196 чел (35.3% опрошенных). Во вторую группу (подмассив 2) включили тех государственных служащих, которые ни одной из ценностей ранг 8 не присвоили, т.е. ни одну из них не считают наиболее важной, а также тех, кто оставил соответствующий вопрос без ответа. Эта группа оказалась небольшой – 517 человек или 5.7% опрошенных, 17–19% из них не стали присваивать ценностям никакой ранг. На наш взгляд, это означает, что примерно один из семнадцати государственных служащих не может оценить важность конституционных ценностей государственной службы или оценивает их важность достаточно низко. Плохо и то, и другое, поскольку можно предположить, что эта часть государственных служащих ценности как нормы деятельности не воспринимает.

Для оценки удовлетворенности государственных служащих своей работой анализировались следующие вопросы анкеты:

- Моя работа дает мне чувство личного удовлетворения;
- Мне нравится работа, которую я выполняю;
- Я рекомендую свой государственный орган как хорошее место работы;
- Насколько Вы удовлетворены своей работой в целом?

Гражданским служащим предлагалось выбрать один из четырех вариантов ответа: полностью согласен, скорее согласен, чем не согласен, скорее не согласен, чем согласен, не согласен, на последний вопрос – полностью удовлетворен, скорее удовлетворен, чем не удовлетворен, скорее не удовлетворен, чем удовлетворен, не удовлетворен.

В таблице 2 представлены результаты ответов на эти вопросы тех гражданских служащих, кто максимально удовлетворен своей работой (ответы «полностью согласен/полностью удовлетворен»). Данные представлены как в разрезе всей совокупности опрошенных, так и отдельно для подмассива 1 (оценили все нормативные ценности государственной службы на 8 баллов) и подмассива 2 (оценили все ценности ниже 8 или не ответили).

Из приведенных данных видно, что для государственных служащих, которые максимально высоко оценивают важность нормативных ценностей государственной службы, характерна более высокая степень удовлетворенности работой. Доля полностью удовлетворенных своей работой в подмассиве 1 в два раза выше, чем в подмассиве 2. Иными словами, государственные служащие, высоко оценившие важность



*Бойко Е. А., Меньшова В. Н.*

нормативных ценностей государственной службы, в гораздо большей степени удовлетворены своей работой, чем те, кто не разделяет эти ценности.

Кроме того, более высокая оценка важности ценностей государственной службы, наряду с более высокой удовлетворенностью работой, имеет следствием и более высокую ориентированность государственных служащих работать больше («при необходимости я готов приложить дополнительные усилия, чтобы выполнить мою работу») и лучше («я постоянно ищу способы, чтобы лучше выполнять мою работу») – таблица 3.

Доля полностью согласных работать больше в подмассиве 1 в 1.4 раза превышает долю таких государственных служащих в подмассиве 2, а доля тех, кто полностью согласен работать лучше – в 1.6 раза выше. Это означает, что государственные служащие, присвоившие всем нормативным ценностям ранг 8, в большей степени ориентированы на улучшение выполняемой ими работы, чем те, кто не считает высоко важными нормативные ценности государственной службы (1.6 раза против 1.4 раза).

Отметим, что государственные служащие подмассива 2 характеризуются более низкими оценками различных сторон их деятельности, что можно было бы назвать «ценностно-профессиональным диссонансом». Можно предположить, что для повышения удовлетворенности государственных гражданских служащих своей работой и, в конечном счете, повышения эффективности государства, важно выявлять и оценивать ценностные ориентации государственных служащих на соответствие ценностям государственной службы как на этапе поступления на государственную службу, так и при назначении и в порядке должностного роста.

В этой связи вызывает сомнение принцип, который в нынешней редакции федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предполагает равный доступ граждан

к государственной службе и равные условия ее прохождения, независимо от их убеждений, то есть ценностей. Последнее особенно опасно при сравнении ценностных ориентаций гражданских служащих, относящихся к разным возрастным группам – поколениям.

Приведем в подтверждение лишь некоторые данные, характеризующие общую ситуацию.

Следует заметить, что общепринятая в американской социологической практике структура поколений – «поколение бэби-бумеров (1944–1963 годы рождения), поколение X (1964–1983), миллениумы или Y (1984–2000)» – для России не вполне применима, поскольку период с 1944 по 1984 годы (поколения бэби-бумеров и X) вместил много значимых событий, которые при характеристике поколенческой структуры России не позволяют ограничиваться столь крупными возрастными интервалами. Исключение составляет поколение Y, ценности которого формировались преимущественно в период относительно стабильного, без резких потрясений, развития России – конец 90-х годов и начало XXI века.

Для государственной службы важно, что происходит смена поколений государственных служащих. Миллениумы приходят на смену тем государственным служащим, которые формировались и начинали свою службу в конце 70-х годов («застой») и 80-х годах («перестройка»). И если в 2005 году представителей этого поколения совсем не было на государственной службе, то в 2013 году их доля среди федеральных государственных гражданских служащих составила 26.9%, среди государственных служащих субъектов РФ – 18.5%. В нашей выборочной совокупности (за исключением тех, кто не указал свой возраст) поколение Y составило 22%, поколение X – 59%, поколение бэби-бумеров – 18%.

По результатам исследования видно, что среди государственных служащих в возрасте до 35 лет

**Табл. 3. Результаты оценки степени готовности гражданских служащих субъектов РФ Сибирского федерального округа работать больше и лучше**

Вопросы	Полностью согласны / удовлетворены, весь массив		Полностью согласны / удовлетворены, подмассив 1		Полностью согласны / удовлетворены, подмассив 2	
	кол-во, чел.	в % ко всему массиву	кол-во, чел.	в % к подмассиву 1	кол-во, чел.	в % к подмассиву 2
При необходимости я готов приложить дополнительные усилия, чтобы выполнить мою работу	6901	76,1	2641	82,6	302	58,4
Я постоянно ищу способы, чтобы лучше выполнять мою работу»	5593	61,7	2317	72,5	239	46,2

Составлено авторами



*Бойко Е. А., Меньшова В. Н.*

(«приходящее» поколение) доля тех, кто оценил все ценности на 8 баллов (подмассив 1) составляет 30.6%, в то время как среди государственных служащих возрастной группы 50 и более лет («уходящее поколение») – 42.5%, то есть в 1.4 раза больше. Иными словами, государственная служба постепенно пополняется людьми, которые нормативные ценности государственной службы, вытекающие из конституционной модели государства, считают менее важными, чем их предшественники. Не вдаваясь в детали, это можно объяснить тем, что происходило в процессе формирования поколения У в системе образования и воспитания.

Одновременно с этим опрос выявил существенные различия в оценке важности нормативных ценностей среди мужчин и женщин государственных служащих (таблица 4).

Различия в оценке мужчин и женщин одного поколения существенно больше статистической ошибки и являются статистически значимыми. Не уходя в детали и не анализируя результаты оценки отдельных ценностей, можно констатировать, что женщины на государственной службе оценивают важность нормативных ценностей государственной службы более высоко, чем мужчины. Хотя причины этого не совсем понятны и требуют более глубокого исследования, при социологическом анализе государственной службы необходимо учитывать гендерный аспект, тем более что гендерная структура государственных служащих серьезно варьируется для разных категорий и групп должностей. Так, среди всех государственных служащих, занимающих должности государственной гражданской службы в органах исполнительной власти субъектов РФ доля мужчин составляла в 2013 году (последние опубликованные данные) 28,7%, то среди государственных служащих категории «руководители» мужчин в полтора раза больше – 41,2%.

**Заключительные выводы и предложения:** Сформулированный нами перечень нормативных ценностей

государственной службы, вытекающий из конституционно-закрепленной модели государства, в основном поддержан гражданскими служащими субъектов РФ Сибирского федерального округа.

Гипотеза о взаимосвязи степени удовлетворенности государственных служащих различными аспектами своей работы и готовность ее улучшать с степенью осознания важности нормативных ценностей государственной службы подтвердилась

В ходе исследования среди опрошенных гражданских служащих выявлены существенные различия в оценке ценностей и отношении к работе в зависимости от поколенческой, гендерной и должностной структуры. Вместе с тем, проведенное исследование не позволяет однозначно вскрыть причины этого и требуется более глубокий анализ.

Представляется, что масштабы исследования необходимо расширить, поскольку за рамками остались федеральные гражданские служащие и гражданские служащие субъектов Российской Федерации иных федеральных округов, что даст возможность увидеть и учесть региональную и уровневую специфику функционирования государственной службы.

Нормативные ценности государственной службы не только должны стать предметом обсуждения научно-экспертного сообщества, они должны быть максимально точно артикулированы и закреплены в нормативных документах, регулирующих государственную службу как внешние требования к надлежащему поведению гражданских служащих.

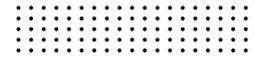
Но этого недостаточно. Ценности должны быть переведены из декларативных норм в практическую плоскость и включены во все кадровые технологии как мерило служебного поведения гражданских служащих. Пренебрежение, нежелание и неумение им следовать в повседневной деятельности государственных служащих приводят к использованию государственных полномочий в личных интересах, к снижению престижа государственной службы и росту недоверия граждан к власти. Так, включение ценностей в качестве критериев оценки в процедуру конкурсного отбора позволит отбирать людей, которые понимают и разделяют ценности государственной службы, и отсекают тех, для которых общественное служение не является нормой поведения. Отсутствие у государственных служащих общественно-значимых ценностных детерминант должно рассматриваться как непрофессионализм или профнепригодность. Регулирование деятельности государственных служащих на ценностном уровне – «одна из важнейших предпосылок социальной эффективности государства, одно из главных направлений его реформирования» [18, с. 19].

Понимая ограниченность возможности влияния руководителей государственных органов на ценностное

**Табл. 4. Удельный вес подмассива 1 среди мужчин и женщин различных поколений**

	«Приходящее» поколение (возраст до 35 лет)	«Среднее» поколение (возраст 36–50 лет)	«Уходящее» поколение (возраст более 50 лет)
Мужчины	25,7	35,3	36,6
Женщины	32,4	38,5	44,4
Все опрошенные	30,6	37,8	42,5

Составлено авторами



Бойко Е. А., Меньшова В. Н.

сознание гражданских служащих, нельзя не учитывать, что именно они являются носителями и трансляторами базовых ценностей государственной службы и несут ответственность за внедрение «в сознание подчиненных идеологию службы гражданам как приоритетного вектора их деятельности» [12, с. 18]. Эти усилия предполагают последовательность, волю, решительность, высокий уровень доверия между руководителями и подчиненными, а кроме того, – их компетентность и понимание важности ценностей как инструмента управления. Последнее предполагает не только усиление воспитательной компоненты в деятельности государственных служащих-руководителей, но и вменение ее как обязанности и критерий работы с подчиненными.

Осознание государственной службы как особой профессии и развитие ценностной государственной службы – процесс длительный и охватывает не только непосредственно государственные органы, но и образование – кузницу кадров для этой сферы. В противовес наблюдаемому в последние годы уходу государства от регулирования ценностной и идеологической составляющей профессионального образования (примером может быть ФГОС поколения 3.5 по направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление») ценностная государственная служба требует смены образовательной парадигмы, усиления воспитательной составляющей и формирования у студентов иного, ценностного отношения к профессии как общественному служению. Ставка на ценности как «сердце/душу профессии» (heart/soul of the profession) [19] – современный тренд, проявившийся в последние годы в зарубежных странах. И в этом состоит особенность образовательных программ Public Administration, Public Policy, Public Affairs в отличие от программ Business Administration.

#### Литература:

1. Концепция реформирования государственной службы Российской Федерации: Распоряжение Президента Российской Федерации от 16 августа 2001 г. № Пр-1496 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Denhardt J. V., Denhardt R. B. The new Public Service: serving, not steering/by. M. E. Sharpe. Armonk, New York, London, England. 3rd ed. 2011.
3. Denhardt J. V., Denhardt R. B. The New Public Service Revisited // Public Administration Review. September/October 2015. №5. P. 664–672.
4. О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)»: Указ Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 года №261. [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Оболонский А. В. Бюрократия: в поисках новой модели (Эволюция теории и практики государственного управления в последнее десятилетие) // Общественные науки и современность. 2014. №3. С. 1–21.
6. Барабашев А. Г., Зайцева Т. В., Краснов М. А., Оболонский А. В. Риски реформирования государственной службы России, или почему так трудно реформировать государственный аппарат России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2007. №2-3. С. 91–124.
7. Dahl R. The Science of Public Administration: Three Problems// Public Administration Review. Winter. 1947. №1. P. 1–11.
8. Bradley E. W. The Science of Public Administration: Problems, Presumptions, Progress, and Possibilities // Public Administration Review. November/December 2015. №6. P. 795–805.
9. Molina A. D. Values in public administration: The role of organizational culture // International Journal of Organization Theory and Behavior. 2009. №12(2). P. 266–279.
10. Molina A. D. and Cassandra L. McKeown. The Heart of the Profession: Understanding Public Service Values // Journal of Public Affairs Education №18(2). P. 375–396.
11. Антонова В. К. Особенности профессионализации госслужащих в условиях современных российских реформ // Социс. 2016. №2. С. 76–82.
12. Еремина Н. Надо ли России меряться «европейскими ценностями» с ЕС? 2014 [электронный ресурс]. URL: <http://www.regnum.ru/news/1856961.html> (дата обращения 15.12.2016).
13. Кузьмина В. А. Институциональное развитие государственной гражданской службы как социальный процесс: дис. ... канд. соц. наук. М., 2005. 169 с.
14. Немировский В. Г., Сафронова К. В. Специфика ценностных ориентаций региональной политической элиты (по материалам Красноярского края) // Власть. 2014. №7. С. 140–143.
15. Бойко Е. А., Меньшова В. Н. Ценности государственных служащих: перспективы для России // Власть. 2015. №4. С. 116–123.
16. Бойко Е. А., Меньшова В. Н. Пилотный мониторинг профессионального самочувствия гражданских служащих Сибирского федерального округа: от замысла к реализации/ Материалы VI международной социологической Грушинской конференции «Жизнь исследования после исследования: как сделать результаты понятными и полезными», 16–17 марта 2016 г. / отв. ред. А. В. Кулешова. М.: АО «ВЦИОМ», 2016. С. 103–110.
17. Reform of Australian Government Administration: Building the world's best public service // A Submission by the ANZSOG Institute for Governance at the University of Canberra.



*Бойко Е. А., Меньшова В. Н.*

18. Оболонский А. В. Этика и ответственность в публичной службе // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 1. С. 7–30.

**References:**

1. Concept of reforming of public service of the Russian Federation: Order of the President of the Russian Federation of August 16, 2001 № Pr-1496 [e-resource]. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
2. Denhardt J. V., Denhardt R. B. The new Public Service: serving, not steering/by. M.E. Sharpe. Armonk, New York, London, England. 3rd ed. 2011.
3. Denhardt J. V., Denhardt R. B. The New Public Service Revisited // Public Administration Review. September/October 2015. № 5. P. 664–672.
4. About the federal program «Reforming and Development of System of Public Service of the Russian Federation (2009–2013)»: Decree of the President of the Russian Federation of 10 March 2009 №. 261 [e-resource]. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
5. Obolon A. V. Byurokratiya: in search of new model (Evolution of the theory and practice of public administration in the last decade // Social sciences and the present. 2014. № 3. P. 1–21.
6. Barabashev A. G., Zaytseva T. V., Krasnov M. A., Obolon A. V. Risks of reforming of public service of Russia or why it is so difficult to reform government of Russia // Questions of the public and municipal administration. 2007. № 2-3. P. 91–124.
7. Dahl R. The Science of Public Administration: Three Problems // Public Administration Review. Winter. 1947. № 1. P. 1–11.
8. Bradley E. W. The Science of Public Administration: Problems, Presumptions, Progress, and Possibilities // Public Administration Review. November/December 2015. № 6. P. 795–805.
9. Molina A. D. Values in public administration: The role of organizational culture // International Journal of Organization Theory and Behavior. № 12(2). P. 266–279. 2009.
10. Molina A. D. and Cassandra L. McKeown. The Heart of the Profession: Understanding Public Service Values // Journal of Public Affairs Education № 18(2). P. 375–396.
11. Antonova V. K. Features of professionalizing of government employees in the conditions of modern Russian reforms // Sotsis. 2016. №. 2. P. 76–82.
12. Eremina N. Whether Russia should be measured by «the European values» with the EU? 2014. [e-resource]. URL: <http://www.regnum.ru/news/1856961.html> (date of reference 12.15.2016).
13. Kuzmina V. A. Institutional development of the public civil service as social process: dissertation for the degree of a Candidate of Sociologic. Moscow. 2007. 169 p.
14. Nemirovsky V. G., Safronova K. V. Specifics of valuable orientations of regional political elite (on materials of Krasnoyarsk Krai) // The Power. 2014. № 7. P. 140–143.
15. Quickly E. A., Menshova V. N. Values of public service and public servants: prospects for Russia // the Power. 2015. №. 4. P. 116–123.
16. Quickly E. A., Menshova V. N. Pilot monitoring of professional health of civil servants of Siberian Federal District: from a plan to realization // Materials VI of the international sociological Grushinsky conference «Research life after the research: how to make results clear and useful», on March 16–17, 2016 / Ed. by A. V. Kuleshov. M.: AO «VTsIOM», 2016. P. 103–110.
17. Reform of Australian Government Administration: Building the world's best public service // A Submission by the ANZSOG Institute for Governance at the University of Canberra.
18. The Obolon A. V. Etika and responsibility in public service // Questions of the public and municipal administration. 2015. №. 1. P. 7–30.



## ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В ПОЛИТИЧЕСКОМ КОНТЕКСТЕ

**Борщевский Г. А.**

кандидат исторических наук, доцент кафедры государственной службы и кадровой политики Института государственной службы и управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (Россия), 119571, Россия, г. Москва, пр-т Вернадского, 82, [ga.borshchevskiy@migsu.ranepa.ru](mailto:ga.borshchevskiy@migsu.ranepa.ru)

УДК 342.9.07:32  
ББК 66.033.141.3

**Цель.** Изучение особенностей институционализации государственной службы в России и формирование рекомендаций по ее институциональной трансформации на современном этапе развития.

**Методы.** Исследование основано на методологии неoinституционального анализа в ее приложении к проблемам государственной службы. В результате применения сравнительного анализа выявлено несоответствие определения государственной службы в действующем российском законодательстве характеристикам общественного института, что затрудняет институционализацию государственной службы в постсоветской России.

**Результаты.** Разработана архитектура института государственной службы, включающая правовой, организационный и кадровый компоненты. Выявлены институциональные особенности и место данного института в институциональной среде общества. Уточнен алгоритм институциональных изменений государственной службы.

**Научная новизна.** Уточнены понятие государственной службы для политической науки и ее институциональные характеристики. Государственная служба определяется как политико-административный институт, созданный для удовлетворения общественной потребности в профессиональном исполнении политических решений во всех сферах деятельности, где осуществляется государственное управление.

*Ключевые слова:* институт, государственная служба, институционализация, институциональная трансформация, реформирование, эффективность.

## THE INSTITUTIONAL TRANSFORMATION OF THE PUBLIC SERVICE IN A POLITICAL CONTEXT

**Borshchevskiy G. A.**

Candidate of Science (History), Senior lecturer of the Department of Public Service and Human Resources Policy of the Institute of Public Service and Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 82 Vernadskiy av., Moscow, Russia, 119571, [ga.borshchevskiy@migsu.ranepa.ru](mailto:ga.borshchevskiy@migsu.ranepa.ru)

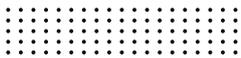
**Purpose.** Study of features of public service institutionalization in Russia and formation of recommendations for institutional transformation at the modern stage of development.

**Methods.** The study is based on the analysis of neo institutional methodology in its application to the problems of public service. Because of the use of comparative analysis the author defined incompliance of the definition of the public service in the existing Russian legislation to the characteristics of public institution, that makes it difficult to institutionalize public service in post-Soviet Russia.

**Results.** The author designed the architecture of a public service institute including legal, institutional and human components. Institutional characteristics and place of this institution in the institutional environment of society were identified. Algorithm of institutional changes in the public service was specified.

**Scientific novelty.** The author clarified the notion of public service for political science and its institutional characteristics. Public service is defined as a political-administrative institution created to meet public needs in the professional execution of political decisions in all sectors of activity, where the public administration.

*Key words:* institute, public service, institutionalization, institutional transformation, reformation, efficiency.



*Борщевский Г. А.*

## **Введение**

Развитие государственной гражданской службы РФ в настоящее время происходит на основании двух базовых документов, рассчитанных на текущий политический цикл до 2018 года. Это указы Президента РФ «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» (2012 г.) и «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы» (2016 г.). В них предусмотрены, в частности, мероприятия по управлению численностью служащих, внедрению информационных систем, унификации кадровых процедур и требований к должностям. Обращает внимание, что оба документа являются сугубо техническими, направленными на точечные улучшения. Механизмов для изменения принципов функционирования бюрократии в них не заложено.

Можно предположить, что законодатель рассматривает формирование системы государственной службы как завершенный процесс, нуждающийся лишь в частичной корректировке. В настоящей статье мы попытаемся выяснить, так ли это, используя методологию институционального анализа.

Государственная служба представляет собой политико-административный институт общества, а ее реформирование – это политически обусловленный процесс институциональных изменений [1].

Гипотеза данного исследования строится на предположении, что проектированию мероприятий по реформированию госслужбы должна предшествовать выработка ее институционального дизайна с учетом особенностей институционального выбора и институциональных норм конкретного общества.

С учетом этой гипотезы предложены следующие исследовательские вопросы:

- какова архитектура государственной службы и ее место среди институтов российского общества?
- как осуществляется институциональное строительство в данной сфере?
- как оценить здесь эффективность институциональных изменений?

На основе решения данных задач предложен ряд выводов и рекомендаций как теоретического, так и прикладного характера.

## **Концептуально-теоретические рамки исследования**

Методологическим основанием настоящего исследования является институциональный подход.

Термин «институт» происходит от латинского слова, означающего «установление». Если слово «институция» обозначает общественные нормы

и правила, то понятие «институт», как правило, означает оформление данных норм в виде законов и учреждений. Д. Норт определяет институты как правила, подкрепленные механизмами реализации [2, с. 17].

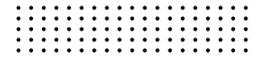
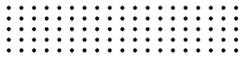
На раннем этапе институциональные исследования затрагивали лишь формально-правовые институты. Считалось, что задача государства в обществе состоит в сокращении регулирования, т.к. оно повышает транзакционные издержки. В отсутствие таких издержек рынок самостоятельно решит все задачи, связанные с развитием экономики [3]. Различия между правительствами и политическими режимами при таком подходе состоят лишь в их способности минимизировать издержки.

Создание теории общественного выбора привело к появлению неоинституционализма. Пространство институционального анализа охватило весь спектр формальных и неформальных норм, определяющих структуру и функционирование общества. В современных исследованиях проводится мысль, что институциональное проектирование призвано минимизировать как изъяны государственного регулирования, так и провалы рынка, который самостоятельно не может решить многие проблемы общества [4,5]. Участие государства в снижении транзакционных издержек происходит путем законодательного регулирования отношений между институтами. Группы интересов, влияющие на законодательство, формируют политические рынки.

Подвижный баланс интересов способствует непрерывным институциональным изменениям. Для изменения формальных норм существуют легитимные процедуры, а неформальные нормы более динамичны. Институциональные изменения могут происходить как целенаправленно, так и стихийно. Несовершенство институтов обусловлено участием множества участников. Необходимость согласования противоречивых интересов делает любое решение ограничено рациональным даже при рациональном поведении каждого из участников в отдельности. Учет мнений всех заинтересованных не гарантирует позитивных изменений. Иными словами, важно не то, какой из вариантов правильное, а какой из неправильных вариантов реализуем с наибольшей вероятностью [6].

Все институты испытывают взаимные влияния, и каждый из них сопротивляется попыткам изменений извне. Изменения всегда являются, результатом переговоров, компромиссом между всеми группами влияния [7]. Любые отношения между акторами рассматриваются институционалистами как контрактные. Для любого участника величина ожидаемых чистых выгод от участия в институте должна превышать альтернативные издержки [8].

Детерминантами политических изменений принято считать внешний социально-экономический контекст



*Борцовский Г. А.*

(контекстуализм) или внутреннюю структуру политических институтов (институционализм). Первую точку зрения отражает марксистский подход, указывающий на примат сферы материального производства над социально-политическими процессами. Вторую теорию разрабатывают сторонники цивилизационного подхода, которые выводят политические изменения из необходимости согласования позиций различных акторов [9]. Таким образом, развитие политических институтов определяет развитие стран.

Эффективность политических изменений связана с их целями, но не исчерпывается ими. Если изначально поставленная цель не достигнута, но в результате функционирование системы улучшилось, такую реформу можно считать эффективной. Данный парадокс вызван ограниченной рациональностью политиков и наличием свойств самоорганизации у социальных систем [10]. В этой связи важно обнаруживать и описывать движущие силы развития государственной службы не только во внешних воздействиях, но и в ее внутренней среде. Однако самоорганизация в социальных системах не заменяет управления, и поэтому в отсутствие внятной цели объект управления может самовоспроизводиться некоторое время или деградирует, но никак не сможет эффективно развиваться.

Институционализм нашел применение в политической науке. Доказано, что политическая сфера, развиваясь в определенных экономических условиях, не является пассивным следствием экономики, и экономика не представляет собой единственной активной силы в развитии общества [11]. Оказывая влияние на экономическую сферу, политика способна ускорять и замедлять развитие общества [12].

Достижение институционализма как методологии состоит в отказе от рассмотрения государственной службы лишь как объекта воздействий и включении ее в состав активных акторов [13,14]. В ходе реформ бюрократии следует учитывать интересы всех сил, создающих правила, по которым бюрократия должна действовать, включая интересы самой бюрократии как самоорганизующейся системы [15]. В противном случае усилия по реформированию будут блокированы той группой, чьи интересы ущемлены.

#### **Опыт институциональных исследований государственной службы**

Особенности политической власти наложили отпечаток на изучение государственной службы в России. С одной стороны, необходимость контроля над огромной территорией обусловила раннее становление государственной службы, с другой – традиция сильной авторитарной власти способствовала тому,

что общество не участвовало в развитии госаппарата. Это справедливо как для дореволюционного, так и для советского периода.

Политико-административные процессы долгое время оставались на периферии внимания исследователей. Изучение вопросов государственной службы происходило в рамках правовой науки, т.к. было необходимо теоретически обосновать нормы взаимоотношений между политическим принципалом и зависимыми от него бюрократическими агентами. В годы перестройки и в первый постсоветский период интересы политологов концентрировались преимущественно в сфере публичной политики, а проектированием трансформации государственного аппарата снова занялись юристы. С этим мы связываем преобладание процедурного подхода над институциональным подходом в организации отечественной бюрократии.

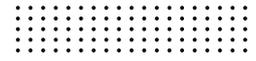
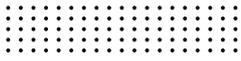
Во второй половине 1990-х гг., когда уже сложилось законодательство о государственной службе, началось ее политическое изучение. Этап департизации и формально-юридического обособления государственной службы был пройден и на повестку дня встал вопрос оценки эффективности исполнительной власти [16, с. 19]. В рамках концепции политико-административного управления, предложенной учеными РАНХиГС (ныне РАНХиГС) при Президенте РФ, государственная служба включена одновременно в политическое управление как механизм политической власти и в горизонтальные политические отношения государства. Неполитические процессы технологического управления, затрагивая интересы общественных групп, приобретают политическое содержание.

При таком подходе стало очевидным, что госслужба не только исполняет политические решения, но и активно участвует в их разработке, имеет широкие возможности для нормотворчества и интерпретации законов, реализует свои групповые интересы, а также является посредником между властью и обществом. Это дало основание назвать бюрократию «четвертой ветвью государственной власти» [17, с. 182].

На данных теоретико-методологических основаниях произошло оформление школ политического анализа проблем бюрократии в ведущих научных центрах страны: МГУ им. Ломоносова [18, 19]; СПбГУ [20]; МГИМО(У) [21].

Предметом исследований стали политико-административные элиты [22], политические коммуникации бюрократии [23], конфликты в бюрократической среде [24], административные реформы и реформы госслужбы [25].

Множественность исследований, использующих понятие института государственной службы и институциональный метод к его изучению, обуславливает необходимость систематизации подходов.



Борщевский Г. А.

Институт государственной службы может быть определен как:

- элемент политической системы, обеспечивающий ее функционирование и воспроизводство механизмов государственного управления [26, с. 11];
- набор норм, формализующих отношения внутри государственного аппарата и между аппаратом и обществом [27, с. 33];
- совокупность правовых норм, органов власти и модернизационных идей, обеспечивающих посредничество между обществом и политической властью [28, с. 54];
- властные отношения, связанные с политическим режимом, а также управленческие инструменты и результаты коммуникации, компромисса между заинтересованными группами интересов [29, с. 111];
- совокупность норм, которые в конкретном обществе регулируют статус служащих, их взаимодействия друг с другом, с политическим руководством и обществом [30, с. 79].

Названные авторы характеризуют институционализацию госслужбы как политически обусловленный процесс, зависящий от установок политических акторов. При этом рациональность бюрократии ограничена поведением самих политических акторов. Характеристики государственной службы формируются и изменяются под воздействием субъектов политического рынка. Этим объясняется, что институт государственной службы может быть не только политизирован, но и коммерциализирован или даже криминализирован в зависимости от того, какой из акторов более влиятелен. Кроме того, государственная служба обладает собственной переговорной силой и оказывает ответное влияние на другие институты.

Особое внимание эксперты обращают на этическое регулирование и совершенствование внутренней организации института государственной службы. Важная роль здесь принадлежит рефлексии – способности института наблюдать и описывать свои базовые элементы в динамике. Источником данных для этого является обратная связь, получаемая как социологическими, так и статистическими методами. Эти данные служат основой для выбора вектора реформирования и принятия управленческих решений (англ. *evidence-based policy making*) [31, с. 193].

Содержанием программ реформирования, с точки зрения ряда экспертов, должна быть не минимизация транзакционных издержек простым сокращением аппарата, а максимизация дополнительных ценностей, получаемых вследствие работы государства. Оценка эффективности может производиться через вклад института государственной службы в показатели социально-экономического развития [32, с. 194].

Рассмотрение публикаций по анализируемой проблематике требует отдельной статьи. Поэтому, кратко

обобщая опыт институциональных исследований российской государственной службы, отметим лишь, что:

- существует большой ряд политических исследований госслужбы, затрагивающих исторические, правовые, философские и иные аспекты,
- к настоящему времени данные вопросы вошли в политологический дискурс, анализируются с позиций политико-административного управления;
- определены институциональные рамки государственной службы;
- доказана политическая обусловленность трансформаций госслужбы;
- проблемы госслужбы нельзя изучать изолированно от проблем общества;
- накоплен обширный критический материал о реформах госаппарата.

Наряду с этим, в изученных работах можно выделить ряд пробелов.

Во-первых, почти все работы написаны на основе качественных данных (публицистика, анализ законодательства, экспертные опросы), ввиду чего многие выводы и обобщения представляются недостаточно обоснованными.

Во-вторых, развитие государственной службы изучается через внутренние процессы в ней, и попытки оценить внешний эффект от ее функционирования не являются магистральным направлением исследований.

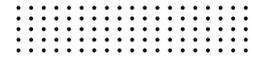
В-третьих, признавая преемственность в развитии госслужбы, многие исследователи изучают данный институт вне места и времени или в короткий исторический период, что зачастую приводит к спорным выводам.

Но главной проблемой видится изолированность многих научных исследований от реальных процессов развития государственной службы.

### Особенности институционализации государственной службы

В мировой практике, существуют различные модели института государственной службы, и вследствие этого различаются используемые термины. В англосаксонских странах применяются термины *public service* (общественная служба) и *civil service* (гражданская служба). В первом случае речь идет о бюджетном секторе в целом [33], во втором – об органах власти и местного самоуправления [34].

В смысле, близком к *civil service*, в России все чаще употребляется термин «публичная служба» [35], который включает, кроме государственной и муниципальной службы, также выборные политические должности, работу в аппарате политических партий и организаций гражданского общества.



Борщевский Г. А.

Дискуссия об институциональных рамках государственной службы происходила в России в дореволюционный и в советский период. Камнем преткновения здесь является вопрос, связана ли госслужба исключительно с обеспечением полномочий политических руководителей и органов власти (аналог *civil service*) или она связана с обеспечением любых взаимодействий государства и общества (аналог *public service*). Не анализируя этапы данной дискуссии, укажем лишь, что в дореволюционной России преобладал первый, а в советском праве де-факто второй подход (хотя юридически определение государственной службы в СССР закреплено не было).

Дискуссия возобновилась в постсоветский период. На нее оказывали влияние противоборствовавшие политические группировки, результатом чего стало отсутствие в законодательстве РФ о государственной службе ясно сформулированной концептуальной позиции [36, с. 52].

В Концепции реформирования системы государственной службы РФ (2001 г.) заложены предпосылки для институционализации: государственная служба определена как публичный, социальный, правовой, организационный институт, деятельность которого направлена на непосредственное выполнение функций государства и лишь в последнюю очередь на обеспечение деятельности политических руководителей. Указано, что государственная служба функционирует в интересах граждан, а реформа госслужбы осуществляется при прямом участии гражданского общества [37].

Предполагалось, что Концепция задаст вектор трансформации института российской государственной службы на длительную перспективу. Все принятые впоследствии правовые акты несли на себе отпечаток положений данной Концепции, но не отвечали ей полностью. Это видно на примере Федерального закона «О системе государственной службы» (2003 г.), в котором она понимается как профессиональная деятельность по обеспечению полномочий государственных органов и высших должностных лиц [38].

Иными словами, в законодательство был заложен узкий подход к пониманию госслужбы как обслуживающей деятельности при политической подсистеме общества. Институциональные характеристики государственной службы, ее место и роль в жизни российского общества в законодательстве отсутствуют, что идет вразрез с Концепцией 2001 г.

Отсюда виден вектор для будущего развития законодательства.

Институционализация государственной службы требует определения ее места в обществе, в системе государственного управления, а также целей, задач и общественных потребностей, удовлетворяемых данным институтом.

На рис. 1 представлена авторская интерпретация государственной службы в системе институтов общества. Все институты условно разделены нами на пять групп (политические, экономические, социальные, культурно-идеологические и политико-административные). Как указывалось ранее, госслужба является одним из политико-административных институтов.

Институт государственной службы призван удовлетворять две общественные потребности:

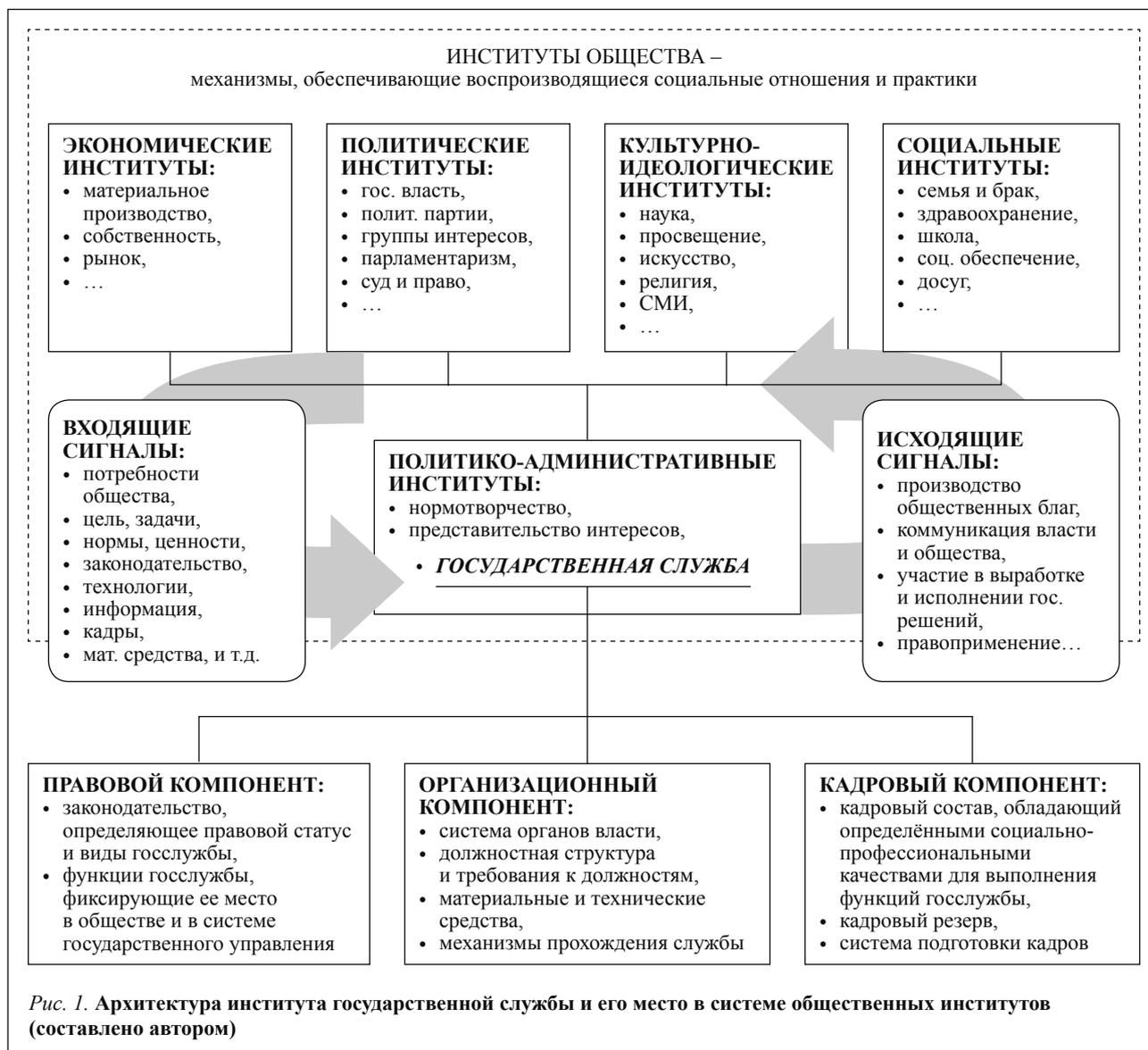
- 1) обеспечить реализацию государственной политики во всех сферах,
- 2) обеспечить повседневный контакт между обществом и институтами политической власти.

В этой двойственности удовлетворяемых общественных потребностей проявляется дихотомический – политико-административный – характер рассматриваемого института. Обе потребности сосуществуют, однако в каждом обществе приоритет отдается одной из них. Например, приоритет реализации политики проявляется в известной концепции рациональной бюрократии, приоритет интересов экономических агентов – в концепции государственного менеджмента (New Public Management), приоритет общественного интереса – в концепции общественно-государственного управления (Good Governance).

Наряду с классическими моделями, существуют иные, в которых государственная служба отвечает интересам неформальных кланов (неопатримониальная модель) или собственным корпоративным интересам бюрократии (транзиторная модель).

Посредническая роль государственной службы в обществе определяет *цель* этого института. В исследованиях государственной службы ранее обычно не поднимался вопрос о цели ее существования, более общей, чем цель конкретной реформы. Но если государственная служба существует при любом общественном строе, значит, она имеет некую универсальную цель. На наш взгляд, такой целью является *содействие в обеспечении сбалансированности общественного развития при реализации политики*. В теоретическом плане мы исходим здесь из установки о двух функциях государства в современном обществе – обеспечение целостности общества и реализацию общественных интересов [39].

Данная цель находит выражение в том, что государственная служба опосредует взаимодействия между всеми общественными институтами, воздействуя на каждый из них и, в свою очередь, испытывая ответные воздействия, что видно на рис. 1. Формализация этих взаимодействий происходит в виде норм и правил (правовой компонент в архитектуре института). Эти нормы могут быть кодифицированы в виде специального закона либо рассредоточены по отраслям права. Наличие законодательства является



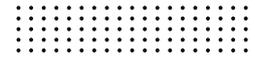
важным, но не необходимым условием институционализации.

Критически важно закрепление набора задач государственной службы в обществе. Эти задачи детализованы на ведомственном уровне, но их базовый набор, как правило, не определен. Это представляется фундаментальным недостатком. Сформулировать задачи института государственной службы, вытекающие из цели, возможно, опираясь на фактически реализуемые функции и полномочия государственных органов:

- нормотворчество и регулирование;
- контроль и надзор за единообразным применением законодательства;
- принятие мер для восстановления нарушенных прав и свобод;

- управление организациями государственного сектора;
- планирование, аналитика, консультирование политиков;
- заказ на товары, работы, услуги для государственных нужд;
- наполнение бюджета, управление имуществом, финансами государства;
- предоставление публичных услуг гражданам и организациям;
- обеспечение функционирования государственных органов.

Данные задачи универсальны. Часть их направлены на политическое руководство, часть – на общество и его институты, а остальные – на внутренние



*Борщевский Г. А.*

процессы в самой госслужбе. Выделить главную задачу затруднительно, т.к. ни одна из них сама по себе не определяет качество управления, а все вместе они характеризуют деятельность государства.

Кроме явных задач, основанных на нормах права, существуют латентные задачи. Таковыми, на наш взгляд, являются рентоизвлечение, удовлетворение личных и групповых интересов, поддержание гомеостаза системы и т.д. В этом проявляются дисфункции института государственной службы. Причиной дисфункций может быть как низкий общественный статус, приводящий к оттоку профессионалов, так и элитизм, порождающий замкнутость; как слабость регулирования, так и мелочная регламентация.

Следует отличать собственные дисфункции института и дисфункции, присущие обществу. Если собственные дисфункции можно преодолеть установлением общественного контроля над деятельностью института, то преодоление системных дисфункций требует эволюции общества в целом.

Внутреннее функционирование института государственной службы описывается организационным и кадровым компонентами.

Первый из них включает структурные и процедурные элементы. Если правовой компонент отвечает на вопрос, *чем* является госслужба и *зачем* она нужна обществу, то организационный компонент отвечает на вопрос о том, *как* должна быть организована госслужба для реализации своей цели и задач в обществе, какие ресурсы нужны ей для этого.

В свою очередь, кадровый компонент отвечает на вопрос, *кто* составляет корпус государственный служащих, какими профессиональными и личностными качествами обладают эти люди.

Обобщая изложенное, можно констатировать, что государственная служба – это политико-административный институт, созданный для удовлетворения потребностей в профессиональном исполнении политических решений и обеспечении повседневного контакта между обществом и институтами политической власти.

Из этого следуют *институциональные особенности* госслужбы:

- она существует всегда, вне зависимости от политических изменений;
- ее параметры зависят от политической организации общества;
- ее функционал определяется уровнем экономического развития;
- она наделена властными полномочиями в пределах, необходимых для реализации политических решений.

Под *общественным институтом* в науке принято понимать форму *взаимодействия* в виде

*формализованных и неформальных норм и общественных групп*, созданных или исторически сложившихся для удовлетворения определенной *общественной потребности*.

Государственная служба в действующем Федеральном законе определяется как профессиональная служебная деятельность (*социальное взаимодействие* – курсив авт.) граждан РФ (*общественная группа*) по обеспечению исполнения полномочий РФ, субъектов РФ, федеральных и региональных государственных органов, лиц, замещающих государственные должности РФ и субъектов РФ (*удовлетворяемая потребность*).

Видно несоответствие между содержанием понятия «общественный институт» и определением государственной службы в законодательстве РФ. В определении закона отсутствуют два важных элемента:

- *неформальное взаимодействие* (в законе акцент на профессиональной составляющей службы в ущерб ее нравственно-этическим аспектам);
- *общественная потребность*, удовлетворяемая институтом (в законе акцентируется обслуживающая роль госслужбы в отношении политической элиты в ущерб взаимодействиям с иными институтами общества).

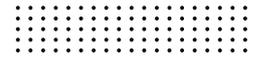
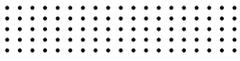
Это, на наш взгляд, затрудняет институциональное строительство в сфере государственной службы.

Предлагается в ходе будущих мер по реформированию государственной службы пересмотреть подход к ее правовому определению и изложить его следующим образом:

*Государственная служба – это профессиональная деятельность, финансируемая из средств государственного бюджета, направленная на исполнение полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации в целях обеспечения развития экономики и повышения качества жизни граждан Российской Федерации.*

Предлагаемое определение связано со следующими изменениями в правовом статусе государственных служащих:

- отказ от понимания государственной службы в качестве «служебной» деятельности создает условия для сближения ее с иными видами профессиональной деятельности, отказа от кастовой замкнутости;
- отказ от упоминания об обязательном наличии гражданства РФ создает условия для привлечения в необходимых случаях на должности государственной службы специалистов, обладающих необходимыми квалификациями и согласными на соблюдение запретов и ограничений, вне зависимости от наличия у них гражданства иного государства;
- указание на то, что деятельность государственных служащих финансируется из бюджета, роднит



Борщевский Г. А.

государственную службу и бюджетный сектор; однако в новом определении не указано, что деятельность государственных служащих финансируется исключительно из средств бюджета, что создает возможности для изменения принципов их оплаты;

- отказ от упоминания об обслуживающем характере деятельности государственных служащих направлен на повышение личной ответственности;
- в определении введена общественная цель функционирования института государственной службы, что создает правовые условия для установления режима его оценки за достижение установленных показателей, связанных с удовлетворением потребностей экономики и общества.

Следует дополнить законодательство о государственной службе новым *базовым принципом* построения и функционирования системы государственной службы, связанным с ориентацией государственных служащих в их деятельности на обеспечение экономического роста и повышение качества жизни граждан Российской Федерации. Предлагаемые изменения направлены на повышение открытости госслужбы, ее адаптацию к изменяющимся потребностям российского общества и политическим изменениям, завершение институционализации государственной службы.

### **Институциональные изменения государственной службы и оценка их эффективности**

Рассмотренная архитектура института государственной службы затрагивает лишь его статику, но не позволяет понять закономерности развития. Авторская интерпретация процесса институциональных изменений в системе государственной службы представлена на рис. 2.

Видно, что политический рынок соподчинен институциональной структуре общества: общественные институты имеют в нем своих представителей, которые в ходе контактов между собой определяют дизайн института государственной службы. Под институциональными рамками понимаются границы института.

Этап институционального выбора соотносится с политическими циклами: политические изменения вызывают создание и изменение институтов общества. Существующая политическая организация определяет способность общества к модернизации, которая может происходить в рамках четкой стратегии, однако на деле наличие такой стратегии является опциональным, необязательным элементом.

Институционализация ускоряется в условиях транзита общества в новое качественное состояние

вследствие острого кризиса его прошлых форм. В условиях транзита старые институты теряют легитимность, и издержки на их изменение снижаются. Институциональные рамки в этот период подвижны, преобладают неформальные нормы, которые в ряде случаев полностью вытесняют собой формальные. Усиливается метаконкуренция, т.е. борьба между институтами [40].

Осуществлять институционализацию в условиях общественной стабильности сложнее, т.к. старые институты сопротивляются изменениям. Институционализация может происходить в форме выращивания институтов, их эволюции (реформирования) или трансплантации, т.е. импорта институтов из одних условий в другие в готовом виде [41]. Импорт институтов бывает успешным в случаях, если неформальные нормы в обществе близко соответствуют формальным нормам импортируемого института. Институты, созданные в период транзита, могут иметь переходный характер [42]. В любом случае под влиянием окружающей среды заимствованные институты вскоре приобретают специфику и лишь отчасти напоминают образец.

Институциональное строительство сопровождается формированием или изменением институциональных норм. Наборы формальных и неформальных норм, ценностей, приоритетов развития и организационно-правовых рамок составляет институциональные модели, каждая из которых имеет национально-исторический характер. Нормы и ценности подвижны и определяются динамикой развития общества, его потребностями.

Несоответствие между потребностями общества и внутренними интересами института порождает институциональный кризис. Распространенной причиной кризиса является асимметрия прав и обязанностей между институтами или между участниками общественного института. В ситуации, когда нормы и правила прежних институтов утратили силу, а новые еще не выработаны или игнорируются, возникает институциональный вакуум.

Вариантом институционального эффекта является институциональное равновесие, ситуация относительной стабильности норм и ценностей. Если стабильность порождена общей устойчивостью институциональной структуры общества и его потребностей, то она оправдана. Однако чаще равновесие института вызвано желанием доминирующей общественной группы эксплуатировать сложившиеся институциональные нормы в своих интересах.

В случаях, когда несовершенство института не может быть своевременно исправлено ввиду заинтересованности влиятельных акторов или вследствие высоких издержек, образуется институциональная ловушка [43]. В случае государственной службы такая ловушка

возникает, когда бюрократия становится автономной в выработке политических решений и сама устанавливает нормы для своей деятельности.

На рисунке 2 видно противоречие, заложенное в самой сути государственной службы: бюрократия является одновременно субъектом и объектом реформирования. В условиях слабости участников политического рынка (политической элиты, представительства групп интересов и гражданского участия) бюрократия

монополизирует принятие решений, и возникает предпосылка для институциональной ловушки: усиливается рентоориентированность и оппортунистическое поведение госслужащих.

На основании полученных выводов возможна корректировка принципов функционирования государственной службы для повышения ее эффективности, проведение систематического мониторинга показателей, а также сопоставительный межстрановой анализ.

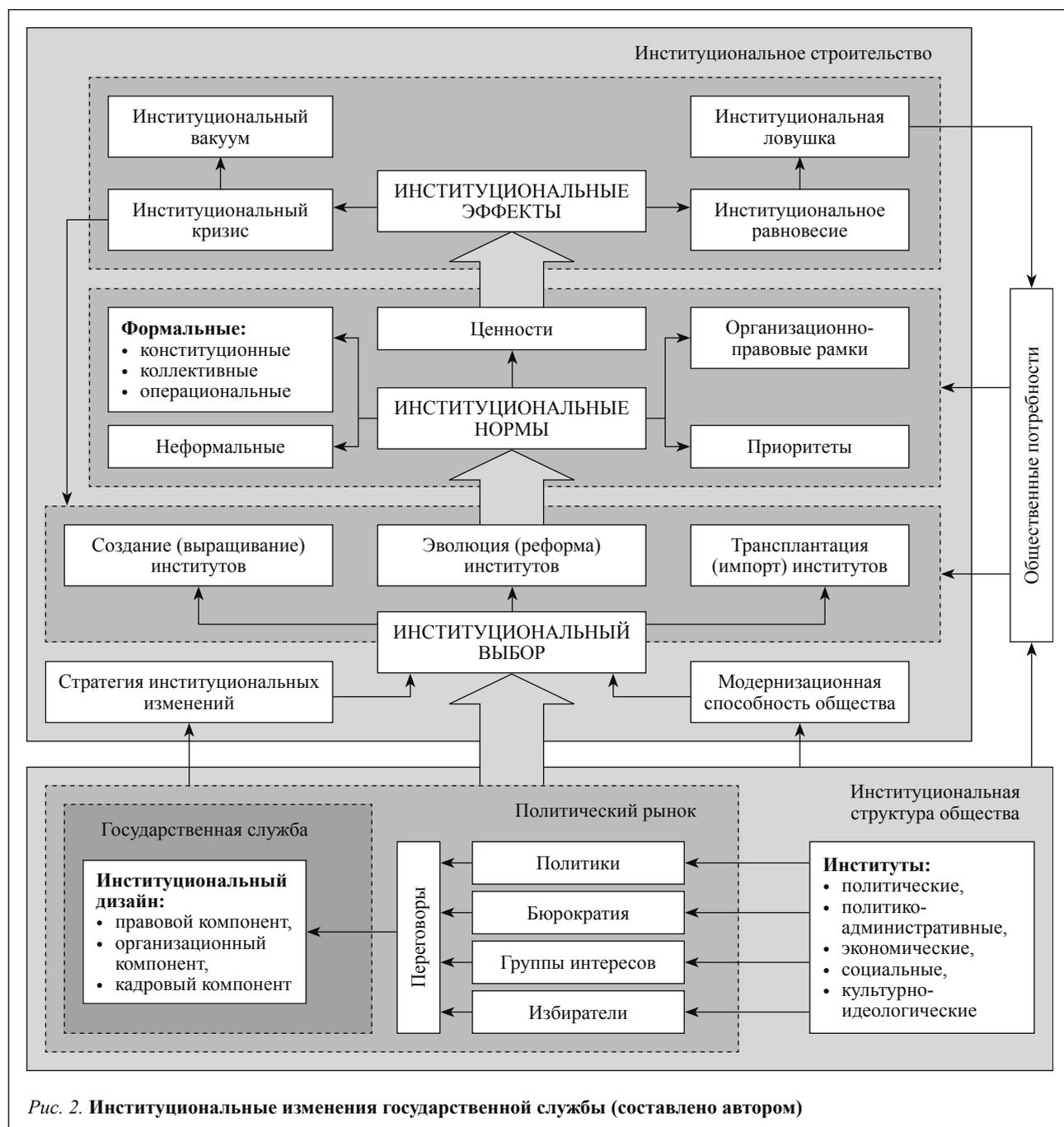
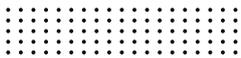


Рис. 2. Институциональные изменения государственной службы (составлено автором)



*Борщевский Г. А.*

### **Выводы**

Государственная служба является политико-административным институтом. На этапе разработки законодательства происходила борьба сторонников различных концепций. В рамках первой концепции государственная служба понималась как обеспечивающая деятельность при политических лидерах, в другой государственные служащие как профессионалы ответственны перед обществом в целом за результаты своей деятельности. В существующем правовом определении деятельность государственных служащих лишена общественно-полезного содержания, что в значительной степени провоцирует бюрократизацию, закрытость от общества, и даже отчасти развитие коррупции.

Выявлено несоответствие между содержанием понятия «общественный институт» и определением понятия «государственная служба» в действующем законодательстве. Там отсутствуют два важных элемента: неформальное взаимодействие (сделан упор на профессиональную составляющую в ущерб этическим аспектам) и удовлетворяемая общественная потребность (госслужба обслуживает потребности политической элиты, в ущерб взаимоотношениям с другими институтами). Эти факторы затрудняют институциональное строительство.

Предлагается пересмотреть подход к правовому определению и понимать государственную службу как профессиональную деятельность, финансируемую из средств государственного бюджета, направленную на исполнение полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации в целях обеспечения развития экономики и повышения качества жизни граждан Российской Федерации. Данное изменение направлено на повышение открытости государственной службы, приспособление к изменяющимся потребностям российского общества и политическим изменениям, завершение ее институционализации.

Разработана схема архитектуры института государственной службы и его места среди институтов общества. Институт государственной службы призван обеспечить реализацию государственной политики и обеспечить повседневный контакт между обществом и политической властью.

Целью данного института является содействие в обеспечении сбалансированности общественного развития при реализации государственной политики. Предложен перечень задач института (нормотворчество, контроль, планирование, предоставление услуг и др.). Каждой задаче, направленной на удовлетворение потребности общества, соответствует латентная задача, отражающая собственные интересы института (рентоизвлечение, поддержание гомеостаза системы и т.д.).

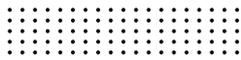
Разработана авторская интерпретация процесса институциональных изменений. Характеристики государственной службы формируются и изменяются под воздействием субъектов политического рынка. Существующая политическая организация определяет способность общества к модернизации, которая может происходить в рамках четкой стратегии, однако ее наличие является опциональным элементом. Институционализация ускоряется в условиях транзита общества в новое качественное состояние вследствие острого кризиса его прошлых форм.

В случаях, когда несовершенство института не может быть своевременно исправлено ввиду заинтересованности влиятельных акторов или вследствие высоких издержек, образуется институциональная ловушка. В случае государственной службы такая ловушка возникает, когда бюрократия становится автономной в выработке политических решений и сама устанавливает нормы для своей деятельности.

Эффективность института является интегральной характеристикой, измеряемой показателями развития общества в целом. Стабильность или изменчивость института сами по себе не говорят о его эффективности, важно то, как институт выполняет свою социальную функцию. Политическая эффективность государственной службы должна оцениваться через анализ реального влияния института на изменение показателей общественно-экономического развития в ходе происходящих в течение определенного времени институциональных изменений. Суть изменений должна сводиться к адаптации модели государственной службы к процессам, происходящим в экономике и обществе.

### **Литература:**

1. Комаровский В. С. Административная реформа: ожидания и требования граждан к государственной службе // Государственная служба. 2007. №4. С. 4–8.
2. North D. S. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge // Cambridge University Press. 1996. 190 p.
3. Coase R. The Institutional Structure of Production // The American Economic Review. 1992. Vol.82. №4. P. 713–719.
4. Acemoglu D., Robinson J. The rise and decline of general laws of capitalism // Journal of economic perspectives. 2015. Vol. 29. №4. P. 123–135.
5. Шастико А. Е. О методологии институциональных исследований // Вопросы экономики. 2016. №8. С. 96–120.
6. Williamson O. The theory of the firm as governance structure: from choice to contract // Journal of Economic Perspectives. 2002. Vol. 16. №. 3. P. 171–195.
7. Тамбовцев В. Л. Теории институциональных изменений. М.: Инфра-М, 2010. 120 с.



*Борщевский Г. А.*

8. Pejovich S. The market for institutions versus the strong hard of the state. The case of Eastern Europe. In: Economic institutions, markets and competition / B. Dal-lago, L. Mittone (eds.). Cheltenham: Edward Edgar. 1996. P. 111–126.
9. Huntington S. Political Order in Changing Societies // New York: Routledge. 2004. 240 p.
10. Simon H. Economics, Bounded Rationality and the Cognitive Revolution // New York: Edward Elgar Publishing. 2008. 120 p.
11. Гельман В. Я. Модернизация, институты и «порочный круг» постсоветского неопатримониализма. СПб.: Европейский ун-т, 2015. 59 с.
12. Пагрушев С. В. Институциональная политология: Современный институционализм и политическая трансформация России. М.: ИСП РАН, 2006. 320 с.
13. Rethinking Political Institutions. In: The Art of the State / Ed. by I. Shapiro, S. Skowronek, D. Galvin. New York: NY University Press. 2006. P. 32–46.
14. The Oxford Handbook of Political Institutions / Ed. by R. Rhodes. Oxford University Press. 2008. 210 p.
15. Crozier M. The Bureaucratic Phenomenon // New Brunswick and London: Transaction Publishers. 2010. 400 p.
16. Морозова Е. Г. Государственная служба как предмет политической науки. В сб.: Государственная служба России: Научные труды РАГС (1997). М.: РАГС, 1998. С. 7–19.
17. Комаровский В. С., Морозова Е. Г. Государственная служба и политико-административное управление // Вестник РУДН. 2001. № 3. С. 167–182.
18. Соловьев А. И. Политико-административные противоречия в российской системе государственного управления // Вестник Московского университета. 2007. № 4. С. 7–15
19. Пушкарева Г. В. Государственная служба в системе механизмов формирования государственной политики // Вестник Московского университета. 2010. № 3. С. 21–38.
20. Сморгунюв Л. В. Административная реформа в России: автономия государства и его способность к управлению. В сб.: Проблемы современного государственного управления в России. М.: Научный эксперт, 2007. С. 104–120.
21. Гаман-Голутвина О. В. Мировой опыт реформирования систем государственного управления // Вестник МГИМО. 2013. № 4. С. 187–194.
22. Понделков А. В., Лысенко В. Д. Региональные административно-политические элиты России: итоги постсоветской эволюции // Социология власти. 2012. № 3. С. 30–39.
23. Василенко И. А. Инновационные технологии в процессе российской административной реформы: возможности и границы использования // Государственный советник. 2015. № 1(9). С. 5–8.
24. Тимофеева Л. Н. Конфликтогенность политико-административной сферы как объект исследования. В сб.: Философская инноватика и междисциплинарные проблемы современной конфликтологии / Отв. ред. А. М. Старостин. Ростов-на-Дону: СКАГС. 2011. С. 15–19.
25. Вахнин Л. Е. Политические аспекты реформирования государственной службы Российской Федерации в контексте демократизации политической системы на современном этапе: дис. ... канд. полит. наук. М., 2006. 216 с.
26. Лескова И. В. Становление института государственной службы в условиях политической модернизации современной России: полит. анализ: дис. ... канд. полит. наук. Орел: ОРАГС, 2004. 157 с.
27. Шабров О. Ф. Реформа государственной службы: открытость или эффективность // Социология власти. 2005. № 6. С. 33–37.
28. Валеев Х. А. Институт государственной службы Российской Федерации: политико-правовое исследование: дис. ... д-ра полит. наук. М.: РАГС, 2011. 489 с.
29. Купряшин Г. Л. Модернизация государственного управления: институты и интересы. М.: МГУ, 2012. 312 с.
30. Слагинов В. Б. Реформирование государственной службы в России: институциональные эффекты и ловушки // Россия и современный мир. 2012. № 1. С. 79–90.
31. Соболев Н. А. Модель эффективности государственной службы в России: проблема рефлексии // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 4. С. 177–193.
32. Барабашев А. Г. Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // Вопросы государственного муниципального управления. 2016. № 3. С. 163–194.
33. Denhardt J. V., Denhardt R. B. The New Public Service Revisited // Public Administration Review. 2015. Vol. 75. P. 664–672.
34. Van Ryzin G. G. Outcomes, Process, and Trust of Civil Servants // Journal of Public Administration Research and Theory. 2011. Vol. 21. P. 745–760.
35. Глушко Е. К. Публичная служба: схемы, хрестоматия, практикум. М.: Теис. 2009. 200 с.
36. Барабашев А. Г. Теоретические ориентиры дальнейшего развития государственной службы Российской Федерации // Вопросы государственного муниципального управления. 2007. № 1. С. 19–52.
37. Концепция реформирования государственной службы Российской Федерации: Распоряжение Президента Российской Федерации от 16 августа 2001 г. № Пр-1496 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
38. О системе государственной службы в Российской Федерации: Федеральный закон от 27 мая



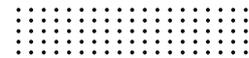
*Борщевский Г. А.*

2003 г. № 58-ФЗ [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

39. Парсонс Т. О структуре социального действия. М.: Академ. проект, 2000. 514 с.
40. Olsen J. P. Governing through Institution Building: Institutional // Theory and Recent European Experiments in Democratic Organization. Oxford: Oxford University Press. 2010. 56 p.
41. Кузьминов Я. И., Радаев В. В., Яковлев А. А., Ясин Е. Г. Институты: от заимствования к выращиванию (опыт российских реформ и возможность культивирования институциональных изменений) // Вопросы экономики. 2005. № 5. С. 5–27.
42. Полтерович В. М. Проектирование реформ: как искать промежуточные институты // Montenegrin Journal of Economics. 2012. Vol. 8. № 2. P. 25–44.
43. Полтерович В. М. Институциональные ловушки: есть ли выход // Общественные науки и современность. 2004. № 3. С. 5–16.
44. Patrushev S. V. Institutional political science: Modern institutionalism and political transformation of Russia. M.: ISP RAS. 2006. 320 p.
45. Rethinking Political Institutions. In: The Art of the State / Ed. by I. Shapiro, S. Skowronek, D. Galvin. New York: NY University Press. 2006. P. 32–46.
46. The Oxford Handbook of Political Institutions / Ed. by R. Rhodes. Oxford University Press. 2008. 210 p.
47. Crozier M. The Bureaucratic Phenomenon. New Brunswick and London: Transactions Publishers. 2010. 400 p.
48. Morozova E. G. Public service as subject of political science. In coll.: Public service of Russia: Scientific works of RAGS (1997). M.: RAGS. 1998. P. 7–19.
49. Komarovskiy V. S., Morozova E. G. Public service and political administrative management // RUDN Bulletin. 2001. № 3. P. 167–182.
50. Solovyov A. I. Political and administrative contradictions in the Russian system of public administration // the Bulletin of the Moscow university. 2007. № 4. P. 7–15
51. Pushkareva G. V. Public service in the system of mechanisms of formation of state policy // the Bulletin of the Moscow university. 2010. № 3. P. 21–38.
52. Smorgunov L. V. Administrative reform in Russia: autonomy of the state and its ability to management. In coll.: Problems of modern public administration in Russia. M.: Scientific expert. 2007. P. 104–120.
53. Gaman-Golutvina O. V. International experience of reforming of systems of public administration // Bulletin of MGIMO. 2013. № 4. P. 187–194.
54. Ponedelkov A. V., Lysenko V. D. Regional administrative and political elite of Russia: results of Post-Soviet evolution // Sociology of the power. 2012. № 3. P. 30–39.
55. Vasilenko I. A. Innovative technologies in the course of the Russian administrative reform: opportunities and borders of use // State councilor. 2015. № 1(9). P. 5–8.
56. Timofeeva L. N. Conflictogenity of the political and administrative sphere as research object. In coll.: Philosophical innovatics and cross-disciplinary problems of modern conflictology / Ed. by A. M. Starostin. Rostov-on-Don.: SKAGS. 2011. P. 15–19.
57. Vakhnin L. E. Political aspects of reforming of public service of the Russian Federation in the context of democratization of political system at the present stage. Candidate's Dissertation (Political sciences). M.: GUU. 2006. 216 p.
58. Leskova I. V. Formation of institute of public service in the conditions of political modernization of modern Russia. Candidate's Dissertation (Political sciences). Orel: ORAGS. 2004. 157 p.
59. Shabrov O. F. Reform of public service: openness or efficiency // Sociology of the power. 2005. № 6. P. 33–37.
60. Valeev H. A. Institute of public service of the Russian Federation: political and legal research. Doctor's Dissertation (Political sciences). M.: RAGS. 2011. 489 p.

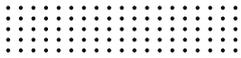
**References:**

1. Komarovskiy V. S. Administrative reform: expectations and requirements of citizens to public service // Public service. 2007. № 4. P. 4–8.
2. North D. S. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge // Cambridge University Press. 1996. 190 p.
3. Coase R. The Institutional Structure of Production // The American Economic Review. 1992. Vol. 82. № 4. P. 713–719.
4. Acemoglu D., Robinson J. The rise and decline of general laws of capitalism // Journal of economic perspectives. 2015. Vol. 29. № 4. P. 123–135.
5. Shastiko A. E. On the methodology of institutional research // Voprosy ekonomiki. 2016. № 8. P. 96–120.
6. Williamson O. The theory of the firm as governance structure: from choice to contract // Journal of Economic Perspectives. 2002. Vol. 16. № 3. P. 171–195.
7. Tambovtsev V. L. Theory of institutional changes. M.: Infra-m, 2010. 120 p.
8. Pejovich S. The market for institutions versus the strong hard of the state. The case of Eastern Europe. In: Economic institutions, markets and competition / B. Dalgado, L. Mittone (eds.). Cheltenham: Edward Edgar. 1996. P. 111–126.
9. Huntington S. Political Order in Changing Societies. New York: Routledge, 2004. 240 p.
10. Simon H. Economics, Bounded Rationality and the Cognitive Revolution. New York: Edward Elgar Publishing. 2008. 120 p.
11. Gelman V. Ya. Modernization, institutes and «vicious circle» of a Post-Soviet neopatrimonialism. SPb.: European un-ty, 2015. 59 p.



*Борщевский Г. А.*

29. Kupryashin G. L. Modernization of public administration: institutes and interests. M.: MSU. 2012. 312 p.
30. Slatinov V. B Reforming of public service in Russia: institutional effects and traps // Russia and modern world. 2012. № 1. P. 79–90.
31. Sobolev N. A. model of efficiency of public service in Russia: reflection problem // Questions of the public and municipal administration. 2012. № 4. P. 177–193.
32. Barabashev A. G. Crisis of public administration and its influence on the main administrative paradigms of the state and bureaucracy // Questions of the public municipal administration. 2016. № 3. P. 163–194.
33. Denhardt J. V., Denhardt R. B. The New Public Service Revisited // Public Administration Review. 2015. Vol. 75. Is. 5. P. 664–672.
34. Van Ryzin G. G. Outcomes, Process, and Trust of Civil Servants // Journal of Public Administration Research and Theory. 2011. Vol. 21. Is. 4. P. 745–760.
35. Glushko E. K. Public service: schemes, anthology, practical work. M.: Teis. 2009. 200 p.
36. Barabashev A. G. Theoretical reference points of further development of public service of the Russian Federation // Questions of the public municipal administration. 2007. № 1. P. 19–52.
37. Concept of reforming of public service of the Russian Federation: Order of the President of the Russian Federation of 16 August 2001 №. Pr-1496 [e-resource]. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
38. About the system of public service in the Russian Federation: Federal law of 27 May 2003 №. 58-FL [e-resource]. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
39. Parsons T. About structure of social action. M.: Akadem. project. 2000. 514 p.
40. Olsen J. P. Governing through Institution Building: Institutional // Theory and Recent European Experiments in Democratic Organization. Oxford: Oxford University Press. 2010. 56 p.
41. Kuzminov Ya. I., Radayev V. V., Yakovlev A. A., Yasin E. G. Institutes: from loan to cultivation (experience of the Russian reforms and a possibility of cultivation of institutional changes) // Economy Questions. 2005. № 5. P. 5–27.
42. Polterovich V. M. Design of reforms: how to look for intermediate institutes // Montenegrin Journal of Economics. 2012. Vol. 8. № 2. P. 25–44.
43. Polterovich V. M. Institutional traps: whether there is an exit // Social sciences and the present. 2004. № 3. P. 5–16.



## ФОРМЫ И МЕТОДЫ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ В ОРГАНАХ ВЛАСТИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

**Киселёв А. Г.**

доктор социологических наук, профессор, академик РАЕ, главный редактор информационного бюллетеня «Президентский контроль», Администрация Президента РФ, (Россия), 121069, Россия, Москва, ул. Малая Никитская, 19, строение 1, alexandr.profession@yandex.ru

**Киричек П. Н.**

доктор социологических наук, профессор, член-корреспондент РАЕ, профессор кафедры государственного и муниципального управления, Университета «Дубна» (Россия), 141982, Россия, г. Дубна, ул. Университетская, 19, kpn54@yandex.ru

УДК 35.088  
ББК 60.561.32

**Аннотация.** В статье исследуются формы и методы кадровой политики государства в современных условиях – с точки зрения адекватности её наличного арсенала целям и задачам модернизации социума. Оцениваются стратегические и тактические возможности устоявшейся кадровой политики для решения проблем организации и самоорганизации общественной жизни. Анализируются три ключевые аспекта современной кадровой политики – нравственный, профессиональный, психологический – применительно к личности государственного и муниципального служащего. Дается характеристика основных принципов кадровой политики с их экстраполяцией на практические проблемы руководства сферами экономики, политики, культуры на сегодняшнем этапе реформации страны. Акцентируется внимание на необходимости сочетания технократического и гуманитарного подходов в кадровой работе органов власти.

*Ключевые слова:* кадровая политика, векторы, принципы, государственный служащий, профессия управленца, группа резерва, кадровый ресурс.

## FORMS AND METHODS OF PERSONNEL POLICY IN AUTHORITIES IN MODERN RUSSIA

**Kiselev A. G.**

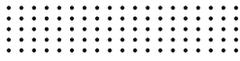
Doctor of Sciences (Sociological), Professor, Academician of the RAE, the Chief Editor of the newsletter «Presidential Control», Presidential Administration of RF (Russia), 121069, Moscow, 19 Malaya Nikitskaya Str., Building 1, alexandr.profession@yandex.ru

**Kirichek P. N.**

Doctor of Sciences (Sociological), Professor, Professor of the Department of State and Municipal Management, Dubna University (Russia), 141982, Dubna, 19 Universitetskaya Str., kpn54@yandex.ru

**Abstract.** The article studies forms and methods of personnel policy of the state in modern conditions from the point of view of adequacy of its available tools to the purposes and tasks of society modernization, assesses strategic and tactical possibilities of the established personnel policy for solving matters of organization and self-organization of public life, analyzes three key aspects of modern personnel policy – moral, professional and psychological – in relation to the personality of the public and municipal officer, provides characteristics of the basic principles of personnel policy with their extrapolation to practical matters of the management of economics, politics and culture at the current stage of reformation of the country, emphasizes the need to combine technocratic and humanitarian approaches in the personnel operation of the authority.

*Key words:* personnel policy, vectors, principles, public officer, manager's profession, reserve group, personnel resource.



*Киселёв А. Г., Киричёр П. Н.*

Как известно, любая система, в том числе управленческая, движется вперёд и качественно совершенствуется теми же самыми людьми, которые реализуют её миссию. При одном условии: если эти люди придерживаются твёрдого правила, вынесенного из прежних времён – кто хочет работать, тот ищет резервы, а кто не хочет работать, тот находит причины. И в этом смысле современный управленец, как никакой другой специалист, обязан быть креативным в части форм и методов собственной работы, так как он в своей трудовой повседневности имеет дело с рядовым человеком, его чаяниями, заботами, нуждами, реакция на которые влияет на имидж органа власти и степень доверия к нему со стороны населения страны, региона, муниципального образования.

В любом цивилизованном государстве высокопрофессиональный кадровый корпус страны, способный эффективно решать возложенные на него задачи, всегда был и остается основой устойчивого развития политической системы, непременным условием для успешного функционирования социально-экономической сферы, залогом поддержания в обществе стабильности и правопорядка. И как вчера, так и сегодня серьёзного успеха на поприще руководства всесторонним (экономическим, социальным, культурным) прогрессом административно-территориальной единицы могут добиться только люди с высоким управленческим интеллектом, вооружённые современными информационными технологиями.

Естественный вопрос: такими людьми рождаются или становятся? Ответ даёт разумная кадровая политика государственного органа власти, в пределах которой по изначальной необходимости действует известный в сфере управления принцип сложения организационно-интеллектуальных сил по двум векторам – стратегическому и тактическому. При идеальном сочетании это позволяет отслеживать «родившихся» лидерами молодых людей еще со школьной и вузовской скамьи (смотреть в сегодняшний день) и переводить их в разряд «становящихся» управленцами (заглядывать в завтрашний день) различными мерами учебы, тренинга, контроля.

Два вектора логично порождают два уровня общей кадровой политики. С одной стороны, определённые обязанности выпадают на федеральные структуры и институты, которые дают отправные точки для данной работы: в частности, принятием Конституции Российской Федерации (профильные положения) и Закона РФ «Об основах государственной службы». С другой стороны, встречное движение осуществляют региональные структуры и институты, которые адаптируют верховные установки к местным условиям и конкретизируют их применительно к собственным потребностям в высококвалифицированных

управленцах и к возможностям периферийной кадровой политики.

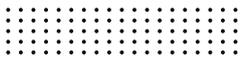
К примеру, в начале 90-х гг. XX века в Республике Мордовии приняли Закон РМ «Об основах государственной службы», который дополнился указами главы региона: «О подготовке управленческих кадров для организации народного хозяйства Республики Мордовии», «О дальнейшем развитии системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров», «О мерах по реализации Указа Президента РФ от 23.07.97 г. № 774 «О подготовке управленческих кадров для организации народного хозяйства Российской Федерации» и др. Аналогичные правовые уложения, определившие рамочные форматы кадровой работы, появились в соседних республиках – Чувашской и Марий-Эл.

Разница между принятыми в трёх субъектах профильными законами и указами совсем небольшая: они отличаются друг от друга лишь предметами ведения и полномочиями, а также некоторыми территориально-этническими особенностями. Но суть у этих правовых уложений одна: она связывается с законодательным регулированием деятельности государственных служащих регионов в пределах правовой компетенции. Отсюда выстраиваются общие цели региональной кадровой политики и формируются основные механизмы её реализации в условиях глубоких общественных преобразований, когда особенно востребуется большое число умелых управленцев.

Естественно, право, сформированное законами и указами, требует энергичного «содействия» со стороны морали, веками сложившейся в практике управления, что особенно характеризует историю Российского государства: даже великое множество принятых юридических норм (как это делает нынешняя, без устали штампующая закон за законом, Государственная Дума РФ!) не способно объять необъятное, или оценить и квалифицировать все проявления нашей многообразной жизни, в том числе и те, что наносят несомненный вред обществу и государству. Как точно выразился на этот счёт Ш. Монтескье, «не следует делать посредством законов то, что можно сделать посредством нравов» [1, с. 148].

В сущности, за сухими строками сформулированных концепций кадровой политики в Центре и на Периферии скрывается целый мир с его именными тенденциями и особенными противоречиями, который в силу своей генерализованной важности (управление – всему голова!) понуждает его постоянно изучать и всемерно улучшать, по крайней мере, в трёх чётко выраженных аспектах, а именно:

1) **аспект нравственный:** профессия управленца (государственного и муниципального служащего), как никакая другая, требует моральной чистоты и деловой



*Киселёв А. Г., Киричёк П. Н.*

порядочности, в связи с чем надлежит в общественной атмосфере возрождать прежнюю, высмеянную в 90-х гг. либеральными циниками и пошляками, добрую традицию: «Раньше думай о Родине, а потом о себе». Служение народу, обществу, государству следует всем управленцам воспринимать как первейший долг и почётное право, которое они должны высоко ценить, соответствовать ему в труде, учёбе, быту, являть собой образцовый пример по жизни для рядовых граждан.

Самое аномальное, что может случиться в когорте находящихся на виду у граждан управленцев, это спорадическое появление в их среде карикатурных чиновников с нечистой совестью, ставящих личный интерес выше общественного, запускающих руку в государственную казну, идущих на подлоги, шантаж, взятки и другие неблагоприятные поступки, которые формируют негативный имидж власти в массовом сознании, адекватный образу гоголевского персонажа Ивана Антоновича Кувшинное Рыло. На самом деле, не может элита быть в авторитете у массы, если главной «целью» руководства для получившего большую должность человека становится желание использовать удобный момент и поскорее обогатиться...

Право слово, незабвенный Павел Иванович Чичиков сегодня отдыхает: его изобретательность по части жульничества просто меркнет перед аналогичной способностью современных его последователей. Эта минус-тенденция в кадровом корпусе пореформенной России сейчас обрела множественное число, увы, вопреки словам популярной в своё время песни из кинофильма про милицию – если кто-то кое-где у нас порой честно жить не хочет: «Далеко не последнее место во всём этом, как известно, занимает элементарное расхищение государственных средств, истинные масштабы которого мы можем только предполагать. Полагаю, что более 4 тыс. чиновников, которые, по некоторым данным, сейчас находятся под следствием по делам о коррупции, – это лишь малая толика тех, кто должен был бы ответить, если бы разбирались по-настоящему, «невозвращая на должности, лица и прежние заслуги»[2].

2) **аспект профессиональный:** труд управленца (государственного и муниципального служащего), как никакой другой, требует особой эффективности в работе, проявляющейся в единении умных и правильных слов (решений) и дельных и заметных поступков (действий). В конечном счёте, тут не проходит вариант, озвученный поговоркой: кто может работать, тот работает, а кто не может, тот руководит. В сущности, вся философия управленческого труда выражается простой формулой: эта работа – не для себя, а для всех, как бы абстрактно эти слова не звучали, и с ней может успешно справиться лишь руководитель с возведённым в энную степень индивидуальным

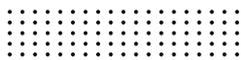
духовно-практическим потенциалом, в котором удачно сочетаются теоретик с практиком, генератор идей с их реализатором.

И теория, и практика перемежаются в главном продукте руководящей деятельности – управленческом решении, которое может быть, увы, разного качества: «От того, каково это решение, насколько верно оно соответствует обстановке, зависит его эффективность. Качество решения в сложных ситуациях определяется знаниями, а также искусством, опытом и умением руководителя. Традиционно считалось, что управление – это не наука, а искусство и опыт. В какой-то мере управление остаётся искусством и сегодня. Но теперь всё чаще управленец или менеджер вынужден обращаться к научной теории, резонно полагая, что не грех «измерить гармонию алгеброй»[3, с. 11].

Давно замечено: как личность, управленец с его реализованными способностями может соотноситься с должностью, которую он занимает, всего лишь в трёх вариантах – быть равным должности, быть ниже её и быть выше должности. Правда, замерить это соотношение не столь же просто, как вычислить по трём меркам – длине, ширине и высоте – объём пространства, составляющего служебный кабинет управленца. Увы, полученная кубатура и масштаб личности его «хозяина» далеко не всегда находятся в прямо пропорциональной зависимости. И всё-таки последний вариант отношений – «выше должности» – многие люди, попавшие в начальники, очень любят примерять на себя, но лишь немногие ему соответствуют. Но чтобы соответствовать должности, управленцу нужно быть интеллектуалом и трудоголиком, а всё остальное само приложится...

3) **аспект психологический:** профессия управленца (государственного и муниципального служащего), как ни какая другая, требует внутренней мотивированности в работе и заинтересованности в служебном росте (не путать с карьеризмом!). Как правило, интеллектуально-рефлексивная сила настоящего управленца дополняется магнетизмом личного обаяния: обычно с его появлением в любой ауре, даже совещательно-заседательской, слагавшейся по заранее распisanному сценарию, словно включается незримый «вечный двигатель», начинающий воспроизводить интенсивно струящиеся токи Мысли, Дела и Порядка, этих трёх вечных кумиров, которым руководитель божьей милостью обречён поклоняться всю жизнь...

Решающее значение здесь отводится деловому этикету государственного и муниципального служащего: «Знание делового этикета – необходимое профессиональное качество, которое надо приобретать и постоянно совершенствовать. Ещё в 1936 году Д. Карнеги писал: «Успехи того или иного человека в его делах процентов на 15 зависят от его профессиональных



*Киселёв А. Г., Киричёр П. Н.*

знаний и процентов на 85 – от его умения общаться с людьми». Действительно, сотрудник аппарата администрации может быть хорошо подкован в вопросах экономики, права, менеджмента, но, не обладая знаниями и навыками общения с людьми на основе норм этикета, зачастую не способен добиться уважительного отношения к себе со стороны коллег и посетителей»[4, с. 3].

Говорят, что не ошибается тот, кто совсем не работает. Но на практике критикуют всегда больше того, кто больше работает, творит. У настоящего управленца, исполняющего повседневную роль рабочей лошадки, ошибки тоже изредка случаются, однако в них никогда с его стороны не просматривается личная корысть. Зато всегда проглядывает его стремление продвинуть как можно дальше задуманное или заметно ускорить начатое. Изо дня в день такой управленец просто сжигает себя в Деле, которому он беззаветно служит, расходуя миллиарды нервных клеток и ничего не требуя взамен, и для него это повседневное напряжённое рабочее состояние является высшей степенью душевного комфорта, ведь он служит людям...

Конечно, столь сложному делу, каким является кадровая политика, требуется изначальный свод руководящих начал, или принципов, которым нужно следовать всегда и везде. В своё время О. Бальзак подчёркивал: «Обстоятельства переменчивы, а принципы никогда»[5, с. 433]. Да и в наше время блистательный киногерой Вячеслава Тихонова учитель Илья Мельников в лучшем по сей день отечественном кинофильме «Доживём до понедельника» в чисто русском споре с директором школы говорил о принципах, которые не шашлык, не грелка и не витамин В-12 и которыми не согреешься и сыт не будешь...

В переложении на проблемные узлы кадровой политики эти принципы формулируются следующим образом:

1) единство и преемственность кадровой политики на уровне государственной службы и местного самоуправления, при безусловном учёте организационной обособленности последнего (в настоящее время этот принцип в стране в основном реализуется в соответствии с сентенцией двухсотлетней давности русского литературного классика: «К крестишку ли, к местечку – ну как не порадовать родному человеку!» – и в центре, и в регионах у власти, как правило, находятся либо родственные, либо земляческие, либо бывшие комсомольские тейпы и кланы, которые формируются по степени семейной, местнической, биографической и иной близости к взявшему лидерство шефу).

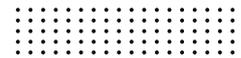
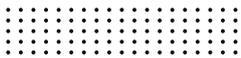
Отход от этого принципа становится едва ли не обычным явлением в кадровой политике, что подтверждается данными многих социологических

исследований: «Корпоративность, сформировавшаяся ещё в условиях Советского государства, переориентированная на условия рыночного существования, является основой подбора, формирования региональных элит в современных условиях. Особой значимостью в республиках Северного Кавказа по-прежнему обладают клановые, земляческие и личные связи. На факты протекционизма как существенный недостаток подбора кадров указали 75 % респондентов, на субъективизм – 61,2 %. Данные показатели значительно выше (в 1,5–2 раза), чем в других регионах Юга России, а это обстоятельство сказывается прежде всего в размывании ценностей и снижении профессионализма»[6, с. 187];

2) законность, открытость и демократичность кадровых решений в части назначения, перемещения и увольнения управленческого персонала (в настоящее время этот принцип можно назвать лишь частично реализуемым в масштабах страны: по условию демократичности – большинство должностных назначений осуществляют на своё усмотрение первые лица в центре и регионах, по условию открытости – гласными эти назначения обычно становятся после вступления в силу соответствующих указов, постановлений, приказов за подписью тех же самых лиц.

Что касается законности, то здесь стремящиеся попасть в когорту начальников претенденты нередко добиваются своей цели несправедливым путём, с помощью всевозможных подлогов: «Министр сельского хозяйства Якутии А. Артемьев отстранён от должности по результатам проверки прокуратуры республики, выявившей факт незаконного получения им диплома о высшем образовании... По данным генпрокуратуры, в период обучения Артемьева «в Якутской сельскохозяйственной академии были изданы незаконные приказы о его зачислении на 4 курс и переводе сразу на 6 курс факультета «Экономика и бухгалтерский учёт», а также зачислении на агро-технологический факультет по специальности «агрономия» сразу на 5 курс и допуске к сдаче дипломной работы»[7];

3) перспективность с ориентацией на долгосрочное планирование и формирование эффективного состава государственных служащих и персонала местного самоуправления (сегодня этот принцип если и работает, то с небольшим эффектом, в лучшем случае, как в народе говорят, с понедельника на вторник, несмотря на показанный Федеральным центром достойный для подражания пример с созданием «первой сотни» резерва управленческих кадров высшего звена, находящейся под патронажем самого Президента страны, – кадровая работа в регионах по давней традиции проводится профильными службами в основном ситуативным методом «пожаротушения»: возникает сиюминутная кадровая



*Киселёв А. Г., Киричёр П. Н.*

проблема – появляется приблизительно подходящий человек, а нет проблемы – нет и человека);

г) комплексность в использовании правовых, социальных, экономических, психологических и других факторов деятельности государственной службы и органов местного самоуправления для достижения целей кадровой политики (в настоящее время этот принцип с точки зрения его реализации является самым запущенным и недееспособным, потому что он требует вершить кадровую политику на научной основе: между тем даже в кадровых службах региональных и муниципальных органов власти доля занятых в них управленцев, имеющих на сегодняшний день профильное образование (по специальности «Государственное и муниципальное управление») обычно не превышает 20%, а практическое использование учёных разработок в этой области натывается на глухую стену властного обскурантизма);

д) коллегиальность, вытекающая из стремления сформировать эффективную «команду» управленцев и реализуемая через соответствующие механизмы подбора и согласования (сегодня этот принцип соблюдается частично, как правило, в тех случаях, когда исполнительная власть, согласно правовым уложениям, выносит свои кадровые предложения на их утверждение депутатским корпусом, который в массе своей обычно действует по схеме, к примеру, мордовского «одобрямс!»: в остальных случаях правит бал традиционная «секретность», отвергающая так называемую «утечку информации», когда высшим пилотажем кадровой политики считается публичное представление чиновника руководителем только после того, как он реально усаживается в начальственное кресло).

Разумеется, принцип коллегиальности требует большего, а именно: соединения всех государственных и муниципальных служащих общим социальным интересом путём постоянного их участия в управленческом дискурсе, который «представляет собой процесс выстраиваемой в диалоговом режиме двухсторонней коммуникации. Механизмы управленческого дискурса предполагают взаимодействие государства, гражданского общества, бизнеса и других общественных и политических структур, в частности, с целью достижения взаимопонимания. Они создают необходимые условия для социальной инновации и расширения области общественной жизнедеятельности и предполагают активное гражданское участие и разработку различного рода программ для их решения с общественным участием» [8, с. 5].

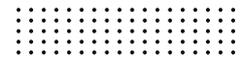
Итак, в сухом остатке: сведённые воедино по нормам диалектики, названные принципы составляют фундамент кадровой политики, на котором выстраивается её функциональный круг в виде повторяющихся и дополняющих друг друга процедур. Только

на дилетантский взгляд они представляются простыми для исполнения: перевод, повышение, понижение, увольнение в зависимости от результатов труда; отбор персонала из групп резерва; оформление трудовых контрактов; управление дисциплинарными отношениями; проведение аттестационных экзаменов; оценка деятельности каждого работника; создание резерва персонала, подбор в кандидаты, определение групп резерва; планирование трудовых ресурсов с определением потребности в кадрах в зависимости от стратегии региональных администраций и их городов и районов.

На самом деле, если почти сто лет назад в России окончившие фабрично-заводские училища кадры решали всё, вооружённые простыми карандашами, перьевыми ручками и канцелярскими счётами, то их сегодняшним коллегам, как говорится, все карты в руки: вузовский багаж, всесильный компьютер, переносной планшет, всезнающий интернет, сотовый телефон, и ещё много чего другого, что тогда бы показалось внезапно забежавшим в реальность чудом из литературной фантастики. С такой вооружённостью – интеллектуальной и технологической – кадры могут решать «сверхвсё» в области экономики, политики, культуры на благо страны и её народа. Если, конечно, к этому набору добавить ещё одно качество, не объективное, а субъективное – честное служение управленца своему Отечеству, а не себе, любимому...

#### Литература:

1. Шилина С. А. Управленческий дискурс как технология коммуникативного взаимодействия государства и общества // Вестник ПАГС. 2011. №4 (29). С. 4–9.
2. Киселев А. Г. Региональная управленческая информация в государственном управлении: социологический анализ, опыт, проблемы. М.: Перспектива, 2003. 438 с.
3. Балдин К. В., Воробьев С. Н., Уткин В. Б. Управленческие решения. М.: Дашков и Ко, 2007. 496 с.
4. Зарайченко В. Е. Этикет государственного служащего. Ростов-на-Дону: Издат. центр «МарТ». Феникс, 2009. 317 с.
5. Борохов Э. Энциклопедия афоризмов (Мысль в слове). М.: Изд-во АСТ, 2000. 720 с.
6. Игнатов В. Г., Белоліпецкий В. К. Профессиональная культура и профессионализм государственной службы: контекст истории и современность. Ростов-на-Дону: Издат. центр «МарТ», 2000. 256 с.
7. Глава Минсельхоза Якутии уволен из-за незаконно полученных дипломов о высшем образовании [электронный ресурс]. URL: <http://tass.ru/proisshestviya/2840297> (дата обращения 25.12.2016).
8. Станкевич З. А. Комплекс властной неполноценности // Независимая газета. 15 марта 2016 г.



*Киселёв А. Г., Киричѐк П. Н.*

**References:**

1. Shilina S. A. Administrative discourse as technology of communicative interaction of the state and society // PAGES Bulletin. Scientific magazine. 2011. №4 (29). P. 4–9.
2. Kiselyov A. G. Regional administrative information in public administration: sociological analysis, experience, problems. M.: Prospect. 2003. 438 p.
3. Baldin K. V., Vorobey S. N., Utkin V. B. Administrative decisions. M.: Dashkov and Co. 2007. 496 p.
4. Zaraychenko V. E. Etiquette of the public servant. Rostov-on-Don: Publish. Mart center. Phoenix. 2009. 317 p.
5. Borokhov E. The encyclopedia of aphorisms (A thought in a word). M.: Nuclear heating plant publishing house. 2000. 720 p.
6. Ignatov V. G., Belolipetsky V. K. Professional culture and professionalism of public service: context of history and present. Rostov-on-Don: Publish. Mart center. 2000. 256 p.
7. The Minister of Agriculture of Yakutia is dismissed because of illegally gained diplomas about the higher education [e-resource]. URL: <http://tass.ru/proisshestviya/2840297> (date of reference 25.15.2016)
8. Stankievich Z. A. Complex of imperious inferiority // Independent newspaper. 15 March 2016.



**ВМЕСТО РЕФОРМЫ – РАЗВИТИЕ:  
ГОСУДАРСТВЕННАЯ ГРАЖДАНСКАЯ СЛУЖБА  
ХМАО – ЮГРЫ В 2010–2015 ГОДАХ**

**Кодинцев А. Я.**

доктор юридических наук, кандидат исторических наук, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления, Сургутский государственный университет (Россия), 628403, г. Сургут, пр-кт Ленина 1, Balsak1@yandex.ru

УДК 342.9.07(571.122)  
ББК 67.401.02(2Рос-6Хан)

**Аннотация.** В статье выделяются основные этапы развития государственной гражданской службы в Ханты-Мансийском округе – Югре. Проанализированы основные акты постреформенного периода (программы, концепции и нормативно-правовые акты). Выделяются основные особенности и недостатки программных документов. Выделены особенности развития государственной гражданской службы в 2010-е годы в Ханты-мансийском округе – Югре. В ходе реорганизации были составлены должностные регламенты, создан кадровый резерв и т.д.

**Цель.** На основе анализа программ реформ государственной гражданской службы ХМАО – Югры сформулировать особенности развития службы в ХМАО – Югре.

**Методы.** В работе применяется проблемно-хронологический метод.

**Результаты.** В ходе реорганизации были составлены должностные регламенты, создан кадровый резерв и т.д. В целом округ стал отставать от многих регионов России по темпам реформы госслужбы.

**Научная новизна.** Впервые рассматривается динамика преобразований в ходе постреформенных изменений государственной гражданской службы субъекта РФ, на примере ХМАО – Югры. Выделяются особенности реформы в ХМАО в сравнении с другими субъектами Уральского федерального округа.

*Ключевые слова:* должностные регламенты, дополнительное профессиональное образование, государственная гражданская служба субъекта РФ, профессиональные компетенции, дополнительное профессиональное образование, кадровый резерв, управление по результатам.

**DEVELOPMENT INSTEAD OF REFORMS:  
KHMAO – UGRA STATE CIVIL SERVICE IN 2010–2015**

**Kodintsev A. Y.**

Doctor of Law, Candidate of Historical Sciences, Head of State and Municipal Administration Department, Surgut State University (Russia), 1 Lenin pr., Surgut, 628403, Balsak1@yandex.ru

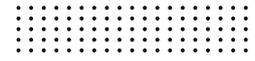
**Purpose.** To develop the specific features of the KhMAO – Ugra civil service development based on the analysis of the KhMAO-Ugra civil service reform programs.

**Methods.** The problem-chronological method is employed in the research.

**Results.** In the course of reorganization, official regulations have been developed, a candidate pool has been formed, etc. On the whole, the region was lagging behind many Russian regions in terms of civil service reform.

**Scientific novelty.** It is the first time the transformations dynamics has been considered in the course of post-reform civil service changes of a RF subject, exemplified by KhMAO – Ugra. The research identifies the specific features of the KhMAO reform as compared to other subjects of the Urals Federal District.

*Key words:* official regulations, additional professional training, state civil service of the RF subject, professional competences, candidate pool, performance management.



*Кодинцев А. Я.*

В статье «Реформа государственной гражданской службы в Ханты-Мансийском округе – Югре в 2003–2010 гг.» (вышедшей в журнале Вопросы управления. 2016. №2) была раскрыта специфика реформирования гражданской службы в промышленно-развитом регионе Севера России. В начале 2010-х годов в России терминология подразумевающая проведение реформы государственной службы исчезает из государственных актов и заменяется словом «развитие». Однако, характер этого развития таков, что фактически речь идет о продолжении реформы. Тем более что часть заявленных реформаторских задач на федеральном и окружном уровне не была достигнута. Часть исследователей негативно оценила результаты реформы государственной гражданской службы, как на федеральном, так и на региональном уровнях [1, 2, 3, 4].

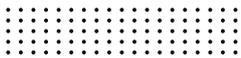
Реформа государственной службы в Ханты-Мансийском автономном округе с разной степенью интенсивности продолжалась до 2010 года. В ходе реформы были введены реестры служащих, определены их функции, составлены должностные регламенты, определен статус государственного гражданского служащего, создан кадровый резерв и т.д. Округ опережал многие регионы России по темпам реформы госслужбы. Планы реформы были конкретные, ясные и определенные (в отличие от федеральных программ). Ситуация изменилась в 2010 году.

Управление по вопросам кадровой политики администрации ХМАО – Югры разработало проект новой региональной программы по развитию федеральной программы (Федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)»: введена по указу Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 года №261). Однако в конце 2009-начале 2010 годов многие сотрудники управления покинули свои посты, а в марте 2010 года в отставку подал губернатор округа Н. А. Филиппенко. Новый губернатор Н. В. Комарова некоторое время входила в курс дела. Многие программные планы были временно «заморожены». Развитие государственной службы ХМАО – Югры ранее производившееся с опережением общероссийских показателей стало отставать от других регионов Урала. Наконец, 9 октября 2010 г. вышло постановление N 243-п Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры О целевой программе Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «Развитие государственной гражданской службы, муниципальной службы и резерва управленческих кадров в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре на 2011–2013 годы» (последнее по времени принятия в Уральском округе). О реформе уже речи не шло, только о развитии. Следовательно, по крайней мере, для ХМАО – Югры реформа

закончилась, и далее могло продолжаться совершенствование. К тому времени Управление по вопросам кадровой политики вошло в состав Департамента внутренней политики ХМАО – Югры, который и стал государственным заказчиком программы. Финансирование программы (18 млн. рублей) соответствовало задачам, которые были сформулированы предельно неконкретно (углубить, повысить и пр.). Ожидаемые результаты, наоборот, были сформулированы точно. В том числе, предполагалось повысить долю государственных служащих с индивидуальными планами развития до 85%, массово ввести программы профессионального развития государственных гражданских служащих, увеличить доли должностей государственной гражданской службы, должностные регламенты по которым содержат показатели результативности до 60%, увеличить долю управленческих должностей, обеспеченных резервом управленческих кадров до 50% от общего количества управленческих должностей, увеличить количество должностей государственной гражданской службы, замещенных на основании конкурса на замещение вакантных должностей и из кадрового резерва, до 75%, увеличить доли управленческих должностей, замещенных из резерва управленческих кадров до 83% от общего количества замещенных должностей.

По мнению авторов программы, ряд целей предыдущих программ не было достигнуто. В том числе, не хватало должностных регламентов гражданских служащих, профессиональная деятельность государственных служащих слабо связана с качеством оказываемых государственным органом государственных услуг гражданам и организациям, не были введены эффективные механизмы стимулирования государственных служащих к исполнению обязанностей государственной службы на высоком профессиональном уровне, открытость и информационная доступность деятельности государственных служащих оставалась на невысоком уровне. На самом деле не были решены и многие другие задачи предыдущих программ.

Было намечено несколько основных направлений в рамках программы: организационно-правовое обеспечение государственной гражданской службы и муниципальной службы в автономном округе; внедрение эффективных технологий и методов кадровой работы, в том числе направленных на стимулирование, мотивацию и оценку деятельности, упорядочение и конкретизацию полномочий служащих, ротация, проведение экспериментов по разработке и внедрению дифференцированных критериев оценки эффективности и результативности деятельности государственных гражданских служащих, внедрение программного обеспечения с целью автоматизации кадрового



*Кодинцев А. Я.*

делопроизводства и ведения реестра государственных гражданских и муниципальных служащих; разработка и внедрение индивидуальных планов и программ профессионального развития; создание реестра наиболее коррупционно опасных сфер деятельности исполнительных органов государственной власти автономного округа, разработка методики организации проверки соблюдения требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, анализу эффективности деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов и прочее.

Программа включала множество различных мер. Например, мониторинг исполнения законодательства, разработка и внедрение дифференцированных критериев оценки эффективности и результативности деятельности государственных гражданских служащих автономного округа, модернизация методик кадровой работы, полный перевод государственной службы на электронный документооборот, массовое переобучение чиновников, создание реестра коррупционно опасных сфер и прочее [5].

Кадровый резерв был главной темой кадровых преобразований в округе в 2010–2011 гг. 27.12.2010 было принято постановление Губернатора ХМАО – Югры №247 утвердившее Положение «О кадровом резерве на государственной гражданской службе ХМАО – Югры». Формировались конкурсные комиссии, вводился 2–5 летний срок нахождения в кадровом резерве, вводился наставничество, составляется индивидуальный план развития чиновника и пр. 14 апреля 2010 года принято постановление Губернатора ХМАО – Югры №70 установившее Реестр должностей государственной гражданской службы Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. Этот важнейший документ заменил предыдущий реестр, установленный в 2005 году. Реестр существенно расширил перечень должностей замещаемых государственными служащими ХМАО.

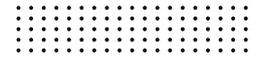
По состоянию на январь 2014 года в Сводный резерв управленческих кадров были включены 535 человек. Обучение по программам профессиональной переподготовки, повышения квалификации и стажировки ежеквартально проходили около 30% резервистов. Активное и систематическое обучение резерва управленческих кадров, способствует повышению эффективности его использования. Так, в 2013 году из резерва управленческих кадров были назначены 70 человек, что превышает показатели 2011–2012 годов на 32%. Общая численность лиц, включенных в кадровые резервы органов государственной власти автономного округа, составляла 2235 человек. В 2013 году из кадровых резервов государственных органов и кадрового резерва автономного

округа было произведено 308 назначений на вакантные должности гражданской службы.

В 2012–2013 годах был осуществлен комплекс мер по нормативно-правовому обеспечению антикоррупционной деятельности, совершенствованию государственного управления и установлению антикоррупционных механизмов, информационному обеспечению антикоррупционной деятельности и взаимодействию с институтами гражданского общества, кадровому и образовательному обеспечению [6].

Департамент внутренней политики ХМАО – Югры предпринял большие усилия по выполнению программных планов связанных с переобучением госслужащих. 07.11.2013 года вышло постановление Правительства ХМАО – Югры №476-п «О концепции развития системы дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих ХМАО – Югры» (на 2014–2016 гг.). В концепции констатировалось нарастание массовой переподготовки служащих с конца 2000-х годов. В то же время отмечалось, что только 5% служащих имеют высшее образование «ГМУ». Сама концепция целиком состояла из одних деклараций и неконкретных пожеланий. Финансирование не было предусмотрено и осуществлялось на основании отдельных актов [7].

23.01.2014 года принято постановление Губернатора ХМАО – Югры №8 «О Департаменте государственной гражданской службы и кадровой политики Ханты-Мансийского автономного округа – Югры». Таким образом, был воссоздан и, получил расширенные полномочия основной орган по управлению государственной и муниципальной службой ХМАО – Югры. Функции Департамента обширные и они продолжают расширяться. В том числе, Департамент принимает нормативные правовые акты сфере деятельности Департамента, проводит мониторинг выполнения государственных заданий; осуществляет функции органа государственной власти автономного округа по вопросам государственной гражданской службы и кадровой политики; обеспечивает деятельность Совета по вопросам государственной и муниципальной службы при Губернаторе автономного округа, Комиссии при Губернаторе по формированию и подготовке резерва управленческих кадров, Межведомственного Совета при Губернаторе по противодействию коррупции; обеспечивает координацию вопросов по формированию штатных расписаний исполнительных органов государственной власти округа; организует профессиональную переподготовку и повышение квалификации гражданских служащих; организует работу по формированию и использованию резерва управленческих кадров; обеспечивает осуществление на территории автономного округа в пределах своей компетенции



*Кодинцев А. Я.*

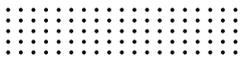
мероприятий по противодействию коррупции и прочие полномочия.

В отличие от предыдущих лет новый Департамент государственной гражданской службы и кадровой политики автономного округа жестко контролирует исполнение нормативно-правовых актов в сфере государственной службы. Так, например, регулярно проводятся тематические проверки по исполнению законодательства о государственной гражданской службе. Приказ директора И. А. Астапенко № 52 от 24.07.2014 года утвердил перечень тем в ходе проверок. В частности Департамент проверяет: соблюдение требований законодательства о государственной гражданской службе в части установления и соблюдения квалификационных требований к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей; организацию работы по проведению конкурсов на замещение вакантных должностей гражданской службы и включение гражданских служащих округа в кадровый резерв; организацию работы по проверке достоверности представляемых гражданином персональных данных при поступлении на гражданскую службу; организацию работы по присвоению классов чинov гражданским служащим автономного округа; организацию проведения аттестаций и квалификационных экзаменов гражданских служащих; организацию деятельности конкурсных и аттестационных комиссий; применение механизмов стимулирования гражданских служащих округа к исполнению должностных обязанностей на высоком профессиональном уровне; организацию дополнительного профессионального образования гражданских служащих; организацию работы с кадровым резервом [8]. Департамент в момент создания включал: Управление государственной гражданской и муниципальной службы (отдел государственной гражданской службы и контроля, отдел муниципальной службы), отдел совершенствования мер по противодействию коррупции; отдел профессионального развития кадрового состава и резерва; отдел информационного сопровождения и мониторинга; административный отдел. Штаты Департамента были установлены в размере 34 единиц должностей государственной гражданской службы.

Аппарат полномочного представителя по УрФО продолжает пристально наблюдать за развитием государственной службы в ХМАО – Югре. После большой проверки проведенной в 2014 году Департамент государственной гражданской службы и кадровой политики автономного округа активно устранял замечания. В том числе Департамент усовершенствовал должностные регламенты, изменил многие нормативно-правовые акты округа по государственной службе. В связи с отсутствием федеральных нормативных правовых актов, утверждающих порядок установления оплаты

труда, на уровне автономного округа осуществляется разработка специфических показателей эффективности и результативности деятельности органов государственной власти автономного округа. В 2013 году разработан проект с использованием дифференцированных критериев для оценки эффективности и результативности деятельности служащих, начата его апробация. Критерии требуют корректировки с учетом их практического применения, а также нормативного закрепления. Указанный вопрос рассматривался на заседании Совета по вопросам государственной и муниципальной службы автономного округа при Губернаторе Ханты-Мансийского автономного округа – Югры 14 ноября 2014 года. По решению Совета апробацию указанных критериев планировалось завершить до 1 июля 2015 года [9].

17 октября 2014 года принято новое постановление Правительства ХМАО – Югры № 374-п, утвердившее очередную Программу «Развитие государственной гражданской службы, муниципальной службы и резерва управленческих кадров в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре в 2015–2020 годах». Исполнителем стал Департамент государственной гражданской службы и кадровой политики Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. Задачи Департамента при реализации были сформулированы неконкретно, но фактически они раскрывались в перечне мероприятий программы. В том числе, предлагается расширить участие представителей высших учебных заведений, общественных организаций в оценочно-экзаменационных мероприятиях при проведении конкурсного отбора в резерв управленческих кадров; разработать программу адаптации начинающих гражданских служащих в течение первого года работы; организовать обучение и оценку лиц, включенных в резерв управленческих кадров; провести быстрое расширение дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих по приоритетным направлениям, в том числе по вопросам противодействия коррупции; профилактики терроризма, ксенофобии, противодействия дискриминации и экстремизму на этнической и конфессиональной основе, по вопросам работы с мигрантами и представителями этнических сообществ; организовать стажировки служащих Ханты-Мансийского автономного округа – Югры в крупных предприятиях с учетом актуальных направлений деятельности органов власти; провести мониторинг и разработать методики и предложения по повышению эффективности в сфере профилактики коррупции в органах власти; совершенствование механизмов контроля деятельности государственных служащих со стороны институтов гражданского общества; разработать и внедрить модели профессиональных компетенций государственных гражданских



*Кодинцев А. Я.*

и муниципальных служащих и критериев комплексной оценки эффективности их деятельности; мониторить применение законодательства в сфере государственной гражданской службы и муниципальной службы; анализировать эффективности мер по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов в исполнительных органах власти.

Часть из заявленных мер носила декларативный характер, а часть представляет повседневную работу Департамента. Кроме того в текст постановления попали упоминания о ЖКХ, о Российской Федерации (не только о ХМАО). То есть программа составлялась наспех. Целевые показатели (за 5 лет) включают: сохранение доли государственных гражданских служащих ХМАО – Югры, прошедших обучение по программам дополнительного профессионального образования, от потребности, определенной программами органов государственной власти по профессиональному развитию государственных гражданских служащих, на уровне не менее 100%. Увеличить количество внедренных в практику обучения государственных гражданских служащих, муниципальных служащих и лиц, включенных в резерв управленческих кадров, новых образовательных программ и технологий с 10% до 20%. Увеличить доли государственных гражданских служащих, в том числе участвующих в предоставлении государственных услуг, получивших положительную оценку результатов профессиональной служебной деятельности при проведении аттестации, профессионального уровня при проведении квалификационного экзамена, для которых утверждены показатели эффективности деятельности, с 0 до 50%. Увеличить долю лиц, назначенных на должности из кадрового резерва, резерва управленческих кадров Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, от общего количества назначений на вакантные должности с 51 до 65%. Снизить количество коррупционных проявлений (нарушений ограничений и запретов, требований к служебному поведению) на государственной гражданской и муниципальной службе с 250 до 200. На программу была выделена небывалая сумма – 605 млн. рублей. То есть программа имеет хорошее финансовое обеспечение. Основная сумма денег будет потрачена на массовое переобучение чиновников. В июле 2015 года постановление было дополнено положениями, по которым Департамент получил право разрабатывать предложения по оптимизации структуры Администрации ХМАО – Югры, контролировать штатное расписание ведомств округа. При таких полномочиях Департамент государственной гражданской службы и кадровой политики превращается в реальный орган власти, управляющий государственной службой автономного округа [9].

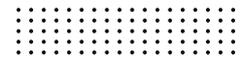
Политические перемены (смена губернатора), текучесть кадров, реорганизация кадровой службы

(в 2010 и в 2014 годах) замедлили работу главного кадрового органа автономного округа. Развитие государственной службы округа стало отставать от развития аналогичных служб в Уральском регионе. Программы принимались с опозданием, по содержанию были сугубо декларативными, финансирование почти не выделялось. Тем не менее, кадровая служба округа закончила формирование резерва кадров для госслужбы, расширяла программу дополнительной подготовки чиновников, предпринимала меры в рамках кампании по борьбе с коррупцией. После создания Департамента государственной гражданской службы и кадровой политики в 2014 году ситуация изменилась. Получив реальные полномочия и хорошее финансирование, Департамент разработал новую Программу развития государственной службы на 2015–2020 годы. Интенсивно проводится массовое переобучение госслужащих, предпринимаются меры по борьбе с коррупцией, принимается множество методик по повышению эффективности работы служащих и т.д. Фактически реформа продолжается и, возможно, закончится успешно, в той или иной мере.

Так или иначе, реформа утратила свои индивидуальные региональные черты, которыми она обладала в 2000-х годах. На наш взгляд, необходимо вернуться к отдельным концептуальным положениям, распространенным в округе в начале реформы. Скоро должны вступить в действие профессиональные стандарты государственного служащего РФ. Они предполагают расширенный набор требований к чиновникам. Требуется соответствие должности, оплата труда по результатам (этот пункт реформы игнорируется 10 лет). В последнее время набирает популярность идея о введении обязательного психологического тестирования и специального собеседования с лицами, проходящими конкурс или аттестацию. Такое психологическое сопровождение является обязательным условием для поступления на службу в большинстве развитых стран. Можно было бы организовать комплексную психологическую профессиональную оценку служащего. В настоящее время такие идеи встречают непонимание. Во многих случаях господствует формальный подход. Но будущее за новыми методами и технологиями управления.

#### **Литература:**

1. Борщевский Г. А. Реформирование государственной службы в Российском государстве с 1985 по 2013 гг.: дисс. ... канд. ист. наук. М., 2013.
2. Гришконец А. А. К вопросу о реформе государственной службы: организационно-правовые аспекты // Государство и право. 2012. №2. С. 32.
3. Осипова И. Н. Проблемы реформирования государственной службы в России: в поисках прагматичных



Кодинцев А. Я.

ответов // Вестник МГУ. Серия XXI. 2011. № 1. С. 89–99.

4. Слатинов В. Б. Трансформация института государственной гражданской службы в условиях политико-административных реформ в постсоветской России: дисс. ... д-ра полит. наук. Воронеж, 2011.
5. О целевой программе Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «Развитие государственной гражданской службы, муниципальной службы и резерва управленческих кадров в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре на 2011–2015 годы»: Постановление Правительства ХМАО-Югры от 09 октября 2010 № 243-п [электронный ресурс]. URL: <http://www.admhmao.ru/wps/portal/hmao/dokumenty/targetp/doc/> (дата обращения 05.12.2015).
6. О государственной программе Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «Развитие государственной гражданской службы, муниципальной службы и резерва управленческих кадров в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре в 2015–2020 годах»: Постановление Правительства ХМАО-Югры от 17 октября 2014 года № 374-п-п. [электронный ресурс]. URL: [http://www.admhmao.ru/wps/portal/hmao/dokumenty/gos\\_programma](http://www.admhmao.ru/wps/portal/hmao/dokumenty/gos_programma) (дата обращения 05.12.2015).
7. О концепции развития системы дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих ХМАО-Югры: Постановление Правительства ХМАО-Югры от 07 ноября 2013 года № 476-п [электронный ресурс]. URL: <http://www.depgs.admhmao.ru/wps/portal/g/home/docs/zakonyhmao/document/postanovlenie/> (дата обращения 05.12.2015).
8. Об утверждении Перечня вопросов, подлежащих рассмотрению в период проведения тематических проверок, и графика проведения проверок по вопросам соблюдения законодательства о государственной гражданской службе в органах государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры на 2014–2016 годы: Приказ начальника Департамента государственной гражданской службы и кадровой политики от 24 июля 2014 № 52 [электронный ресурс]. URL: [http://www.depgs.admhmao.ru/wps/portal/g/home/docs/prikaz\\_dep/dokument/prikaz/](http://www.depgs.admhmao.ru/wps/portal/g/home/docs/prikaz_dep/dokument/prikaz/) (дата обращения 05.12.2015).
9. Информация о мерах, принятых по результатам проверки хода реализации органами государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры требований указов президента ... в Уральском федеральном округе в октябре – ноябре 2014 года [электронный ресурс]. URL: <http://www.depgs.admhmao.ru/wps/portal/g/home/informacija-o-proverkakh/ut/p/> (дата обращения 05.12.2015).

#### References:

1. Borschevsky G. A. Reforming of public service in the Russian state from 1985 to 2013. Candidate's Dissertation (Historical sciences). M. 2013.
2. Grishkovets A. A. To a question of reform of public service: organizational and legal aspects // State and right. 2012. № 2. P. 32.
3. Osipova I. N. Problems of reforming of public service in Russia: in search of pragmatic answers // the Bulletin of MSU. Series XXI. 2011. № 1. P. 89–99.
4. Slatinov V. B. Transformation of institute of the public civil service in the conditions of political and administrative reforms in Post-Soviet Russia. Doctor's Dissertation (Political sciences). Voronezh. 2011.
5. On the Khanty-Mansiysk Autonomous Okrug – Yugra target program «The development of civil service, municipal service and managerial candidate pool in the Khanty-Mansiysk Autonomous Okrug – Yugra in 2011–2015»: Resolution of the KhMAO-Ugra Government dated 09 October 2010 № 243-p. [e-resource]. URL: <http://www.admhmao.ru/wps/portal/hmao/dokumenty/targetp/doc/> (date of reference 05.12.2015).
6. On the state programs of the Khanty-Mansiysk Autonomous Okrug – Yugra «The development of civil service, municipal service and managerial candidate pool in the Khanty-Mansi Autonomous District – Yugra in 2015–2020»: Resolution of the KhMAO-Ugra Government dated 17 October 2014 № 374-pp. [e-resource]. URL: [http://www.admhmao.ru/wps/portal/hmao/dokumenty/gos\\_programma](http://www.admhmao.ru/wps/portal/hmao/dokumenty/gos_programma) (date of reference 05.12.2015).
7. On the concept of further development of KhMAO-Ugra civil servants professional training system: Resolution of the KhMAO-Ugra Government dated 11 July 2013 № 476-p. [e-resource]. URL: <http://www.depgs.admhmao.ru/wps/portal/g/home/docs/zakonyhmao/document/postanovlenie/> (date of reference 12.05.2015).
8. On approval of the List of issues to be considered during the thematic inspections and inspections schedule in terms of compliance with the legislation on civil service in public bodies of the Khanty-Mansiysk Autonomous Okrug – Yugra for 2014–2016: Order of the Head of Civil Service and HR Policy Department dated 24 July 2014 № 52. [e-resource]. URL: [http://www.depgs.admhmao.ru/wps/portal/g/home/docs/prikaz\\_dep/dokument/prika/](http://www.depgs.admhmao.ru/wps/portal/g/home/docs/prikaz_dep/dokument/prika/) (date of reference: 05.12.2015).
9. Information on actions taken as a result of checking the progress of the presidential decrees requirements implementation by public authorities of the Khanty-Mansiysk Autonomous Okrug – Yugra... in the Urals Federal District in October – November 2014. [e-resource]. URL: <http://www.depgs.admhmao.ru/wps/portal/g/home/informacija-o-proverkakh/ut/p/> (date of reference 12.05.2015).



## УПРАВЛЕНИЕ БЮДЖЕТНЫМИ ЗАТРАТАМИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ – НОРМИРОВАНИЕ И РЕГИОНАЛЬНАЯ ДИФФЕРЕНЦИАЦИЯ

Гуляев П. В.

кандидат экономических наук, доцент, Научно-исследовательский институт региональной экономики Севера, Северо-Восточный федеральный университет им. М. К. Аммосова (Россия), 677007, Россия, г. Якутск, ул. Кулаковского, 42, petr\_gulyaev@mail.ru

УДК 369.22(470)  
ББК 65.272(2Рос)

**Цель.** В статье представлены результаты исследования особенностей централизованного управления бюджетными расходами федеральных учреждений, реализующих государственные услуги на региональном уровне.

**Методы.** В качестве гипотезы выдвигается предположение о наличии методологических коллизий в системе распределения централизованных фондов денежных средств, обеспечивающих эффективное исполнение государственного задания на оказание государственных услуг федеральными учреждениями. Для подтверждения гипотезы проведена оценка влияния различных факторов на расчетный объем нормативных затрат ВУЗов, связанных с выполнением государственного задания с учетом региональной дифференциации социально-экономического развития.

**Результаты.** Проведена оценка влияния на расчетный объем субсидий показателей, характеризующих расходы ВУЗа. Разработаны предложения по оптимизации системы распределения централизованных фондов денежных средств, обеспечивающих эффективное исполнение государственного задания на оказание государственных услуг федеральными учреждениями высшего образования.

**Финансирование.** Статья подготовлена при финансовой поддержке ФГБУ «Российский фонд фундаментальных исследований» (проект № 16-02-00426 «Оценка степени влияния результатов хозяйственной деятельности добывающей корпорации на бюджетный процесс в ресурсном регионе (на примере Республики Саха (Якутия))»).

*Ключевые слова:* управление финансами, нормативные затраты, распределение фондов, региональная дифференциация.

## MANAGING BUDGETARY COSTS OF FEDERAL INSTITUTIONS – NORMALIZATION AND REGIONAL DIFFERENTIATION

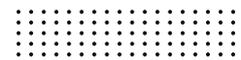
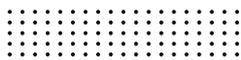
Gulyaev P. V.

Candidate of Science (Economics), Associate Professor, Scientific Research Institute of Regional Economics of the North, Northeastern Federal University M. K. Ammosov (Russia), 677007, Russia, Yakutsk, Kulakovsky str., 42, petr\_gulyaev@mail.ru

**Purpose.** The article presents the results of a study of the features of centralized management of budget expenditures by federal institutions that implement public services at the regional level.

**Methods.** As a hypothesis, an assumption is made about the presence of methodological collisions in the distribution system of centralized funds of funds that ensure the effective performance of the state task for the provision of public services by federal institutions. To confirm the hypothesis, an assessment was made of the influence of various factors on the estimated volume of standard costs of higher education institutions related to the fulfillment of the state task, taking into account the regional differentiation of social and economic development.

**Results.** The impact on the estimated volume of subsidies for the indicators characterizing the costs of the university was assessed. The proposals on optimization of the distribution system of centralized funds of funds that ensure effective performance of the state task for the provision of public services by federal higher education institutions have been developed.



Гуляев П. В.

**Financing.** The article was prepared with the financial support of the Russian Foundation for Basic Research (project No. 16-02-00426 “Assessment of the degree of influence of the results of economic activities of the extracting corporation on the budget process in the resource region (on the example of the Republic of Sakha (Yakutia))”).

*Key words:* financial management, standard costs, distribution of funds, regional differentiation.

Современные системы управления общественными финансами используют высоко-формализованные механизмы нормирования затрат федеральных учреждений, реализующих государственные услуги на территории субъектов РФ. При этом алгоритмы расчета «базовых» нормативов затрат составляют основу методологии распределения субсидий учреждениям, выполняющим федеральные государственные задания. Учитывая современные стремления к инновационному обустройству экономики (как национальной, так и региональных социально-экономических систем) особое значение для обеспечения конкурентоспособности страны и отдельных регионов имеет результативность бюджетных расходов в сфере высшего образования и ВУЗовской науки. Особое внимание уделяется федеральным университетам, которые функционируют в регионах, обеспечивают региональные экономические системы кадровыми ресурсами и транслируют инновации в реальный сектор экономики.

В настоящее время в сфере высшего образования РФ активно обсуждаются вопросы, связанные с эффективностью бюджетных расходов, обеспечивающих качество кадрового ресурса и инновационного процесса, воспроизводимых в ВУЗах страны [1, 2, 3, 4, 5]. Современные механизмы финансирования ВУЗов базируются и реализуются на принципах нормативно-подушевого финансирования, государственно-частного партнерства, адресного бюджетирования, целевого характера подготовки кадров и научных исследований. Немаловажное значение в системе финансирования образования и ВУЗовской науки имеют методология, определяющая способы нормирования затрат на оказание государственных услуг, а также распределения централизованных государственных фондов. Эта методология должна обеспечивать равные базовые бюджетные условия функционирования и эффективное стимулирование качества работы для различных типов и категорий ВУЗов, работающих на территории различных регионов в различных социально-экономических, природно-географических, конкурентных и т.п. условиях.

В общем и целом данная методология ориентирована на использование опыта межбюджетных отношений, наработанного в государственном управлении бюджетным процессом и бюджетной системой. Принципы организации и использования методов нормирования затрат и распределительных механизмов в межбюджетных отношениях, возникающих между

различными уровнями бюджетной системы страны, исследованы весьма подробно, теоретически обоснованы и апробированы многолетней практикой в системах управления государственными и муниципальными финансами [6, 7, 8, 9]. Однако распределительные отношения возникающие в системах финансирования ВУЗов, несмотря на использование опыта межбюджетных отношений, по мнению многих экспертов не вполне урегулированы с точки зрения адекватного учета условий, в которых функционируют федеральные учреждения высшего образования на территории различных субъектов РФ [1, 2, 3, 4, 5].

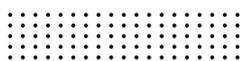
В связи с вышесказанным возникает задача оптимизации системы распределения централизованных фондов денежных средств, обеспечивающих эффективное исполнение государственного задания на оказание государственных услуг федеральными учреждениями высшего образования. Решение данной задачи в современных условиях, в том числе определяющих необходимость повышения эффективности и результативности бюджетных расходов, является весьма актуальным для российской экономики.

Объект исследования – система распределения централизованных фондов денежных средств, обеспечивающих эффективное исполнение государственного задания на оказание государственных услуг федеральными учреждениями высшего образования.

Гипотеза исследования – наличие методологических коллизий в системе распределения централизованных фондов денежных средств и нормирования затрат ВУЗов, связанных с производством и реализацией государственных услуг.

Для подтверждения гипотезы был проведен анализ нормативно-правовой и методической базы, устанавливающей порядок формирования государственного задания ВУЗам на оказание государственных услуг в сфере высшего образования. Исследование реализовано методами факторного и сравнительного анализа. В результате исследования выявлены некоторые несоответствия некоторых положений методики определения нормативных затрат на оказание государственных услуг по реализации образовательных программ высшего образования, применяемой Министерством образования и науки РФ, реальным условиям функционирования ВУЗов на региональном уровне.

«Порядок формирования государственного задания на оказание государственных услуг...» утвержденный



Гуляев П. В.

постановлением Правительства РФ от 26.06.2015 г. № 640 устанавливает, что при формировании государственного задания на оказание государственных услуг в общем случае используются территориальный корректирующий коэффициент на оплату труда (с начислениями) и территориальный корректирующий коэффициент на коммунальные услуги и на содержание недвижимого имущества. При этом пункт 25 данного постановления предусматривает, что общими требованиями в состав территориального (корректирующего) коэффициента могут включаться по согласованию с Министерством финансов РФ иные коэффициенты, отражающие территориальные особенности оказания государственной услуги.

Общие требования к определению нормативных затрат на оказание государственных услуг государственным учреждением, утвержденные приказом Министерства финансов РФ от 01.07.2015 г. № 104н определяют, что нормативные затраты на оказание государственной услуги рассчитываются путем применения корректирующих коэффициентов ( $K_{опр}^i$ ,  $K_{мер}^i$ ) к базовому нормативу затрат ( $N_{баз}^i$ ). Корректирующие коэффициенты учитывают отраслевые и территориальные условия, в которых функционирует учреждение.

При расчете базовых нормативов затрат на оказание государственных услуг по реализации образовательных программ высшего образования в соответствии с Методикой определения нормативных затрат на оказание государственных услуг по реализации образовательных программ высшего образования...» (приказ Минобрнауки РФ от 30.10.2015 г. № 1272; далее «Методика») учитываются 13 составляющих базовых затрат. Однако Методика не разъясняет алгоритм расчета территориальных и отраслевых корректирующих коэффициентов, применяемых к составляющим базовых нормативных затрат. Также Методика не обосновывает целесообразность применения только двух территориальных корректирующих коэффициентов затрат:

- учитывающих целевой уровень заработной платы педагогических работников в регионе;
- учитывающих государственное регулирование цен (тарифов) на коммунальные услуги и затраты на содержание недвижимого имущества.

Следует отметить, что формулировка пункта 4.1.2. Методики не вполне соответствует назначению корректирующего коэффициента, установленному Общими требованиями к определению нормативных затрат на оказание государственных услуг государственным учреждением (приказ Министерства финансов РФ от 01.07.2015 г. № 104н). Корректирующие коэффициенты (в соответствии с приказом Министерства финансов РФ) учитывают территориальные условия, в которых функционирует учреждение, а не особенности государственного регулирования цен и тарифов

(цены и тарифы, в том числе на коммунальные услуги и содержание недвижимого имущества, в настоящее время формируются «рыночным» образом).

В соответствии с Общими требованиями к определению нормативных затрат на оказание государственных услуг государственным учреждением (приказ Министерства финансов РФ от 01.07.2015 г. № 104н) при расчете отраслевых корректирующих коэффициентов  $K_{мер}^i$  учитываются все составляющие базовых затрат учреждения. Однако в алгоритме расчета территориального корректирующего коэффициента  $K_{мер}^i$  используются всего 2 составляющих базовых затрат:

- затраты на оплату труда работников, непосредственно связанных с оказанием услуги;
- затраты на коммунальные услуги и на содержание объектов недвижимого имущества.

Очевидно, такой подход к учету территориальных условий функционирования учреждения используется также и при определении нормативов затрат на оказание государственных услуг по реализации образовательных программ высшего образования. Учитывая, что «Порядок формирования государственного задания на оказание государственных услуг...» утвержденный постановлением Правительства РФ от 26.06.2015 г. № 640 не запрещает использование иных дополнительных коэффициентов, отражающих территориальные особенности оказания государственной услуги, автором предлагается применять корректирующие коэффициенты ко всем 13 составляющим базовых затрат.

Составляющие базовых затрат, к которым не применяются корректирующие коэффициенты, являются обязательными расходами образовательного учреждения. Эта категория расходов с точки зрения экономического анализа деятельности организации относится к себестоимости образовательной услуги. При этом удельный вес затрат, относящихся к категории материальных, в структуре затрат ВУЗов весьма существенен.

Оценку степени территориальной дифференциации затрат ВУЗов и обоснование необходимости применения иных дополнительных коэффициентов, отражающих территориальные особенности оказания государственной услуги можно провести на основе анализа стоимости фиксированного набора потребительских товаров и услуг и затрат организаций на оплату услуг электро-связи в субъектах РФ, на территории которых функционируют федеральные университеты.

1. Исследования особенностей организации бюджетного процесса показывают, что удельный вес затрат на приобретение товаров для нужд образовательного процесса может составлять не менее 15% от общей суммы затрат [2]. Таким образом, данный вид затрат должен существенно влиять на нормативы финансирования и к ним необходимо применять корректирующие коэффициенты, исходя из уровня цен на различные

категории товаров, работ и услуг по факту. Величину коэффициента можно определять с учетом стоимости фиксированного набора потребительских товаров и услуг по данным Федеральной службы государственной статистики (см. табл. 1).

Данный показатель на территории РС(Я) в 1,43 раза выше, чем на территории Республики Крым. Отношение стоимости фиксированного набора потребительских товаров и услуг на территории Республики Саха (Якутия) к среднероссийскому значению по итогам 2015 года составляет порядка 125 %.

Исходя из проведенного анализа целесообразно применять повышающий коэффициент не менее 1,25 к материальным затратам Северо-Восточного федерального университета, функционирующего на территории Республики Саха (Якутия).

2. Оценку степени дифференциации затрат ВУЗов на оплату услуг связи и Интернет можно провести при помощи расчета коэффициента вариации. Анализ затрат организаций на оплату услуг электросвязи (табл. 2) и на оплату доступа к Интернету (табл. 3) в субъектах РФ, имеющих на своей территории федеральные университеты, показывает следующее:

- колеблемость (неоднородность) уровня затрат на оплату услуг электросвязи **средняя** (коэффициент вариации  $40\% < V_{\sigma} \leq 60\%$ );
- колеблемость (неоднородность) уровня затрат на оплату доступа к Интернету **значительная** (коэффициент вариации  $V_{\sigma} > 60\%$ );

Табл. 1. Стоимость фиксированного набора потребительских товаров и услуг в субъектах РФ, на территории которых функционируют федеральные университеты

Субъект РФ, на территории которого расположен федеральный университет	Стоимость фиксированного набора потребительских товаров и услуг	
	руб.	% к среднероссийской стоимости
Республика Саха (Якутия)	16747,50	125
Приморский край	16118,10	120
Архангельская область	14799,30	110
Красноярский край	13762,00	103
Ростовская область	13488,00	101
Калининградская область	13477,80	101
Свердловская область	13093,50	98
Ставропольский край	12817,30	96
Республика Татарстан	11939,10	89
Республика Крым	11752,20	88

Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2016: Стат. сб. / Росстат. – М., 2016. – 1326 с.

Табл. 2. Затраты на оплату услуг электросвязи в 2015 году, объем и уровень колеблемости

Субъект РФ	Затраты организаций, млн руб.	Затраты организаций на одного занятого в экономике субъекта РФ, руб./чел.	Среднее арифметическое	$(x - x_{cp})^2$	Среднее квадратичное отклонение	Коэффициент вариации $V_{\sigma}, \%$
Свердловская область	11034,9	5459,85	2965,78	6220363,25	1632,58	55,05
Республика Саха (Якутия)	2512,8	5212,20		5046374,28		
Калининградская область	2086,4	4402,62		2064490,78		
Красноярский край	5031,8	3560,32		353474,04		
Республика Татарстан	5577,6	3087,35		14777,66		
Приморский край	2769,0	2853,17		12682,03		
Архангельская область	1042,9	1770,33		1429113,55		
Ставропольский край	2171,3	1757,71		1459438,71		
Ростовская область	2402,0	1263,01		2899422,28		
Республика Крым	223,5	291,28		7152960,28		

Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2016: Стат. сб. / Росстат. – М., 2016. – 1326 с.



Табл. 3. Затраты на оплату доступа к Интернету в 2015 году, объем и уровень колеблемости

Субъект РФ	Затраты организаций, млн руб.	Затраты организаций на одного занятого в экономике субъекта РФ, руб./чел.	Среднее арифметическое	$(x - x_{cp})^2$	Среднее квадратичное отклонение	Коэффициент вариации $V_v, \%$
Свердловская область	3019,0	1493,74	1028,34	216595,15	750,71	73,00
Республика Саха (Якутия)	1288,1	2671,85		2701122,24		
Калининградская область	923,9	1949,57		848654,08		
Красноярский край	865,0	612,04		173306,07		
Республика Татарстан	1243,9	688,53		115472,36		
Приморский край	1041,7	1073,36		2026,90		
Архангельская область	475,2	806,65		49146,00		
Ставропольский край	596,4	482,80		297619,88		
Ростовская область	703,9	370,12		433253,76		
Республика Крым	103,4	134,76		798494,06		

Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2016: Стат. сб. / Росстат. – М., 2016. – 1326 с.

Оценка колеблемости уровня затрат на уровне «средняя» и «значительная» доказывает необходимость применения территориальных корректирующих коэффициентов (в диапазоне от 1,0 до 3,0) при расчете нормируемых затрат ВУЗов на услуги связи и доступ к Интернету.

Таким образом, проведенный анализ показывает, что методология, применяемая в системе распределения централизованных фондов денежных средств, обеспечивающих эффективное исполнение государственного задания на оказание государственных услуг федеральными учреждениями высшего образования не вполне адекватно учитывает региональную социально-экономическую специфику. Исходя из результатов исследования целесообразно применять повышающий коэффициент не менее 1,25 к материальным затратам Северо-Восточного федерального университета (СВФУ), функционирующего на территории Республики Саха (Якутия). В том числе, по отдельным категориям затрат СВФУ могут обосновано применяться повышающие корректирующие коэффициенты от 1,0 до 3,0.

#### Литература:

1. Богачева О. В., Феоктистова О. А. Государственной задание на выполнение НИОКР: финансовое обеспечение и групповые нормативные затраты // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2016. №6 (34). С. 62–70.
2. 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.
3. Иванченко Т. Я. Нормативные затраты государственных учреждений // Современные тенденции в экономике и управлении: новый взгляд. 2013. №20. С. 58–61.
4. Паничкина М. В., Бузова И. В. Исследование отечественной и международной практики определения нормативных затрат на оказание государственных услуг в сфере образования и науки // Крымский научный вестник. 2015. №6. С. 120–129.
5. Ястребова О. К. Развитие нормативного бюджетного финансирования высшего образования // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. №1 (23). С. 41–51.
6. Артеменков С. Б. Оценка эффективности межбюджетных отношений в Российской Федерации // Финансы. 2012. №7. С. 79–80.
7. Ерошкина Л. А. Становление и развитие межбюджетных отношений // Финансы. 2012. №7. С. 10–14.
8. Левина В. В. Регулирование межбюджетных отношений в муниципальных районах // Финансы. 2014. №4. С. 6–11.
9. Христенко В. Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы. М.: Дело, 2002. 608 с.



Гуляев П. В.

10. Типенко Н. Г. Переход к государственному (муниципальному) заданию и стоимость услуги // Народное образование. 2011. № 5. С. 48–54.
11. Халин В. Г., Чернова Г. В. О переходе к нормативно-подушевому финансированию образовательных программ в российской высшей школе на современном этапе ее реформирования // Финансы и кредит. 2014. № 13 (589). С. 10–19.

**References:**

1. Bogacheva O. V., Feoktistova O. A. State task for R & D: financial support and group normative costs // Scientific Research Financial Institute. Financial Journal. 2016. № 6 (34). P. 62–70.
2. Gulyaev P. V. Optimization of the model of normative per capita cost financing of the Northeastern Federal University named of M. K. Ammosov // Economic Analysis: Theory and Practice. 2014. № 39 (391). P. 78–85.
3. Ivanchenko T. Ya. Normative costs of state institutions // Modern trends in economics and management: a new view. 2013. № 20. P. 58–61.
4. Panichkina M. V., Burova I. V. Investigation of domestic and international practice of determining the standard costs for the provision of public services in the field of education and science // Crimean Scientific Herald. 2015. № 6. P. 120–129.
5. Yastrebova O. K. Development of the normative budgetary financing of higher education // Scientific Research Financial Institute. Financial Journal. 2015. № 1 (23). P. 41–51.
6. Artemenkov S. B. Evaluation of the effectiveness of intergovernmental fiscal relations in the Russian Federation // Finance. 2012. № 7. P. 79–80.
7. Eroshkina L. A. Formation and development of interbudgetary relations. // Finances. 2012. № 7. P. 10–14.
8. Levina V. V. Regulation of intergovernmental fiscal relations in municipal districts // Finance. 2014. № 4. P. 6–11.
9. Khristenko V. B. Interbudgetary relations and management of regional finances: experience, problems, prospects. M.: The Case. 2002. P. 608.
10. Tipenko N. G. Transition to the state (municipal) task and the cost of the service // Public education. 2011. № 5. P. 48–54.
11. Khalin V. G., Chernova G. V. On the transition to normative-per capita financing of educational programs in the Russian higher school at the present stage of its reform // Finance and credit. 2014. № 13 (589). P. 10–19.



## РЕГИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ ЧЕРЕЗ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ РЕАЛИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ФУНКЦИЙ В ЭЛЕКТРОННОМ ВИДЕ ПОСРЕДСТВОМ РАЗРАБОТКИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕГЛАМЕНТОВ

**Лачинина Т. А.**

доктор высшей ступени в области экономических наук, профессор в области экономики, доцент кафедры менеджмента Владимирского филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 600017, Россия, г. Владимир, ул. Горького, 59а, t\_lachinina@mail.ru

**Казаков М. Ю.**

аспирант кафедры менеджмента Владимирского филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 600017, Россия, г. Владимир, ул. Горького, 59а, mbydorelg@gmail.ru

**Чистяков М. С.**

аспирант кафедры менеджмента Владимирского филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 600017, Россия, г. Владимир, ул. Горького, 59а, shreyamax@mail.ru

УДК 342.553:004  
ББК 67.400.7с51

**Цель.** Целью статьи является анализ факторов, влияющих на процесс управления реализацией муниципальных функций в электронном виде, а также разработка основного направления совершенствования инструментов управления реализацией муниципальных функций в электронном виде.

**Методы.** Использовались общенаучные и специальные методы исследования: анализ и синтез, дедукция и индукция, системный подход, контент-анализ, аналогия, моделирование.

**Результаты.** Обзор существующего законодательства позволил установить, что в России до сих пор не приняты нормативно-правовые акты, которые бы устанавливали единые требования в отношении реализации государственных и муниципальных функций в электронном виде. В ходе исследования разработана авторское определение дефиниции *муниципальная функция*. Сформирована модель разработки электронного административного регламента, представляющая собой систему взаимосвязанных между собой блоков и позволяющая перейти к более эффективной реализации муниципальных функций.

**Научная новизна** заключается в формулировании модели разработки электронного административного регламента на основе систематизации и упорядочения имеющейся информативной базы, отличительной особенностью которой является простота и универсальность, способствующие ее использованию не только в разработке электронных административных регламентах, но и административным регламентам в целом, подходит для любого муниципального образования, независимо от его статуса.

**Ключевые слова:** информационная политика, административный регламент, региональное и муниципальное управление, модель.

## REGIONAL DEVELOPMENT THROUGH THE IMPROVEMENT OF THE IMPLEMENTATION OF MUNICIPAL FUNCTIONS ELECTRONICALLY USING THE DEVELOPMENT OF ADMINISTRATIVE REGULATIONS

**Lachinina T. A.**

Doctor of the Highest Level in the Field of Economic Sciences, Professor of Economics, Associate Professor of the Department of Management of Vladimir branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, (Russia), 59A Gorkiy str., Vladimir, Russia, 600017, t\_lachinina@mail.ru



*Лачинина Т. А., Казаков М. Ю., Чистяков М. С.*

**Kazakov M. Yu.**

Postgraduate student, the Department of Management of Vladimir branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, (Russia), 59A Gorkiy str., Vladimir, Russia, 600017, mbydorelg@gmail.ru

**Chistyakov M. S.**

Postgraduate student, the Department of Management of Vladimir branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, (Russia), 59A Gorkiy str., Vladimir, Russia, 600017, shreyamax@mail.ru

**Purpose.** The purpose of this paper is the analysis of the factors influencing the process of management of municipal functions electronically, as well as the development of the main directions of improving the implementation of the management tools of municipal functions electronically.

**Methods.** Scientific and special research methods: analysis and synthesis, deduction and induction, systematic approach, content analysis, analogy, modelling were used.

**Results.** Review of existing legislation revealed that Russia has still not adopted the regulations that would establish uniform requirements for the implementation of State and municipal functions electronically. As a result of the study the authors designed an author's definition of *municipal function*. A development model of electronic administrative regulations as formed. It is a system of interrelated blocks and allows you to move to a more effective implementation of municipal functions.

**Scientific novelty** and originality consists in formulating the development model of electronic administrative regulations based on the systematization and streamlining of the existing informative base, the distinctive feature of which is the simplicity and universality facilitating its use not only in the development of electronic administrative regulations, but also administrative regulations in general, suitable for any municipal entity, regardless of its status.

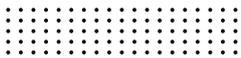
*Key words:* information policy, administrative regulation, regional and municipal management, model.

В условиях информатизации хозяйственных процессов национальной экономики к территориальным системам управления предъявляются требования, обусловленные новой парадигмой управления, трансформирующей общие подходы к их развитию (от знаний к для управления к управлению знаниями; от «власти над людьми» к «власти от людей»; от функционального к процессному управлению; от работы групп к групповой работе; от «чистого производства» к «процессу», в котором важную роль играет потребление; от единовременного принятия решений к перманентному выявлению проблем). Развитие информационного фактора в системе общественного производства приводит к доминированию процессов нематериальной деятельности; производства, распределения и использования знаний; инфраструктурного обеспечения на основе всемирной информационной сети, которые определяют изменения в организационной структуре и механизма управления. С учетом этого, региональная система управления адаптируется, видоизменяя и формируя новые элементы и процессы. Трансформацию систем управления регионом целесообразно рассматривать в тесной взаимосвязи с информационной составляющей, что позволяет эффективнее реализовывать такие функции управления как: анализ, мониторинг, сопровождение, планирование и прогнозирование, а также консалтинг экономического роста региона [1, с. 37–38].

На сегодняшний день государственное управление обременено бюрократическими издержками и является ингибитором социально-экономического развития, в т.ч. – регионального. Для искоренения данной проблемы необходимо кардинальное изменение системы управления в формате повышения его эффективности и улучшения функционирования института деятельности органов исполнительной власти, в первую очередь – предоставления государственных и муниципальных услуг.

С целью перевода государственных услуг в электронный формат Правительством РФ был разработан и утвержден план перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде федеральными органами исполнительной власти. Фактически данным распоряжением Правительство Российской Федерации предприняло первую серьезную попытку систематизировать работы по переводу процедур предоставления государственных услуг (функций) в электронный вид. В план включены 74 услуги с классификацией по 15 направлениям.

В настоящий момент в отношении требований к порядку перехода к реализации государственных и муниципальных услуг в электронном виде Федеральный закон № 210-ФЗ определяет, что при предоставлении государственных и муниципальных услуг в электронном виде осуществляется [2]:



*Лачина Т. А., Казаков М. Ю., Чистяков М. С.*

1. Предоставление в установленном порядке информации заявителям и обеспечение доступа заявителей к сведениям о государственных и муниципальных услугах;

2. Подача заявителем запроса и иных документов, необходимых для предоставления государственной или муниципальной услуги, и прием таких запроса и документов органом, предоставляющим государственную услугу, органом, предоставляющим муниципальную услугу, либо подведомственной государственному органу или органу местного самоуправления организацией, участвующей в предоставлении государственной или муниципальной услуги, с использованием информационно-технологической и коммуникационной инфраструктуры, в том числе единого портала государственных и муниципальных услуг и (или) региональных порталов государственных и муниципальных услуг;

3. Получение заявителем сведений о ходе выполнения запроса о предоставлении государственной или муниципальной услуги;

4. Взаимодействие органов, предоставляющих государственные услуги, органов, предоставляющих муниципальные услуги, иных государственных органов, органов местного самоуправления, организаций, участвующих в предоставлении государственных и муниципальных услуг;

5. Получение заявителем результата предоставления государственной или муниципальной услуги, если иное не установлено федеральным законом;

6. Иные действия, необходимые для предоставления государственной или муниципальной услуги.

Таким образом, реализация государственных и муниципальных функций в электронном виде подразумевает возможность для заявителя пройти, при наличии возможности, все этапы получения государственной и муниципальной услуги – от ознакомления с информацией об услуге до получения результата ее предоставления – посредством электронных коммуникационных средств.

Услуги, предоставляемые государством, являются деятельностью конкретных органов власти, которые осуществляются на основании тех или иных запросов граждан по предоставлению соответствующей услуги. Различие государственных и муниципальных функций кроется в уровнях компетенций государственных ведомств и органов местного самоуправления. В целом же общие основы оказания услуг в РФ на основании принятого закона являются едиными. Данным документом установлены, в частности, требования к взаимодействию государственного или муниципального органа с заявителем, т. е. получателем услуги.

Существенное значение в указанном законе имеет регулирование правоотношений предоставления

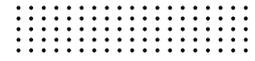
государственных слуг с помощью электронных ресурсов. На сегодняшний день, информационно-коммуникативное развитие России позволяет предоставлять государственные услуги в электронной форме.

На сегодняшний день основное внимание уделяется формированию порталов муниципальных услуг. В связи с возможностью и необходимостью предоставления услуг населению в электронной форме было принято распоряжение [3], которое поставило задачу перехода от простого оказания муниципальных услуг к предоставлению муниципальных услуг в электронном виде.

Согласно данному документу утвержден четкий план, согласно которому муниципальных услуги будут переведены в электронный вид в соответствии с установленными в нем сроками. В плане определен перечень услуг, которые должны быть переведены в новый формат в первую очередь. К таковым относятся услуги, оказываемые гражданам и предпринимателям по их запросу: выдача справок, разрешений, лицензий, сертификатов, свидетельств, информации; регистрация, аккредитация и т. п. Перевод муниципальных услуг в электронный формат разделен на пять этапов. Первые два этапа – размещение в сводном реестре и на Едином портале информации о муниципальных услугах, а также сведений о сроках исполнения, форм заявлений и иных документов, необходимых для получения муниципальной услуги, и обеспечение доступа к ним для копирования и заполнения в электронном виде – сегодня практически завершены.

Дефиниция «муниципальная услуга (функция)» также законодательно определен в Федеральном законе от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», согласно которому под муниципальной услугой (функцией), предоставляемой органом местного самоуправления, понимается деятельность по реализации функций органа местного самоуправления, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий органа, предоставляющего муниципальные услуги, по решению вопросов местного значения, установленных в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и уставами муниципальных образований.

Положения правовых актов в совокупности с существующими научными разработками позволяют сделать вывод о том, что современное содержание термина «муниципальная услуга (функция)» подвергается воздействию со стороны различных контекстов его использования и эволюционирует с развитием законодательства. Развитие электронного правительства и принятие Федерального закона



«Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» потребовали включения в термин «муниципальные услуги» того спектра взаимодействий граждан и юридических лиц с органами МСУ, который может осуществляться в электронном виде и при этом является частью муниципальных услуг (зачисление в образовательное учреждение, запись на прием к врачу, информирование о концертной деятельности и другие).

Проведя полемику использования терминологии «муниципальная функция» (услуга), уместно сформулировать единое определение муниципальных функций:

**Муниципальные функции (услуги)** – это вид деятельности органов местного самоуправления, который подразумевает на основании действующих нормативно-правовых актов взаимодействие физического или юридического лица (заявителя) с органом местного самоуправления или его должностным лицом по инициативе физического или юридического лица, в результате которого происходит возникновение, изменение или прекращение прав, полномочий физического или юридического лица.

В последние десятилетия лейтмотивом формирования системы критериев и требований к качеству реализации муниципальных функций была идея разработки единых для всех регионов стандартов на федеральном уровне. Такой подход был бы не совсем верным. Ведь федеральное законодательство сейчас определяет, что если это полномочия определенного уровня власти, то и все решения по реализации этих полномочий должны принимать органы власти соответствующего уровня [4].

Практически единственным инструментом анализа удовлетворенности потребителей является проведение социологических опросов населения. Именно недовольство потребителей позволяет найти слабые места в системе реализации муниципальных функций.

Качество реализации муниципальных функций можно оценивать по трем основным критериям:

1) *качество процедуры реализации муниципальной функции*. Если процедура реализации муниципальной функции полностью регламентирована, регламент не налагает на получателя избыточных обязанностей (например, в части предоставления справок) и разумно ограничивает сроки, в которые орган МСУ должен обработать запрос, можно говорить об относительно высоком уровне качества процедуры реализации муниципальной функции. Если же в рамках регламента реализации муниципальной функции сроки рассмотрения представленных получателем услуги документов необоснованно велики, можно говорить об относительно низком уровне качества процедуры реализации муниципальной функции.

2) *доступность информации о порядке реализации муниципальной функции*. Независимо от того, насколько совершенна процедура реализации муниципальной функции, доступность и полнота информации о порядке ее реализации значительно повышает доступность муниципальной услуги (функции) для заявителей. В этой связи детализация описания порядка реализации муниципальной функции в электронном виде должна быть выше. На данный момент действует регулирование, направленное на обеспечение доступности информации о порядке реализации муниципальных функций, однако можно констатировать его недостаточность.

3) *отсутствие дискриминирующих обстоятельств при реализации муниципальной функции*. Например, для электронных муниципальных функций (услуг) – требование приобрести и установить дорогостоящее программное обеспечение на персональный компьютер.

Итак, в российском законодательстве отсутствует нормативно закреплённая типология муниципальных функций и терминология в этой области. Также нет единых критериев оценки качества реализации органами МСУ муниципальных функций, что существенно затрудняет реализовывать отдельные виды муниципальных функций в электронном виде.

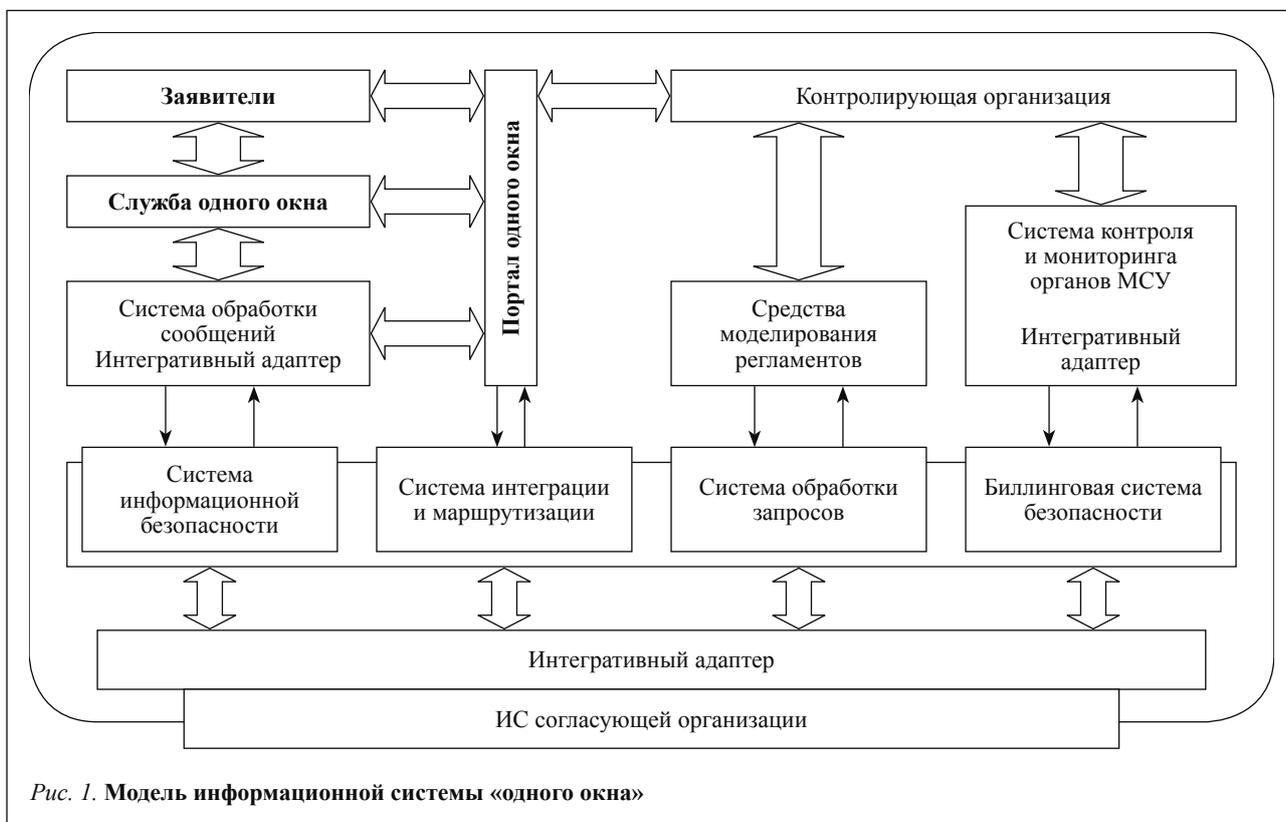
Важным этапом процесса информатизации органов МСУ является появление универсальных информационных систем, направленных на решение множества задач различного содержания и выполняющих функции нескольких отдельных информационных систем.

В 2011 г. была принята новая программа федерального уровня «Информационное общество 2011–2020 гг.», в основе которой заложены принципы, цели и задачи современного развития органов власти на основе использования ИКТ. Показателями эффективности использования информационных ресурсов в деятельности органов государственной власти являются: модернизация системы информационного обеспечения; создание элементов электронного правительства, включая обеспечение информационной открытости деятельности органов государственной власти; развитие систем электронного документооборота; расширение набора услуг, предоставляемых в электронной форме; привлечение профессионально подготовленных управленческих кадров, способных применять и активно использовать в своей практической деятельности новые информационные технологии.

В основе современной эффективной реализации государственной информационной политики лежит процесс информатизации структур муниципального управления, который осуществляется как организационно-технологический процесс, при этом на всех



Лачина Т. А., Казаков М. Ю., Чистяков М. С.



уровнях власти: федеральной, региональной и муниципальной. В практическом смысле это выражается в создании информационных ресурсов предоставления муниципальных услуг, где любой гражданин может оформить различного рода документы в электронном формате, что позволяет существенно сократить время на оформление документов и справок. Особое значение в рамках применения ИКТ в органах власти является механизм «одного окна» и электронных муниципальных услуг, который позволяет предоставлять населению различного рода электронные услуги в сфере муниципального управления, пассажирского транспорта, образования, правоохраны и т. д. При этом существует также единый портал, который выполняет задачи информационной поддержки в рамках определенного федерального ресурса, создающего определенные стандарты электронных документов и предоставления электронных услуг (<http://www.gosuslugi.ru/>). Одним из основных преимуществ, которые портал предоставляет гражданам и представителям бизнес-среды (внешним пользователям), является доступ к различным службам и сервисам в режиме «одного окна» (рисунок 1).

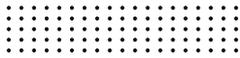
Особенно выгодно создание портала для внешних пользователей (в случае муниципальных органов такими пользователями оказываются

граждане и представители бизнес-сообщества). В настоящее время самой распространённой и приближенной к системе электронного документооборота в органах власти автоматизированная система документационного обеспечения управления (ДОУ) [6]. Автоматизированная система ДОУ призвана повысить эффективность управленческой деятельности организаций за счёт автоматизации всего комплекса работ с документами

Автоматизированная система ДОУ создаёт единое информационное пространство, предоставляющее пользователям средства совместной работы со всеми документами организации в течение всего их жизненного цикла.

Необходимо отметить, что в настоящее время созданию систем электронного документооборота препятствуют следующие факторы: не утверждены стандарты взаимодействия систем, т.е. не определены форматы, состав и содержание электронных документов, структура информационного взаимодействия систем.

Особое значение в рамках инновационного развития и устранения недостатков и недоработок в данной области регионального и муниципального управления имеет развитие многофункциональных центров по предоставлению услуг. Многофункциональный центр (далее МФЦ) – это современная система документооборота, организация межведомственного взаимодействия



Лачина Т. А., Казаков М. Ю., Чистяков М. С.

в электронном виде, минимизация бюрократизма при оказании муниципальных услуг [5].

Большая работа была проделана в рамках Федеральной целевой программы «Электронная Россия». Впервые в российской практике при подготовке к этой программе тематика «электронного правительства» рассматривалась единым творческим коллективом, включающим в себя представителей академической науки, специалистов из правительственных организаций, некоммерческих и коммерческих структур. В то же время, несмотря на обширные исследования, проведенные в сфере «электронного правительства», ряд моментов по-прежнему остается недостаточно изученным и обобщенным. Очевиден недостаток работ, в которых дается лишь политологический анализ темы «электронного правительства», приводится детальное рассмотрение зарубежного опыта с целью применения его лучших практик в России. К явным пробелам можно отнести унифицированность такого аспекта как «электронная услуга».

Основой «электронной услуги» является электронный административный регламент. Работа по их созданию ведется давно, но, как показали результаты проведенного в ходе работы фундаментального и прикладного исследований, электронные административные регламенты еще не разработаны и не внедрены в практическую деятельность.

Обзор информации, содержащейся на сайтах различных муниципальных образований, позволяет сделать вывод, что на данный момент отсутствует общая практика применения электронных административных регламентов и единый подход к их применению.

Важнейшими требованиями к описанию административных процедур являются структурированность и полнота изложения информации.

Структурированность достигается за счет разложения процесса реализации муниципальной функции (предоставления муниципальной услуги) в электронном виде на дробные составляющие, вплоть до действий, выполняемых отдельными сотрудниками, и подготовки описания процесса в разрезе данной структуры. Полнота изложения достигается за счет описания каждого действия, выполняемого в рамках процесса реализации муниципальной функции по стандартному набору характеристик (Данный набор характеристик определен Порядком разработки административных регламентов (утв. Постановлением Правительства № 679 от 11 ноября 2005), и уточнен «Методическими рекомендациями по разработке административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг»).

Схематично модель разработки электронного административного регламента представлена на рисунке 2.

Данная модель разработана авторами данной статьи. За основу была взята модель «белого ящика», т.е. в данной модели известны входные и выходные параметры, а также процессы, происходящие внутри системы. Модель описывает процесс разработки проекта электронного административного регламента, который выступает в качестве подсистемы общей системы управления реализацией муниципальных функций в электронном виде. В качестве входящих сигналов выступает информация, полученная из различных источников, которая преобразуется в процессе разработки электронного административного регламента.

Модель разработки электронного административного регламента необходима для структурного моделирования данного процесса, и отражает его системность.



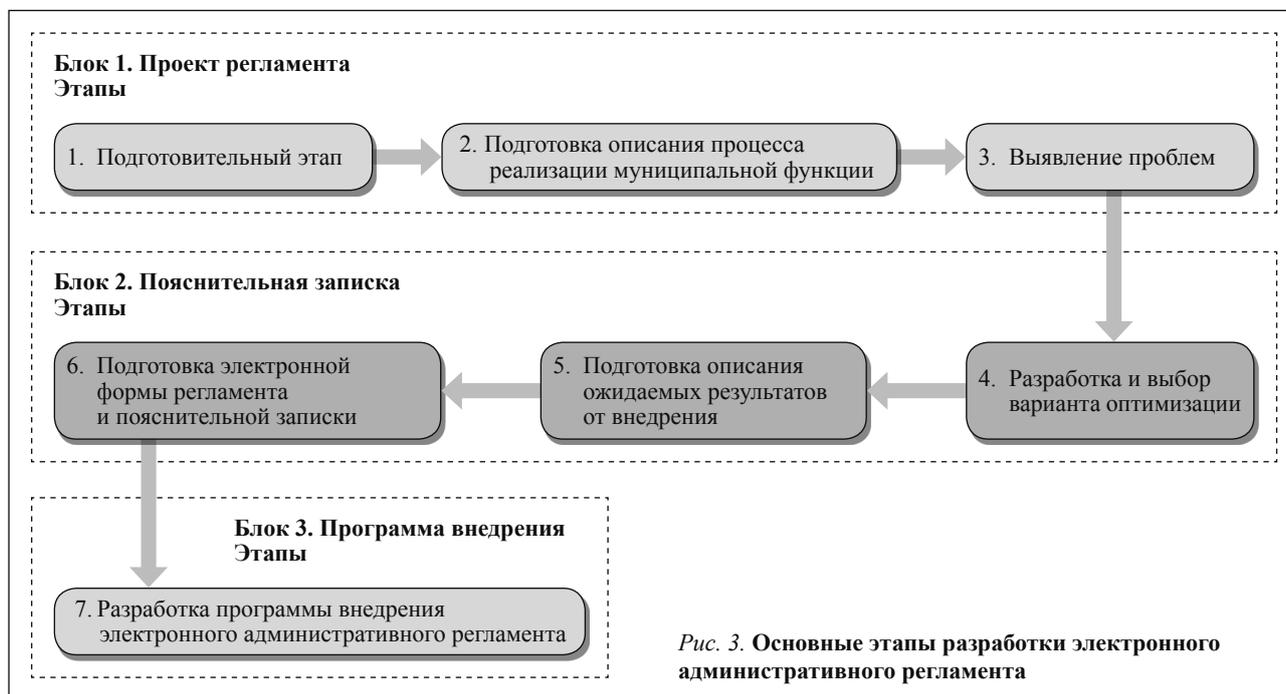


Рис. 3. Основные этапы разработки электронного административного регламента

Основные этапы разработки электронного административного регламента приведены на рисунке 3.

Перед раскрытием сущности основных составляющих каждого этапа и их содержания, целесообразно представить подробную блок-схему процесса разработки электронных административных регламентов. Данная блок-схема отражает масштаб работ по разработке электронных административных регламентов, а также системный подход к этому процессу, т.е. отражает все этапы разработки электронных административных регламентов в комплексе, что позволяет ее применять в других муниципальных образованиях, независимо от их видов (см. рисунок 4).

Подробнее раскроем и рассмотрим составляющие каждого этапа и их содержание.

#### Этап 1. Подготовительный этап.

Цель: подготовка необходимой информации для выполнения последующих этапов (для разработки форм сбора информации на этапе 2; оценки соответствия нормативным требованиям проектируемых решений, вырабатываемых на этапе 4; учета нормативных требований при описании процесса на этапе 5 и при подготовке проекта регламента и программы внедрения на этапе 6 и этапе 7).

Результаты:

1. Перечень нормативных актов и внутренних документов, регламентирующих процесс реализации муниципальной функции в электронном виде. Это необходимо для выполнения всех формальных требований к содержанию электронного административного регламента.

2. Свод нормативных требований по элементам электронного административного регламента для сбора информации и выявления проблем в текущем административном регламенте.

3. Система показателей оценки процесса реализации муниципальной функции в электронном виде.

Иницирующее событие: принятие решения о разработке проекта административного регламента и плана работ; создание рабочей группы; выдача руководителем органа МСУ поручения о проведении работ по подготовительному этапу.

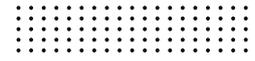
Подготовительный этап разработки электронных административных регламентов включает в себя 2 типа процедур:

1. Сбор правовой информации, который в свою очередь включает в себя:

- 1.1. составление перечня нормативно-правовых актов, регламентирующих процесс разработки электронных административных регламентов;
- 1.2. анализ каждого из элементов регламентации;
- 1.3. отсеивание позиций, которые ошибочно относятся к элементам регламентации;
- 1.4. отсеивание нормативных актов, которые ошибочно включены в список.

2. Разработка системы показателей оценки процесса разработки электронных административных регламентов. Данная процедура включает в себя:

- 2.1. разработку системы показателей оценки процесса разработки электронных административных регламентов;



2.2. оценку потерь времени, связанных с непосредственным участием в процессе реализации той или иной муниципальной функции в электронном виде;

2.3. создание системы показателей социально-экономического эффекта от внедрения электронных административных регламентов;

2.4. оценка материальных потерь от внедрения электронных административных регламентов.

Цель подготовительного этапа создания электронных административных регламентов: сбор и обобщение информации, необходимой для оптимизации процесса и для описания процесса в соответствии с нормативными требованиями.

Результат подготовительного этапа: описание существующей модели реализации муниципальной функции для того, чтобы впоследствии использовать для написания пояснительной записки.

Иницирующее событие: согласование рабочей группой, утверждающей административные регламенты, системы показателей для оценки процесса реализации муниципальной функции в электронном виде, подготовленной в ходе подготовительного этапа; согласование в группе разработчиков плана работ по составлению описания процесса реализации муниципальной функции в электронном виде; выдача руководителем органа МСУ поручения о проведении работ по составлению описания процесса реализации муниципальных функций уже после внедрения электронного административного регламента.

Процедуры **этапа подготовки описания процесса реализации муниципальных функций в электронном виде** следующие:

1. Разбивка муниципальной функции на подпроцедуры, либо на операции:

1.1. определение результатов процесса реализации муниципальных функций в электронном виде;

1.2. выявление административных процедур;

1.3. дробление административных процедур на конкретные действия;

1.4. составление окончательной структуры процесса реализации той или иной муниципальной функции в электронном виде.

2. Описание структурных элементов муниципальной функции:

2.1. сбор информации об основных структурных элементах муниципальной функции;

2.2. описание работ по совершенствованию структурных элементов муниципальной функции.

3. Подготовка отчета с описанием процесса реализации муниципальной функции в электронном виде:

3.1. составление последовательности действий с подробным описанием каждого из них;

3.2. подготовка блок-схем процесса реализации муниципальных функций в электронном виде с разбивкой по процедурам.

Цель **третьего этапа (выявление проблем)**: выделение максимально полного списка проблем, для дальнейшей выработки решений по их устранению.

Результаты:

1. Перечень проблем в целом по процессу управления реализацией муниципальных функций в электронном виде, а также по его отдельным составляющим (процедурам, действиям, подпроцессам и т.д.)

2. Перечень рекомендаций по устранению выявленных проблем.

Составляющие третьего этапа – 5 основных процедур:

1. Разработка перечня отдельных элементов процесса реализации муниципальных функций в электронном виде с их подробной характеристикой.

2. Определение целевых значений характеристик отдельных элементов:

2.1. задание целевых значений по каждой характеристике;

2.2. определение способа сбора информации;

3. Сбор информации по характеристикам элементов процесса реализации муниципальных функций в электронном виде:

3.1. взаимодействие с населением (опросы, анкетирование, интервью);

3.2. взаимодействие с муниципальными служащими (опросы, анкетирование, интервью);

3.3. проведение кабинетных исследований (контент-анализ, анализ СМИ, анализ жалоб и обращений).

4. Выявление и формулирование проблем включает в себя:

4.1. выявление и формулирование проблем в целом по процессу;

4.2. выявление и формулирование проблем по отдельным взятым административным процедурам.

5. Подготовка отчета с подробным описанием проблем включает:

5.1. список ключевых проблем с их подробным описанием;

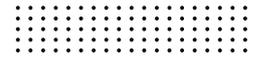
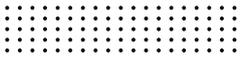
5.2. сводный перечень выявленных проблем.

**Четвертый этап – это разработка и выбор варианта оптимизации процесса управления реализацией муниципальной функции в электронном виде.**

Цель: нахождение наиболее приемлемого варианта оптимизации с точки зрения достигаемых эффектов и стоимости.

Результаты:

1. Вариант оптимизации процесса управления реализацией муниципальной функции в виде набора решений для отдельных проблем.



2. Расчет стоимости выбранного варианта оптимизации.

3. Описание альтернативных вариантов оптимизации.

Рассмотрим более подробно этап разработки и выбора варианта оптимизации процесса управления реализацией муниципальной функции в электронном виде.

Четвертый этап делится на 6 основных процедур:

1. Разработка решений по каждой проблеме.

2. Проверка решений на непротиворечивость:

2.1. попарное сопоставление решений;

2.2. проверка на наличие ошибок.

3. Оценка издержек на реализацию решений.

4. Оценка эффективности решений:

4.1. оценка качества для получателя муниципальной услуги;

4.2. оценка экономической эффективности;

4.3. оценка эффективности реализации решения исполнителями.

5. Выбор трех ключевых вариантов оптимизации из множества решений.

6. Выбор одного варианта оптимизации для внедрения:

6.1. составление сметы расходов по трем выбранным вариантам оптимизации;

6.2. оценка каждого варианта оптимизации с позиции ожидаемых эффектов;

6.3. окончательный выбор варианта оптимизации.

**Этап 5 – Подготовка описания ожидаемых результатов от внедрения электронного административного регламента** (ответ на вопрос «Что изменится в лучшую сторону?»)

Цель: внедрить выбранный вариант оптимизации процесса управления реализацией муниципальных функций в электронном виде в конструкцию описания административного процесса.

Результат этапа: Описание ожиданий от процесса внедрения изменений для последующего использования при написании текста проекта электронного административного регламента.

Основные составляющие этапа:

1. Выделений требований к процессу управления реализацией муниципальных функций в электронном виде.

2. Построение модели процесса.

3. Описание модели процесса.

**Этап 6 – Подготовка электронной формы регламента и пояснительной записки.**

Цель: подготовка результирующих документов.

Результаты:

1. Текст проекта электронного административного регламента.

2. Текст пояснительной записки к проекту электронного административного регламента для использования при проведении независимой экспертизы, публичного обсуждения, раскрытия информации о ходе разработки электронного административного регламента, последующей его доработки, согласования и утверждения.

Шестой этап включает в себя подготовку текста проекта административного регламента и подготовку пояснительной записки к проекту регламента.

Подготовка текста регламента делится на несколько этапов:

1. Подготовка раздела «Общие положения».

2. Подготовка раздела «Требования к порядку реализации муниципальной функции в электронном виде».

3. Описание процесса реализации муниципальной функции в электронном виде.

4. Разработка формы документа в электронном виде и приложений к нему.

5. Составление сводного текста электронного административного регламента с приложениями.

Подготовка пояснительной записки к проекту электронного административного регламента предполагает создание свода информации, полученной в ходе выполнения других этапов.

**Этап 7. Разработка программы внедрения электронного административного регламента.**

Данный этап является завершающим в процессе разработки электронных административных регламентов.

Цель данного этапа: подготовка результирующих документов.

Результат: программа внедрения электронного административного регламента для передачи потребителям муниципальных услуг конечного результата процесса управления реализацией муниципальных функций в электронном виде.

Основные составляющие седьмого этапа:

1. Подготовка предложений по изменению нормативной базы;

2. подготовка плана мероприятий по внедрению регламентов;

3. подготовка программы внедрения.

Все этапы методики взаимосвязаны между собой, отсутствие одного из этапов невозможно, так как это существенно снизит качество разработки электронных административных регламентов.

Внедрение представленной методики имеет ряд преимуществ:

1. Возможность получать информацию об административных процедурах с разной глубиной детализации проблем, поэтому можно сосредоточить поиск проблем на наиболее важных участках процесса управления реализацией муниципальных функций в электронном виде.

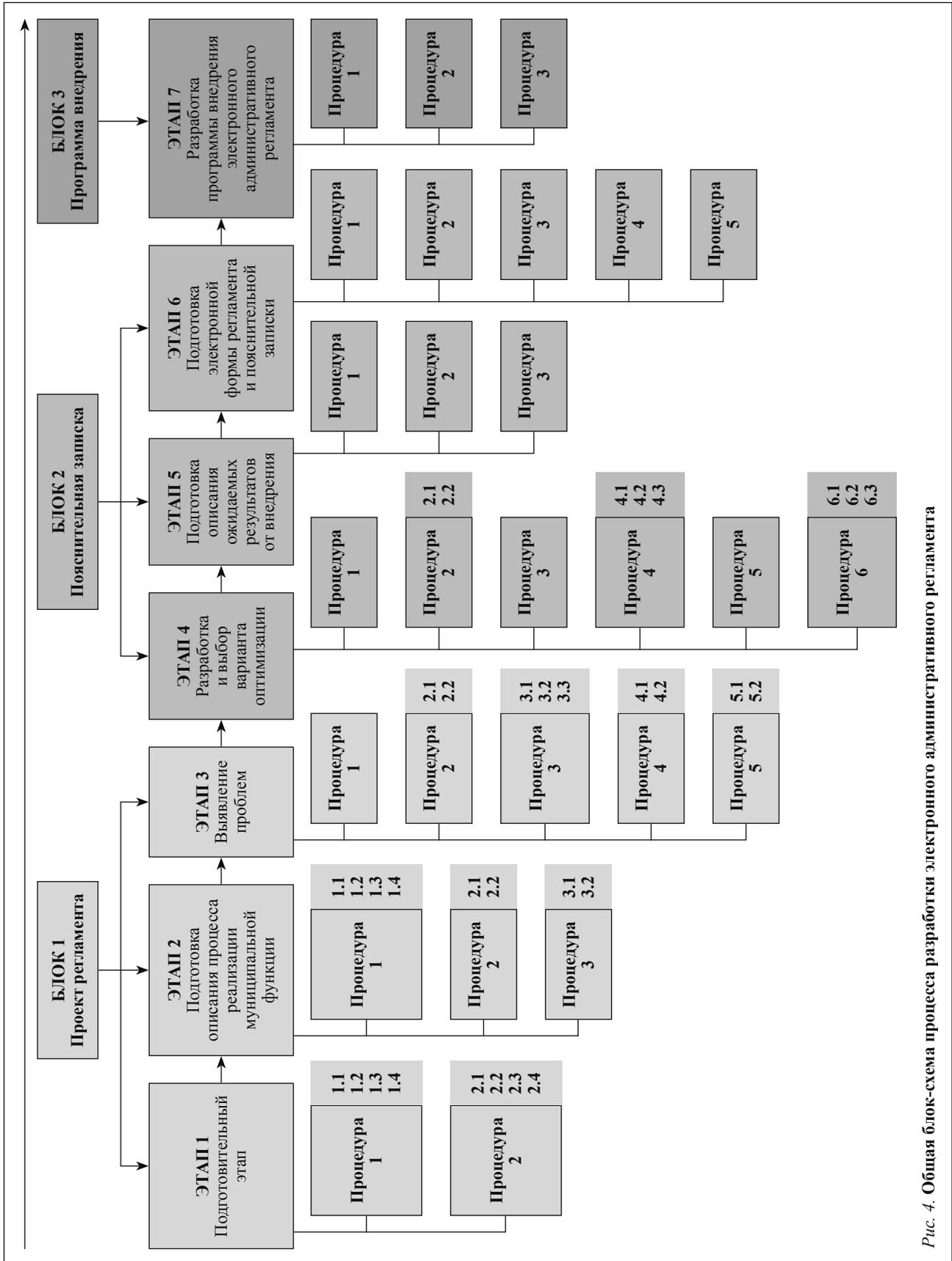


Рис. 4. Общая блок-схема процесса разработки электронного административного регламента



*Лачина Т. А., Казаков М. Ю., Чистяков М. С.*

2. Сокращение издержек органов МСУ на реализацию муниципальных функций.
3. Полное описание плана внедрения электронного административного регламента.
4. Структуризация работы муниципальных служащих.
5. Соблюдение нормативных требований к структуре и содержанию административного регламента.
6. Оптимизация процесса управления реализацией муниципальных функций в электронном виде.
7. Возможность разработки электронного административного регламента силами муниципальных служащих.

Таким образом, в ходе исследования сформирована модель разработки электронного административного регламента, которая показывает, что данный процесс формулирования электронного административного регламентирования – это система, взаимосвязанных между собой блоков. Данная модель разработки электронного административного регламента является простой и универсальной, что способствует ее использованию в разработке любой формы административных документов, регламентирующих оказание государственных и муниципальных услуг в целом, подходит для любого органа государственной власти и учреждения, независимо от его статуса.

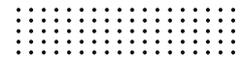
#### **Литература:**

1. Калинина А. Э., Соколов А. Ф. Организационное, институциональное и информационное обеспечение функционирования многофункциональных центров оказания государственных и муниципальных услуг // Вестник Волгоградского университета. Сер. 3. Экономика, Экология. 2013. №2 (23).
2. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: Федеральный Закон Российской Федерации от 27 июля 2010 года №210-ФЗ [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. О плане перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде федеральными органами исполнительной власти: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 октября 2009 года № 1555-р [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Годнев Е. В. Чего мы ждем от системы менеджмента качества в органах местного самоуправления? // Стандарты и качество. 2012. №11. С. 34–37.
5. Портал госуслуг. Что такое МФЦ? [электронный ресурс]. URL: <http://pgu.mos.ru/ru/mfc/> (дата обращения 04.03.2017).
6. Чернов В. Н. Системы электронного документооборота: учебное пособие. М.: РАГС. 2009.

#### **References:**

1. Kalinin A. E., Sokolov A. F. Organizational, institutional and information support of functioning of the multipurpose centers of rendering the public and municipal services // Bulletin of the Volgograd university. Series 3. Economy, Ecology. 2013. №2 (23).
2. About the organization of providing the public and municipal services: The federal law of the Russian Federation dated July 27, 2010 №210-FZ [e-resource]. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
3. About the plan of transition to providing public services and execution of the state functions in electronic form by federal executive authorities: Order of the Government of the Russian Federation dated October 17, 2009 № 1555-r [e-resource]. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
4. Godnev E. V. What do we wait from a quality management system in local governments for? // Standards and quality. 2012. №11. P. 34–37.
5. Portal of state services. What is MFTs? [e-resource]. URL: <http://pgu.mos.ru/ru/mfc/> (date of reference 03.04.2017).
6. Chernov V. N. Electronic document management systems: a training manual. Moscow: RAGS. 2009.



## СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ОКАЗАНИЯ МЕДИЦИНСКОЙ ПОМОЩИ НАСЕЛЕНИЮ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ В РАМКАХ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ПРОГРАММЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГАРАНТИЙ

**Ионкина И. В.**

кандидат медицинских наук, врач, ГБУЗ СО «Свердловская областная клиническая больница №1» (Россия), 620102, Россия,  
г. Екатеринбург, ул. Волгоградская, 185, office@okb1.ru

УДК 614.2(470.54)  
ББК 51.1(2Рос-4Све)

**Цель.** Анализ проблем реализации территориальной программы государственных гарантий в Свердловской области при оказании специализированной медицинской помощи в условиях перехода на подушевое финансирование и пути их решения.

**Методы.** Проведены: маркетинговое анкетирование пациентов хозрасчетной поликлиники ГБУЗ СО «СОКБ №1»; использованы результаты социологического исследования удовлетворенности качеством и доступности оказываемой медицинской помощи в консультативно-диагностической поликлинике «Свердловской областной клинической больницы №1», экспертный опрос специалистов ГБУЗ СО «СОКБ №1».

**Результаты.** По результатам проведенных социологических, статистических и экспертных методов, выделен ряд проблем, препятствующих получению специализированной медицинской помощи в рамках территориальной программы государственных гарантий жителям Свердловской области. Среди них: неукomплектованность врачебным персоналом на местах; снижение доступности оказываемой специализированной медицинской помощи. Предложены пути их решения.

**Научная новизна.** На основании выполненных автором исследований предложена новая модель обеспечения населения специализированной медицинской помощью, позволяющая усовершенствовать существующую систему оказания специализированной медицинской помощи в Свердловской области.

*Ключевые слова:* оказание медицинской помощи, Свердловская область, территориальная программа государственных гарантий

## IMPROVEMENT OF THE SYSTEM OF RENDERING MEDICAL AID TO THE POPULATION OF THE SVERDLOVSK REGION IN THE FRAMEWORK OF THE TERRITORIAL PROGRAM OF STATE GUARANTEES

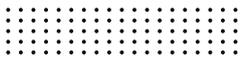
**Ionkina I. V.**

Candidate of Sciences (Medical), doctor of Sverdlovsk Regional Clinical Hospital №1 (Russia), 185 Volgogradskaya str.,  
Yekaterinburg, Russia, 620102, office@okb1.ru

**Purpose.** To analyze the problems of the territorial state guarantee program implementation in the Sverdlovsk region when delivering specialized medical aid in the transition to per capita financing and ways to address them.

**Methods.** In the course of the research marketing questionnaire surveys of patients of self-financing outpatient clinic of the “Sverdlovsk Regional Clinical Hospital (SRCH) №1” have been carried out; the results of a sociological survey of satisfaction with the quality and accessibility of medical care in the consultative-diagnostic outpatient clinic of the Sverdlovsk Regional Clinical Hospital №1 and the expert survey of the specialists of the SRCH №1 have been used.

**Results.** Based on the results of sociological, statistical and expert methods, a number of problems have been revealed which prevent from getting specialized medical care within the territorial program of state guarantees to residents of the Sverdlovsk region. Medical understaff at local level and reduced access to specialized medical aid are among them. The article also features ways to solve these problems.



Ионкина И. В.

**Scientific novelty.** On the basis of the research the author proposes a new model of providing the population with specialized medical care, which will contribute to improvement of the existing system of specialized medical care in the Sverdlovsk region.

*Key words:* medical care delivery, Sverdlovsk region, territorial program of state guarantees

В 2011 г. в стране стартовали региональные программы модернизации здравоохранения, направленные на создание условий для оказания качественной медицинской помощи на всей территории страны на основе выстраивания трехуровневой системы [1, с. 127].

Впервые в 2014 году – рекомендательно, а в 2015 году уже в обязательном порядке внедрены предельные сроки ожидания разных видов медицинской помощи, которые закреплены программой государственных гарантий, и этим обеспечена своевременность её оказания. Подобные сроки введены для ожидания участковых врачей, специалистов первичного звена, диагностических различных процедур и мероприятий, плановой и экстренной госпитализации, скорой и неотложной помощи, а также специализированной медицинской помощи [2, 3, с. 25].

Рассмотрены организационные технологии оказания специализированной медицинской помощи при переходе на подушевое финансирование. В соответствии с законодательством Российской Федерации в сфере обязательного медицинского страхования дифференцированные подушевые нормативы финансирования на прикрепившихся лиц при оплате медицинской помощи в амбулаторных условиях устанавливаются тарифным соглашением между уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, территориальным фондом обязательного медицинского страхования, представителями страховых медицинских организаций, медицинских профессиональных некоммерческих организаций, профессиональных союзов медицинских работников или их объединений (ассоциаций), включенными в состав комиссии по разработке территориальной программы обязательного медицинского страхования, создаваемой в субъекте Российской Федерации [4].

В связи с законодательными инновациями в здравоохранении, реформированием систем оплаты труда и масштабной модернизацией основных средств в государственных медицинских организациях остро встает вопрос повышения эффективности использования ресурсов здравоохранения: кадровых, технологических и финансовых [5, с. 108].

Цель исследования – анализ проблем реализации территориальной программы государственных гарантий в Свердловской области при оказании специализированной медицинской помощи в условиях перехода на подушевое финансирование и пути их решения.

Автором проведен анализ проблем и путей их решения для повышения доступности и эффективности оказания специализированной медицинской помощи населению Свердловской области. С целью анализа проблем реализации территориальной программы государственных гарантий оказания бесплатной медицинской помощи Свердловской области были выделены следующие параметры: изучение доступности и эффективности, оказываемой специализированной медицинской помощи населению Свердловской области.

Для рассмотрения указанных параметров выделены ряд задач: описание портрета пациента, нуждающегося в получении специализированной медицинской помощи, реальная оценка доступности данного вида помощи, а также обеспеченность высококвалифицированными кадрами. Также выделены положительные и отрицательные параметры перехода на подушевое финансирование.

С целью анализа доступности оказания специализированной медицинской помощи при переходе на подушевое финансирование, а также исследования обеспеченности врачебными кадрами на местах, были проведены: маркетинговое анкетирование пациентов хозрасчетной поликлиники ГБУЗ СО «СОКБ № 1»; использованы результаты социологического исследования удовлетворенности качеством и доступности оказываемой медицинской помощи в консультативно-диагностической поликлинике «Свердловской областной клинической больницы № 1». Также, для выявления проблем в доступности оказания специализированной медицинской помощи, автором был проведен экспертный опрос специалистов ГБУЗ СО «СОКБ № 1».

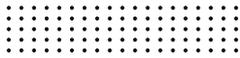
По результатам проведенных социологических, статистических и экспертных методов, выделен ряд проблем, препятствующих получению специализированной медицинской помощи в рамках территориальной программы государственных гарантий жителям Свердловской области.

Среди них:

- неукомплектованность врачебным персоналом на местах;
- снижение доступности оказываемой специализированной медицинской помощи.

Для их решения предложены следующие пути:

- Решение кадровых вопросов.
- Расширение, а в некоторых населенных пунктах введение телемедицинской сети.



Ионкина И. В.

- Увеличение спектра выездных бригад специалистов ГБУЗ СО «СОКБ № 1».

- Предоставление права частным медицинским центрам оказывать медицинские услуги в рамках ОМС, расширение частно – государственного партнерства.

На основании изученных проблем в оказании специализированной медицинской помощи в рамках территориальной программы государственных гарантий медицинской помощи нами предложена многоуровневая модель решения выявленных вопросов. Данная модель включает все уровни оказания медицинской помощи жителям Свердловской области, а именно ЛПУ 1 уровня, ЛПУ 2 уровня, ЛПУ регионального уровня, Министерство здравоохранения Свердловской области, высшие и средние образовательные учреждения по подготовке медицинских кадров и медицинский информационно – аналитический центр Свердловской области.

В данной модели введено формирование региональных регистров по различным нозологиям.

Регистр пациентов – это организованная система сбора информации о пациентах, имеющих конкретные заболевания, находящихся в определенном клиническом состоянии или получающих (получивших) конкретное лечение, которые взяты на учет в системе здравоохранения. Регистры – это один из основных инструментов научной медицины наряду с эпидемиологическими исследованиями и клиническими испытаниями [6, с. 320].

Регистры – наилучший способ оценки:

- Эффективности лекарственных препаратов;
- Отдаленных результатов лечения;
- Комбинированных методов лечения;
- Эффективности хирургических вмешательств;
- Корректности стандартов медицинской помощи.

Основные задачи и преимущества создания региональных регистров для главных врачей, Министерства здравоохранения и ТФОМС представлены ниже.

Задачи регистра:

1. Описание течения заболевания:

- Учет количества пациентов с определенным заболеванием;

Структура заболеваемости по формам и стадиям;

- Анализ тенденций течения заболевания;
- Идентификация групп высокого риска.

2. Определение коэффициента:

- Затраты-эффективности;
- Фармоэкономический анализ заболевания;
- Анализ потребности в хирургическом лечении и лекарственных средствах.

3. Оценка безопасности терапии

- Оценка сравнительной эффективности/безопасности/переносимости лечения;
- Мониторинг безопасности и побочных эффектов от проводимой терапии.

4. Определение эффективности терапии:

- Определение взаимосвязи терапии и исходов заболевания;
- Оценка качества медицинской помощи;
- Оценка адекватности назначенной терапии [7].

Информация, получаемая из регистра.

1. Для организации системы здравоохранения, контроля и надзора:

- Объективные данные по заболеваемости, распространенности и инвалидности;
- Информация о качестве и эффективности терапии;
- Реальная потребность в определенных видах медицинской помощи и лекарственных препаратах;
- Сравнение показателей отдельных регионов между собой и международными показателями.

2. Для клиницистов:

- Динамика изменений в состоянии пациентов во время течения заболевания;
- Эффективность определенного вида терапии в реальной клинической практике;
- Информация о реальном составе группы пациентов в популяции;
- Критерии повышения эффективности адресной помощи больным;
- Частоту, правильность и эффективность назначения препаратов;

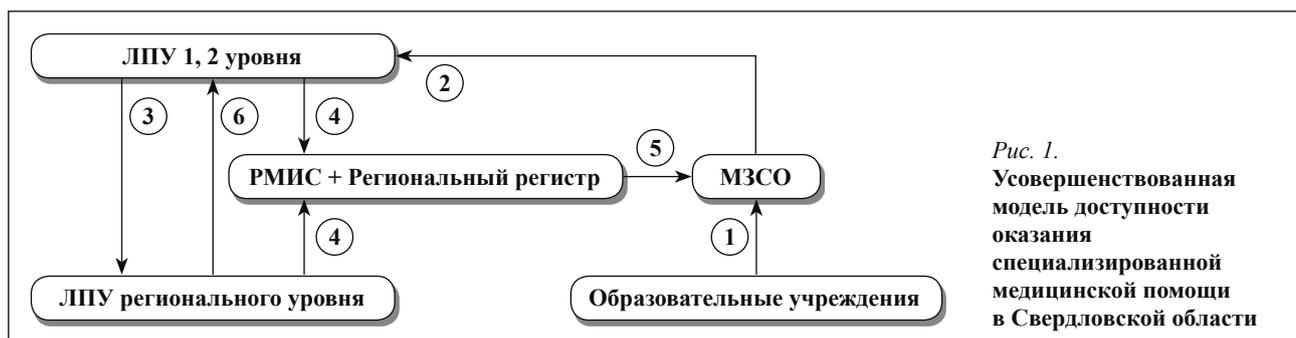
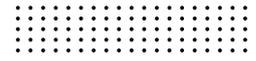
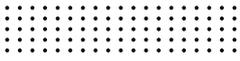


Рис. 1.  
Усовершенствованная модель доступности оказания специализированной медицинской помощи в Свердловской области



Ионкина И. В.

- Частоту, правильность и эффективность применения диагностических исследований;
- Правильность выбора тактики ведения пациентов;
- Клиническую эффективность лечения и диспансерного наблюдения (достижение целевых значений параметров, а также частота госпитализаций, осложнений, случаев инвалидности);
- Экономическую эффективность лечения и диспансерного наблюдения [8, с. 755].

3. Для управленцев:

- Персонифицированный регистр с учетом каждого пациента для расчета потребности в лекарственных препаратах – единственное объективное обоснование для льготного закупа препаратов;
- Определение необходимых ресурсов здравоохранения и лекарственной помощи в условиях региона;
- Контроль за качеством оказания помощи в условиях региона;
- Разработка и контроль за исполнением единых стандартов диагностики, лечения и диспансерного наблюдения на территории региона;
- Позволяет оценить:
- Необходимость повышения уровня образования специалистов;
- Изменение организации оказания медицинской помощи в медицинском учреждении;
- Изменения порядка начисления заработной платы и премирования;
- Изменения закупочной политики в медицинском учреждении;
- Изменения порядка оказания медицинской помощи в целом;
- Изменения тарифов оказания медицинских услуг.

4. Преимущества для врача:

- Программное обеспечение регистра позволяет врачу самостоятельно получать все стандартизированные отчеты и реестры автоматически нажатием одной кнопки;
- Регистр не предусматривает какого-либо вмешательства в рутинную клиническую практику;
- Врач самостоятельно принимает решение о назначении или изменении терапии и имеет возможность отследить эффективность лечения каждого пациента;
- Анализируя данные регистра в целом, можно оценить как клиническую эффективность терапии, так и соответствие практики стандартам, а также доступность препаратов.

Для реализации создания и формирования регистров по нозологиям и специальностям, необходимо предпринять следующие *административные шаги*:

1. Министерству здравоохранения издать приказ о создании и формировании региональных регистров;

2. Руководителю Медицинского информационно – аналитического центра (МИАЦ) обеспечить техническую поддержку регистра, обеспечить техническую интеграцию регистра с региональной медицинской информационной системой;

3. Главным штатным и внештатным специалистам сформировать «блоки» регистра по нозологиям и специальностям, передать их в МИАЦ, вести контроль ведения регистра, осуществлять организационно – методическое сопровождение ведения регистра, анализировать порядок направлений пациентов, состоящих в регистре, на приемы консультативно – диагностической поликлиники ГБУЗ СО «СОКБ № 1», оценивать правильность обследования и лечения пациентов с различными нозологиями, в соответствии с принятыми стандартами оказания медицинской помощи;

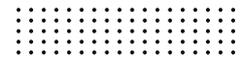
4. Руководителям учреждений здравоохранения организовать включение данных о пациентах по нозологиям или специальностям в РМИС, регулировать потоки и порядок направления пациентов, нуждающихся в оказании специализированной медицинской помощи.

Для создания регистра необходимы следующие ресурсы:

- 1) активная компьютеризация всех рабочих мест врачей Свердловской области;
- 2) создание программного обеспечения для регистра с возможностью интеграции с региональной медицинской информационной системой;
- 3) обучение специалистов на местах работе с компьютером и региональной медицинской информационной системой.

Проблемы: отсутствие контроля за ведением регистра, «нежелание» или «неумение» специалистов на местах работать с регистром.

Таким образом, создание регистра позволяет повысить эффективность диспансеризации больных с различными заболеваниями и здоровых лиц с риском возникновения этого заболевания, стандартизировать информацию, содержащуюся в базе данных, проводить статистический анализ показателей с оценкой распространенности заболевания в регионе, быстро и в любом объеме получать необходимую информацию, анализировать работу лечебно-профилактических учреждений с оценкой оказания медико-социальной помощи больным, осуществлять мониторинг заболевания, сохранять полную преемственность в ведении диспансерной работы на основе унифицированного, стандартного документа, в том числе при смене места жительства, формировать статистические отчетные формы для учреждений федерального и регионального уровней, использовать информацию, хранящуюся в региональных базах данных, для эпидемиологических, медико-экологических и научных исследований на региональном и федеральном уровнях.



*Ионкина И. В.*

**Литература:**

**References:**

1. Вронская М. В., Государственно-правовая политика в сфере охраны здоровья российских граждан: дис. ... канд. юр. наук. Таганрог, 2009. 157 с.
2. Потапчик Е. Г., Попович Л. Д., Салахутдинова С. К. Модернизация здравоохранения: новая ситуация и новые задачи / Под ред. И. М. Шеймана, С. В. Шишкина. М.: «Дело» РАНХ. 2010.
3. Романовский Г. Б. Программа государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи: плюсы и минусы // Правовые вопросы в здравоохранении. 2014. №2. С. 25–29.
4. О подушевом финансировании оказания медицинской помощи за счет средств обязательного медицинского страхования: Письмо Министерства здравоохранения Российской Федерации от 01 августа 2014 года № 11-9 /10/2-5783 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Пирогов М. В., Манухина Е. В. Подушевой способ финансирования медицинской помощи. Теория и практика. // Монография. Приложение к журналу «Главврач». 2012. №7. 108 с.
6. Эльянов М. М. Медицинские информационные технологии. Каталог. // Третья медицина. 2002. №3.
7. Langenbrunner J., Cashin Ch., Dougherty S. Designing and Implementing Health Care Provider Payment Systems. How-To Manuals. The World Bank. Wash. 2009.
8. Reidsema C., Szczerbicki E. A Blackboard database model of the design planning process in concurrent engineering. // Cybernetics and Systems: An International Journal. 2001. №32. P. 755–774.
1. Vronskaya M. V. State and legal policy in the sphere of health protection of the Russian citizens. Candidate's Dissertation (Law sciences). Taganrog. 2009. 157 p.
2. Potapchik E. G., Popovic L. D., Salakhutdinova S. K. Modernization of health care: a new situation and new tasks / Ed. by I. M. Sheiman, S. V. Shishkin. M.: «Delo» RANE. 2010.
3. The Raman G. B. Program of the state guarantees of free rendering medical care to citizens: pluses and minuses // Legal questions in health care. 2014. №2. P. 25–29.
4. About per capita financing of delivery of health care at the expense of means of obligatory medical insurance: Letter of the Ministry of Health of the Russian Federation dated 01 August 2014 № 11-9/10/2-5783. [e-resource]. Access from ref.-legal system Consultant-Plus.
5. Pirogov M. V., Manukhina E. V. Per capita way of financing of medical care. Theory and practice.//Monograph. Annex to the Glavvrach magazine. 2012. №7. 108 p.
6. Elyanov M. M. Medical information technologies. Catalog. // Third medicine. 2002. №3.
7. Langenbrunner J., Cashin Ch., Dougherty S. Designing and Implementing Health Care Provider Payment Systems. How-To Manuals. The World Bank. Wash. 2009.
8. Reidsema C., Szczerbicki E. A Blackboard database model of the design planning process in concurrent engineering. // Cybernetics and Systems: An International Journal. 2001. №32. P. 755–774.



## ЦИФРОВАЯ ЭКОНОМИКА КАК СОСТАВЛЯЮЩАЯ ТЕХНОЛОГИЧЕСКОЙ ПЛАТФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ И УПРАВЛЕНИЯ

**Большаков С. Н.**

доктор политических наук, доктор экономических наук, профессор, проректор по учебной работе Сыктывкарский государственный университет имени Питирима Сорокина (Россия), 167001, Россия, г. Сыктывкар, Октябрьский пр., 55, [snbolshakov@mail.ru](mailto:snbolshakov@mail.ru)

**Лескова И. В.**

доктор социологических наук, профессор, кафедры социальной антропологии факультета социологии Российский государственный социальный университет (Россия), 129226, Россия, г. Москва, ул. Вильгельма Пика, 4 строение 1, [Leskova.i@yandex.ru](mailto:Leskova.i@yandex.ru)

**Большакова Ю. М.**

кандидат политических наук, доцент кафедры экономики, государственного и муниципального управления, Коми республиканская академия государственной службы и управления (Россия), 167982, Россия, г. Сыктывкар, ул. Коммунистическая, 11, [82abdulaeva@rambler.ru](mailto:82abdulaeva@rambler.ru)

УДК 004:[33:351]  
ББК 65c51+67.401c51

**Аннотация.** В работе анализируется экономическая деятельность, основанная на цифровых технологиях, предусматривающая внедрения информационных технологий во все отрасли и сферы деятельности. Предпринимается попытка раскрыть значимость цифровых технологий стимулирующих экономический рост, раскрываются новые возможности и повышения качество услуг. В работе делается вывод о том, что цифровые технологии являются основанием перспективного роста экономики и качества государственного управления. В исследовании выявляются причины качественного спроса на цифровые технологии.

**Методы.** Методология исследования основана на принципах социологической оценки и интерпретации данных. В процессе исследования наиболее продуктивным оказались методы саморефлексии исследователя, когнитивного подхода в экономической теории.

**Результаты.** Проанализированы подходы к формированию сводных оценок внедрения технологий и роста цифровой экономики, сделаны выводы о современной практике роста использования цифровых технологий, направления использования цифровых технологий в развитых, переходных и развивающихся странах, дана оценка использования цифровых дивидендов как выгод для социально-экономического развития.

**Область применения результатов.** Результаты проведенного исследования могут быть использованы в деятельности органов исполнительной власти, повышение качества государственного управления, переход на новые цифровые технологии в электронном государственном управлении.

**Научная новизна и практическая значимость.** Раскрыты методические подходы к оценке внедрения информационных технологий во все отрасли и сферы деятельности, выявлены наиболее проблемные направления использования цифровых технологий в развитых, переходных и развивающихся странах, электронном государственном управлении.

**Ключевые слова:** цифровая экономика, электронное государственное управление, качество управления, информационные технологии.



## DIGITAL ECONOMY AS PART OF THE TECHNOLOGICAL PLATFORM OF PUBLIC POLICY AND ADMINISTRATION

### **Bolshakov S. N.**

Doctor of Science (Economic), Professor, Vice-Rector for Academic Affairs of Pitirim Sorokin Syktyvkar State University (Russia), 55 Oktyabrskiy pr., Syktyvkar, Russia, 167001, snbolshakov@mail.ru

### **Leskova I. V.**

Doctor of Science (Sociological), Professor of Social Anthropology Department, Faculty of Sociology, Russian State Social University (Russia), build. 4 Wilhelm Piek str., Moscow, Russia, 129226, Leskova.i@yandex.ru

### **Bolshakova Yu. M.**

Candidate of Science (Political), Associate Professor of Economics, State and Municipal Administration Department, Komi Republican Academy of Civil Service and Management (Russia), 11Communisticheskay str., Syktyvkar, Russia, 167982, 82abdulaeva@rambler.ru

**Annotation.** The research analyzes economic activity based on digital technologies, providing for the introduction of information technologies into all sectors and spheres of activity. An attempt is made to highlight the importance of digital technologies which stimulate economic growth, new opportunities are revealed and the quality of services is improved. The research comes to the conclusion that digital technologies are the basis for the perspective growth of the economy and the quality of public administration. Also, the reasons for the qualitative demand for digital technology are identified.

**Methods.** The research methodology is based on the principles of sociological estimation and data interpretation. In the course of the research, the researcher's self-reflection, cognitive approach in economic theory turned out to be the most effective methods.

**Results.** Approaches to the development of integrated assessment of the technologies introduction and the digital economy growth have been analyzed; conclusions are made on the existing experience of boosting the use of digital technologies, of digital technologies trend in developed, transitional and developing economies; also, the use of digital dividends as benefits for social and economic development have been estimated.

**Scope of application.** The research findings can be useful for executive bodies, improving the quality of public administration and the transition to new digital technologies in e-government.

**Scientific novelty and practical significance.** Methodological approaches to assess the introduction of information technologies in all sectors and spheres of activity are identified, problem areas of digital technologies use in developed, transitional and developing countries and e-government have been revealed.

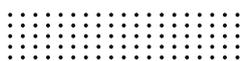
*Key words:* digital economy, e-government, quality of management, information technologies.

Среди ключевых целей цифровой экономики необходимо выделить сквозную автоматизацию всех основных производственно-экономических процессов, развитие рынка персонализированного производства и потребления, увеличение совокупной эффективности субъектов экономической деятельности, мобилизацию знаний через обмен, создание новых рабочих мест в высокотехнологических отраслях. В-первую очередь, «цифровая экономика» – это экономическая деятельность, основанная на цифровых технологиях, предусматривающая внедрения информационных технологий во все отрасли и сферы деятельности, а также перенос бизнес-процессов в цифровое и управленческое пространство.

В декабре 2016 года президент России подписал указ о разработке и утверждении программы

«Цифровая экономика», которая предусматривает меры по созданию правовых, технических, организационных и финансовых условий для развития цифровой экономики в Российской Федерации и ее интеграции в пространство экономики государств – членов Евразийского экономического союза. Современные технологии меняют традиционный уклад экономики, преобразуя ее в цифровую. Электронная торговля, цифровые платежи, Интернет вещей, социальные медиа – все это сильно влияет на бизнес, граждан и правительство.

В традиционном понимании цифровая экономика – это система безбумажного взаимодействия и возможность постоянного изменения различной информации в базах данных.



*Большаков С. Н., Лескова И. В., Большакова Ю. М.*

Пока идут нарастающими темпами процессы приватизации, граждане в основном пользуются электронным правительством для получения информации, а не услуг, как пишет профессор Эндрю Скотт: «при этом уровень использования государственных и муниципальных услуг остается удивительно низким, и многие граждане считают онлайн-процедуры не очень удобными» [20]. Говоря о низкой интенсивности использования электронного правительства, стоит отметить, что средств в развитии цифровой отрасли вложено много, но они не оправдали ожидания: интересные проекты не реализованы, большинство инвестиций не принесло результатов. Для достижения эффективности необходимо, чтобы разработка систем электронного правительства сопровождалась административными реформами. Кроме того, сначала нужно создать электронное правительство, а потом постепенно переходить к цифровому [1, 11].

С точки зрения граждан цифровое правительство должно быть доступным всегда и везде, в том числе и на мобильных устройствах, поэтому важно пересмотреть использование мобильной связи для транзакций, также оно должно быть персонализированным, ориентированным на решение задач, вызывать доверие и быть лучше, чем альтернативы

В России необходимо пересмотреть, расширить и укрепить стратегию перехода к цифровому правительству, а также разработать детальную стратегию перехода к цифровым административным процессам в системе реализации государственных решений. Не менее важно создать планы использования информационно-коммуникационных технологий для каждого органа государственной власти. Среди принципов применения цифровых государственных услуг необходимо назвать принципы платформи-независимость и направленность на мобильные устройства, а также проектирование услуг, ориентированное на пользователя.

В последние годы Россия достигла существенного прогресса в реализации действующей концепции электронного правительства, предусматривающей предоставление государственных услуг в электронной форме и обеспечение открытости деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Тем не менее, уровень использования информационно-коммуникационных услуг в системе государственного управления остается недостаточным.

Мировой опыт ярко демонстрирует, что цифровые технологии быстро и повсеместно распространяются в развивающихся странах, однако предполагаемые цифровые дивиденды – выгоды для социально-экономического развития, связанные с использованием технологий – не всегда оправдывают ожиданий. Цифровые технологии стимулировали экономический рост, открывают новые возможности и повышают качество

услуг, но что необходимо сделать, чтобы эти выгоды были справедливо распределены среди населения?

Страны смогут получить максимальную отдачу от преобразований в информационно-коммуникационной сфере лишь при условии, что они будут непрестанно улучшать деловой климат, вкладывать средства в образование и охрану здоровья граждан. В странах, где этот фундамент непрочен, цифровые технологии не обеспечили ни подъема производительности в экономике, ни уменьшения неравенства [8].

Масштабное исследование «цифровые дивиденды» проведенное в 2016 году, среди 895 сети экспертов и пользователей Интернета, посредством рассылки приглашений по электронной почте, Twitter или Facebook демонстрирует, что многие из опрошенных являются интернет-ветеранами – 50%, т.к. используют интернет, начиная с 1992 года или ранее, 11% активно участвуют в он-лайн общении с 1982 года или ранее. В исследовании попросили ответить на вопрос, что является их основной областью интернет интереса, так 15% участников социологического исследования идентифицировали себя как ученые-исследователи масс-медиа; 14% в качестве руководителей организаций или предпринимателей; 12% в качестве консультантов, 12% респондентов отметили себя в качестве авторов, редакторов или журналистов; 9% WEB-технологов, разработчиков или администраторов; 7% респондентов идентифицировали себя в качестве адвокатов или активных пользователей; 3% как пионеры цифровых технологий; 2% в качестве политиков; и 25% респондентов указывали ответ «прочее» [5]. Ответы этих респондентов на существо поставленного вопроса раскрывается в таблице 1.

*Табл. 1. Результаты опроса экспертов в сфере интернета и он-лайн технологий управления*

Эксперты N = 371, %	Всего N = 895, %	
71	72	К 2020 году инновационные формы онлайн сотрудничество выльется в значительно более эффективную и гибкую форму государственного управления, бизнес-менеджмента, управления НКО.
26	26	К 2020 году органы государственного управления, бизнес, некоммерческие организации в первую очередь сохраняют привычный для 20-го века модель поведения в отношениях с гражданами и потребителями в онлайн и в автономном режиме.
3	2	Нет ответа



*Большаков С. Н., Лескова И. В., Большакова Ю. М.*

Первый столбец охватывает ответы 371 эксперта в сфере цифровых технологий, которые регулярно участвуют в исследованиях и опросах. Второй столбец охватывает ответы всех респондентов, в том числе 524 чел., которые были охвачены другими исследователями или сетевыми проектами.

Многие респонденты отметили, что государственные учреждения являются достаточно консервативными учреждениями и защищают свою прерогативу сохранить консервативный стиль принятия управленческих решений; большая часть респондентов отметила, что изменения, которые внедряются в системе государственного управления приходят из бизнес-менеджмента, направлены на изменение традиционных управленческих подходов и политических практик не всегда являются обязательно внедрены в государственный сектор [5].

Чаще всего мотивы инициированные сетевой моделью управления заставляют меняться институты, не всегда сохраняя формы устойчивости данных институтов, ввиду значительного давления внешней среды, технологий и пр. Медиа-компании являются классическими примерами организаций, которые вынуждены были реагировать на новые цифровые технологии и социальную реальность. Функционирующие социальные и политические институты все более внимательно реагируют на изменения технологий, изменяя и трансформируя технологию реакции на возмущение внешней среды, как пишут западные партнеры – «молекулярная демократия» самоутверждается.

Органы государственной власти, аналогично бизнесу, на основе деконструируют механизмы мотивации, переходя на он-лайн маркетинговые инструменты и технологии интегрированных маркетинговых коммуникаций [8].

Органы государственного управления, бизнес, некоммерческие организации постепенно повышают гибкость структур и эффективность деятельности, благодаря, и в значительной степени за счет транспарентности подотчетности и прозрачности, санкционируя публичность общественно-значимых данных, которые они генерируют. Органы государственного управления в силу консервативности механизма принятия государственно-политических решений и сложившегося бюрократического стиля принятия решений, будучи по сути своей консервативной системой, подвержены изменениям гораздо медленнее, чем того требует динамика внешней среды. По мнению американского журналиста Дила Тьюни [19]: «результатом этого будет, то, что к 2020 году, внешние акторы и компании-клиенты будут знать гораздо больше о самой компании, чем самооценка внутреннего уровня и потенциала компании. И граждане современного цифрового общества будут знать гораздо больше об

органах государственного управления, чем сами правительственные чиновники, что, безусловно, приведет к политическим и рыночным рискам».

Институты, по своей сущности и конструкции, будут меняться медленно. По мнению А. Халавайиса [19] цифровое общество в перспективе столкнется ближайшей перспективе с комплексом проблем в институциональных структурах, но, по его мнению, есть определенная ценность существующих форм бюрократии, когда институты принимают определенные сетевые формы взаимодействия, значительно меняя собственные отношения к внешним заинтересованным сторонам.

Цифровое общество и трансплантация информационных технологий в политическую практику значительно изменило организационный ландшафт органов государственного управления, когда порой исследователи не всегда оценивают потенциал властных институтов.

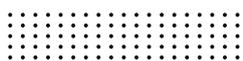
Органы государственного управления, бизнес, некоммерческие организации попали в прямую зависимость от скорости реакций на изменения цифровой среды, более они не могут ее игнорировать или замедлять скорость реакции. С изменением характера институтов государственного управления станет понятен процесс старения институтов, их зависимость от информационной революции и технологий. Государственные институты и государственная политика все больше принимает форму «маркетинга», они станут тем эффективнее, чем быстрее примут на вооружение клиент-сервисную модель управления.

Страны, которые преодолели разрыв в обеспечении цифрового доступа, часто сталкиваются с новой дифференциацией в обеспечении цифровых возможностей.

В Европейском Союзе (ЕС), все чаще бизнес использует потенциал цифровых технологий, граждане используют Интернет для взаимодействия с правительством для получения он-лайн государственных и муниципальных услуг.

Государственные органы власти несут ответственность перед гражданами в обеспечении удовлетворения потребностей населения в основных услугах, т.к. современные цифровые технологии не всегда нацелены по отчетность политиков перед обществом, что означает двойственность политической стратегии: использование цифровых технологий в государственных средах с ограниченной ответственностью в краткосрочной перспективе и функциональное старение государственных учреждений [6] (см. таблицу 2):

Органы государственного управления все чаще используют потенциал цифровой экономики и интернета, более активно создают рабочие места в государственном секторе чем бизнес. В 2014 году все 193 государств-членов Организации Объединенных Наций (ООН) имели национальные веб-сайты: 101 с поддержкой обратной связи с гражданами, с возможностью



**Табл. 2. Приоритеты государственной политики улучшения государственных услуг**

<b>Развивающиеся страны: заложить основу для более эффективных государственных институтов</b>	<b>Переходные страны: построить дееспособные и подотчетные государственные институты</b>	<b>Трансформирующиеся страны: углубление сотрудничества межведомственного взаимодействия государственных институтов</b>
Улучшение информационного обслуживания граждан	Усиление контроля и оплаты поставщикам услуг и провайдерам	Улучшение взаимодействие служащих внутри и за пределами государственных органов власти
Усиление контроля и оплаты поставщикам услуг и провайдерам	Укрепление системы управления оказанием услуг	Активизации участия в принятии политических решений
Создание регистров населения	Получение регулярных отзывов пользователей о службе качества	
Оценка масштабов негосударственного оказание услуг	Повышение прозрачности в приоритетных областях развития услуг	
Повышение подотчетности перед избирателями		

создания персонального запроса, 73 сайта государств с возможностью расчета и оплаты налога на прибыль, и 60 сайтов государств, чтобы зарегистрировать бизнес в стране [15].

Наиболее распространенных основные функции государственных административных он-лайн систем, следующие: 190 государств-членов ООН автоматизировали управление финансами, 179 применяют цифровые системы для таможенного оформления и 159 государств – членов ООН осуществляют он-лайн расчет подоходного налога, и 148 членов ООН имеют форму цифровой идентификации пользователей и 20 стран-членов ООН являются основой для многоцелевой цифровой идентификации экологической маркировки товаров и услуг. В настоящий момент развивающиеся страны осуществляют значительные инвестиции в автоматизацию процессов бэк-офиса и экономят на перевод в цифровые услуги сектор государственного и муниципального сервиса направленные на граждан и организаций [6].

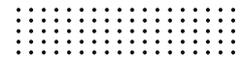
Современное государство является активным политическим игроком в сетевом пространстве, частные поставщики программного обеспечения для нужд государственных институтов выяснили способы ограничивающие доступ к интернет-WEB контенту, как пример можно анализировать закрытие всего национального веб-домена Арабской Республики Египет в 2011 году за пять дней, путем предотвращения доступа к конкретным отечественным или зарубежным сайтам; или путем закрытия отдельных страниц физических лиц, сообщений в блоге или других социальных сетях. Компания «Google» получила 6951 запросов от государственных

органов управления в 2013 на удаление контента из результатов поиска, самое большое количество запросов исходило из правительств: Турции, США, Бразилии. Другие страны, включая Китай, Исламскую Республику Иран, самостоятельно блокируют «Google» и другие поисковые интернет-сайты полностью.

Правительства всех стран так или иначе стараются ограничить доступ к содержимому интернета, такие как порнография, разжигание расовой ненависти, оскорбления или критика национальных авторитетов, проблемы культурной или религиозной терпимости и нравственности.

### Заключение

В авторитарных странах, где использование интернет ресурсов и услуг регулируется достаточно часто, национальные руководители сталкиваются с определенной дилеммой, т.к. если допускается открытая дискуссия и диалога в Интернете, то они рискуют существенными политическими вызовами к стабильности собственной власти. Если же они этого проигнорируют данные сетевые информационные вызовы то они рискуют изолировать страну от глобальной информационной экономики. Это определенная эквилибристика страны между национальным контролем цифровых отраслей национальной экономики и коллективными действиями на вызовы и угрозы интернет среды. Интернет фильтрация и цензурные ограничения вводят государства в определенные экономические издержки. Мониторинг отечественного интернет-трафика, даже



*Большаков С. Н., Лескова И. В., Большакова Ю. М.*

в избирательном режиме требует больших финансовых ресурсов, технических инноваций, и высокого уровня профессиональной подготовки. Цензура цифровой среды может ограничить доступ к экономически или научно полезной информации, например, в Академии «Google» функционирует самый значительный поисковик для научных работ, что незаменима в университетах и исследовательских лабораториях.

#### Литература:

1. Скотт Э. Электронное правительство – шаг на пути создания цифрового [электронный ресурс]. URL: <http://ac.gov.ru/events/08510.html> (дата обращения 10.01.2017).
2. Anderson J., Rainie L. The future of the internet // Pew Research Center's Internet & American Life Project. P. 22.
3. Hindman M. The Myth of Digital Democracy // Princeton. NJ: Princeton University Press. 2008.
4. Gauld R., Shaun G. Dangerous Enthusiasms: E-Government, Computer Failure, and Information System Development // Dunedin. New Zealand: Otago University Press. 2006.
5. Digital dividends. International Bank for Reconstruction and Development // The World Bank. 2016. P. 359.
6. Материалы круглого стола «Цифровое развитие в России». 12.апреля 2016 года. М.: Всемирный банк. Аналитический Центр Правительства РФ. Институт развития информационного общества. С. 12.
7. World Bank. Various years. World Development Indicators (database). World Bank [электронный ресурс]. URL: <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators> (дата обращения 10.01.2017).
8. Defending the Digital Frontier: A Special Report on Cybersecurity. July. Economist. 2014 [электронный ресурс]. URL: <http://www.economist.com/news/special-report/21606416-companies-markets-and-countries-are-increasingly-under-attack-cyber-criminals> (дата обращения 10.01.2017).
9. Autor D., Dorn D. The Growth of Low-Skill Service Jobs and the Polarization of the US Labor Market // American Economic Review. 2013. № 103(5). P. 1553–1597.
10. Bolshakov S., Bolshakova Yu. M. Cloud technologies in integrated communications strategy to promote // Asia social science. Special Issue. 2015. Vol. 11. № 19.
11. Castro D. The False Promise of Data Nationalism // Information Technology and Innovation Foundation. 2013. [электронный ресурс]. URL: <http://www2.itif.org/2013-false-promise-data-nationalism.pdf> (дата обращения 10.01.2017).
12. Garicano L., Paul H. Information Technology, Organization, and Productivity in the Public Sector: Evidence from Police Departments // Journal of Labor Economics 2010. № 28(1). P. 167–201.
13. Goyal A. Information, Direct Access to Farmers, and Rural Market Performance in Central India // American Economic Journal: Applied Economics. 2010. № 2 (3). P. 22–45.
14. Heyneman S. P., Jonathan M. B. Stern. 2014. Low Cost Private Schools for the Poor: What Public Policy Is Appropriate? // International Journal of Educational Development № 35 (March). P. 3–15.
15. Peppet S. R. Regulating the Internet of Things: First Steps toward Managing Discrimination, Privacy, Security, and Consent // Texas Law Review № 93 (85). 2014. P. 87–176.
16. Policy Note. World Bank. Washington, DC. [электронный ресурс]. URL: <https://wsp.org/sites/wsp.org/files/publications/WSP-MajiVoice-New-Accountability-Tool-to-Improve-Public-Services.pdf> (дата обращения 10.01.2017).
17. Wood D. EU Competition Law and the Internet: Present and Past Cases // Competition Law International. April. 2011. P. 44–49.
18. World Bank. MajiVoice: A New Accountability Tool to Improve Public Services. Water and Sanitation. 2015.
19. Большакова Ю. М. Инновации в предоставлении интегрированных государственных услуг: опыт Австралии // Региональные проблемы преобразования экономики. Институт социально-экономических исследований ДНЦ РАН. 2014. № 10.
20. Большакова Ю. М. Удовлетворенность населения Республики Коми оказанием муниципальных услуг: опыт эмпирического исследования // Вопросы управления. 2015. № 6.

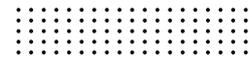
#### References:

1. Scott E. The electronic government – a step on the way of creation digital [e-resource]. URL: <http://ac.gov.ru/events/08510.html> (date of reference 10.01.2017).
2. Anderson J., Rainie L. The future of the internet // Pew Research Center's Internet & American Life Project. P. 22.
3. Hindman M. The Myth of Digital Democracy // Princeton. NJ: Princeton University Press. 2008.
4. Gauld R., Shaun G. Dangerous Enthusiasms: E-Government, Computer Failure, and Information System Development // Dunedin. New Zealand: Otago University Press. 2006.
5. Digital dividends. International Bank for Reconstruction and Development // The World Bank. 2016. P. 359.
6. Materials of a round table «Digital development in Russia». 12.04.2016. М.: World Bank. Analytical center of the Government of the Russian Federation. Institute of development of information society. P. 12.
7. World Bank. Various years. World Development Indicators (database). World Bank [e-resource]. URL: <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators> (date of reference 10.01.2017).



*Большаков С. Н., Лескова И. В., Большакова Ю. М.*

8. Defending the Digital Frontier: A Special Report on Cybersecurity. July. Economist. 2014 [e-resource]. URL: <http://www.economist.com/news/special-report/21606416-companies-markets-and-countries-are-increasingly-under-attack-cyber-criminals> (date of reference 10.01.2017).
9. Autor D, Dorn D. The Growth of Low-Skill Service Jobs and the Polarization of the US Labor Market // American Economic Review. 2013. №103(5). P. 1553–1597.
10. Bolshakov S., Bolshakova Yu. M. Cloud technologies in integrated communications strategy to promote // Asia social science. Special Issue. Vol. 11. №19. Canada. August. 2015.
11. Castro D. The False Promise of Data Nationalism // Information Technology and Innovation Foundation. 2013. [e-resource]. URL: <http://www2.itif.org/2013-false-promise-data-nationalism.pdf> (date of reference 10.01.2017).
12. Garicano L., Paul H. Information Technology, Organization, and Productivity in the Public Sector: Evidence from Police Departments // Journal of Labor Economics 2010. №28(1). P. 167–201.
13. Goyal A. Information, Direct Access to Farmers, and Rural Market Performance in Central India // American Economic Journal: Applied Economics. 2010. №2 (3). P. 22–45.
14. Heyneman S. P., Jonathan M. B. Stern. 2014. Low Cost Private Schools for the Poor: What Public Policy Is Appropriate? // International Journal of Educational Development №35 (March). P. 3–15.
15. Peppet S. R. Regulating the Internet of Things: First Steps toward Managing Discrimination, Privacy, Security, and Consent // Texas Law Review №93 (85). 2014. P. 87–176.
16. Policy Note. World Bank. [e-resource]. URL: <https://wsp.org/sites/wsp.org/files/publications/WSP-MajiVoice-New-Accountability-Tool-to-Improve-Public-Services.pdf> (date of reference 10.01.2017).
17. Wood D. EU Competition Law and the Internet: Present and Past Cases // Competition Law International. April. 2011. P. 44–49.
18. World Bank. MajiVoice: A New Accountability Tool to Improve Public Services. Water and Sanitation. 2015.
19. Bolshakova Yu. M. Innovations in providing the integrated public services: experience of Australia//Regional problems of transformation of economy. Institute of social and economic researches DNTs RAS. 2014. №. 10.
20. Bolshakova Yu. M. Satisfaction of the population of the Komi Republic with rendering municipal services: experience of an empirical research // Questions of management. 2015. №. 6.



## КЛИЕНТЕЛИЗМ КАК ОПРЕДЕЛЯЮЩАЯ ЧЕРТА НЕОПАТРИМОНИАЛЬНЫХ РЕЖИМОВ

Мельников К. В.

аспирант, Институт философии и права Уральского отделения Российской академии наук (Россия), ведущий специалист-эксперт Уральского территориального управления, Федеральное агентство научных организаций (Россия), 620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. Московская, д. 217, melnikovrezh@gmail.com

УДК 323.2  
ББК 66.3(2Рос)

**Цель.** Целью представленного исследования является анализ феномена клиентарно-патронажных сетей и оценка его потенциала в развитии концепции неопатримониализма.

**Методология.** Сравнительное качественное исследование текстов монографий и научных статей, изданных на русском и иностранных языках, по избранной тематике. Содержательно изучение интерпретаций неопатримониального типа политического господства и феномена клиентелизма проводилось в русле неинституционального подхода.

**Научная новизна.** Феномен клиентелизма, рассматриваемый часто безотносительно типа политического господства, в котором он распространен, или фигурирующий в рамках простого перечисления типовых черт неопатримониальных режимов, представлен в статье как базовая черта неопатримониальных режимов, проанализирована связь этих категорий.

**Результаты.** На основе обзора наиболее значимых работ в этой области исследований представлено комплексное понимание феномена клиентелизма, выдвинуты два аргумента, которые доказывают его конститутивное значение для концепции неопатримониализма.

*Ключевые слова:* неопатримониализм, патримониализм, клиентарно-патронажные отношения, клиентелизм, неформальные институты

## CLIENTELISM AS DETERMINING FEATURE OF NEOPATRIMONIAL REGIMES

Melnikov K. V.

post-graduate student, the Institute of Philosophy and Law of the Urals Branch of the Russian Academy of Sciences (Russia), the leading expert of the Ural territorial administration, Federal Agency of Scientific Organizations (Russia), 620144, Russia, Ekaterinburg, Moscow, d. 217, melnikovrezh@gmail.com

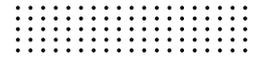
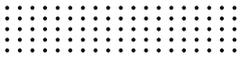
**Purpose.** The purpose of the given study is to analyze the phenomenon of client-patronage networks and to evaluate its potential in the development of the neopatrimonialism concept.

**Methodology.** Comparative qualitative study of monographs and scientific articles published in Russian and foreign languages on the selected topic. Meaningfully comparison of interpretations of neopatrimonial type of political domination and the clientelism phenomenon were carried out in terms of the neo-institutional approach.

**Scientific novelty.** The clientelism phenomenon, often considered irrespective of the type of political domination in which it is distributed, or appearing in the framework of a simple enumeration of the typical features of the neopatrimonial regimes, is presented in the article as a basic feature of the neopatrimonial regimes, the relationship of these categories is analyzed.

**Results.** Based on a critical review of the main works in this field of research author represents a comprehensive understanding of the phenomenon of clientelism and advances two arguments, that prove its constitutive significance for the neopatrimonialism concept.

*Key words:* neopatrimonialism, patrimonialism, patron-client relationship, clientelism, informal institutions



Мельников К. В.

Концепция неопатримониализма, сформировавшаяся в ответ на провалы проектов модернизации второй половины XX века, во многом смещает акценты в изучении политико-административных систем по сравнению с идеей демократического транзита и в целом по сравнению с классическими политологическими парадигмами. Бюрократия здесь трактуется не как система, организованная на принципах иерархии, специализации, документального оформления решений, меритократии и иных принципах, выведенных М. Вебером, но как пирамида патронатов, связанная между собой клиентарными отношениями. Политические партии в неопатримониальных системах обнаруживают совсем другие смыслы, нежели в современной парадигме демократии. Здесь не партии контролируют процессы формирования государственных органов, а государственные органы направляют и контролируют деятельность политических партий и общественных организаций. Парламент из органа представительства, играющего ключевую роль в принятии управленческих решений, превращается в «регистрационную палату» и в элемент системы единой власти, а не в самостоятельную ветвь власти. Таким образом, в неопатримониальной системе меняется смысл и основные принципы функционирования политических институтов. Именно поэтому некоторые исследователи подмечают натянутость традиционных «западных» трактовок коррупции, состояния судебной системы, функционирования политических партий и парламента применительно к «незападным» политическим системам [1, 2, 3]. Неопатримониальная парадигма «дает возможность осмысленного изучения некоторых политических явлений, которые в рамках классических подходов часто оказываются симулякрами: так, исследователи российских политических партий, опирающиеся на стандартные теории партий, вдруг начинают ощущать отсутствие объекта. Вместе с тем анализ тех же партийных структур как придворного общества, или как мелкопоместного дворянства, с присущей этим образованиям внутренней динамикой вполне может оказаться интересным и содержательным исследованием» [4, с. 349].

В эмпирических исследованиях неопатримониальных режимов регулярно возникают такие их характеристики, как клиентелизм и непотизм, фаворитизм и блат. Однако эти феномены фигурируют в рамках перечисления типовых черт таких режимов, а вопросы, связанные с выявлением взаимодействия их друг с другом, а также роли в собственно функционировании неопатримониальных систем, остаются на периферии исследовательского интереса. При этом термин «клиентелизм» (клиентарно-патронажные отношения) для неопатримониальных исследований является базовым, поскольку представляет собой оппозицию веберовской бюрократической рациональности. Эта оппозиция

в свою очередь принципиальна, поскольку сама концепция неопатримониализма построена на противопоставлении и последующем сочетании традиционного и легально-рационального типа господства. Поэтому сфокусированное внимание на этом типе неформального взаимодействия может существенно прояснить многие аспекты функционирования неопатримониальных режимов. В этой связи важно проанализировать концепт клиентелизма сам по себе и выявить его возможности и (или) ограничения в развитии концепции неопатримониализма.

Классическим для западной политической традиции определением клиентелизма считается определение, данное Ш. Н. Эйзенштадтом и Л. Ронигером в их книге «Patrons, clients and friends. Interpersonal relations and the structure of trust in society» [5, с. 47–48]. В соответствии с их подходом, «клиентарно-патронажные связи представляют собой отношения, обеспечивающие контрагентов необходимыми и желаемыми ресурсами и удовлетворяющие их потребность в доверии». Ж. Ф. Медар определил их как «не связанные с родством отношения личной зависимости, опирающиеся на обмен благами между двумя людьми, патроном и клиентом, обладающими неравными ресурсами» [6, с. 103].

Клиентарно-патронажные отношения имеют достаточно противоречивую природу. В этом феномене уживаются одновременно личная зависимость, явное неравенство ресурсов и взаимная солидарность, персональная идентификация, личное сочувствие и обязательства; возможность принуждения, эксплуатации и добровольность отношений; обоюдность и неофициальность, «полулегальность» отношений.

Обязательным условием возникновения клиентарных отношений является неравенство ресурсов, которыми патрон вознаграждает своего клиента. Это могут быть властные ресурсы (карьерный рост, назначение на должность, вознаграждение, защита от наказания или игнорирование проступка), материальные ресурсы (надбавка, премия, повышение оклада), психологические ресурсы (поддержка, одобрение), информационные и иные ресурсы («связи» с другими держателями ресурсов, полезные знакомства). Многие из этих ресурсов могут быть доступны посредством официальных норм, однако могут предоставляться и через личные отношения. В этом случае подчиненный чувствует личную ответственность перед начальником, своим продвижением, повышением оклада и иным статусным повышением он обязан не должностному регламенту, уставу или закону, а лично начальнику. А поскольку «долг платежом красен», то у подчиненного возникает явная обязанность отплатить начальнику схожим образом. Но в силу неравенства ресурсов отплатить тем же он не может. Что для начальника



Мельников К. В.

являлось небольшой хлопотой, подчиненного ставит в положение человека, находящегося в «неоплатном долгу». Абсолютную величину полученного ресурса подчиненный может компенсировать продолжительностью оказываемой услуги. Это может быть долгосрочная лояльность, поддержка в значимых для начальника ситуациях, особое отношение к его поручениям (например, сверхурочная работа для их исполнения). Таким образом, начальник и подчиненный становятся патроном и клиентом, и между ними формируется не только служебная, но личная зависимость. «Связь поддерживается тем, что при недостаточном рвении клиента начальник всегда может отказаться от своей роли патрона, то есть прекратить наделение подчиненного дополнительными ресурсами, или даже изъять уже переданные (отменить надбавку к заработку, «вспомнить» про давний проступок, в конце концов – просто уволить)» [7, с. 39].

Особым для политической сферы механизмом действия клиентарно-патронажных связей является **компромат (вертикальный шантаж)**. На сегодняшний день феномен компромата наиболее яркую концептуализацию, хоть и не политологическую, а, скорее, социально-антропологическую [8], получил в работах Алены Леденевой [9].

Алена Леденева отмечает конструирующий характер компромата для российской политической традиции. Ей выделяется четыре «идеальных типа» компромата.

**Первый тип** представляет собой сведения о политической деятельности компрометируемого, включая злоупотребление властью, отношения с иностранными спецслужбами или дипмиссиями, разглашение государственной тайны, политическую нелояльность или политическую некомпетентность.

**Второй тип** касается сомнительной или незаконной экономической деятельности политика или государственного служащего. Это могут быть сведения о незаконном присвоении бюджетных средств, хищении, теневых банковских сделках, нарушениях в процессе приватизации (пожалуй, один из основных механизмов компромата во взаимодействии политической и бизнес-элиты России в начале 2000-х), укрытии налогооблагаемых доходов в офшорах. С введением так называемой «политики национализации элит» и принятием соответствующего федерального закона [10] новым объектом компромата могут стать иностранные банковские счета. В эту же категорию попадает незаконное (или «не для тех») финансирование избирательной кампании, преференциальный режим в деловых сделках и, что наиболее очевидно, принятие или предоставление взяток.

**Третий тип** включает в себя криминальную деятельность. Это могут быть связи с организованной

преступностью, заказные убийства, насилие, шпионаж, прослушивание, шантаж.

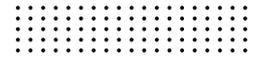
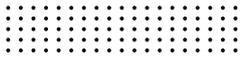
Наконец, **четвертый тип** касается откровений о частной жизни, включая подробности незаконных доходов, имущества, экстравагантных потребительских привычек, сексуального поведения, сексуальной ориентации, культурного и религиозного происхождения, убеждений и идеологии, состояния здоровья, поступков членов семьи.

А. Леденева отмечает, что, хоть некоторые из возможностей дискредитации и связаны с публикацией компрометирующих материалов, но истинная сила компромата заключается в его неопубликованной форме (точнее, в самой возможности его опубликовать). Потенциальная возможность опубликования дает значительные преимущества при переговорах и заставляет корректировать поведение в обмен на неразглашение. Исследователь отмечает сосредоточенный на компромате характер политической власти в России 1990-х и наличие в штабе президента лиц, в неявный функционал которых входила задача сбора компромата. Таковым для ельцинской администрации называется, например, руководитель Службы безопасности Президента Александр Коржаков [9, с. 78]. Конструирующий характер компромата в первые годы постсоветской политики нашел яркое выражение в народной «премудрости»: «компромат на врагов – это удовольствие, компромат на друзей – необходимость».

Как мы уже сказали, компромат – это один из механизмов функционирования клиентарно-патронажных связей. Здесь вступает в действие принцип отложенного штрафа. Патрон собирает информацию, компрометирующую клиента, и, таким образом, имеет возможность не только резкого прекращения благодеяний, но и создания для карьеры (и/или иных сфер жизни) клиента существенных проблем. Наличие постоянной угрозы также «закрепощает» клиента, делает клиентарные связи еще более сильными.

Каким образом феномен клиентелизма связан с неопатримониализмом? Связаны ли они вообще? Может ли концепт клиентарно-патронажных связей что-то объяснить в функционировании неопатримониальных систем? Положительные ответы на эти вопросы могут быть даны по двум обстоятельствам. Во-первых, в связи с явным попаданием в логику традиционного (и патримониального в частности) типа господства М. Вебера. Во-вторых, в связи с функционированием клиентел и процессами клиентелизации коллективных субъектов, которые характерны как для классических патримониальных систем, так и для неопатримониализма.

**Аспект первый.** При сравнении основных понятий концепта клиентарно-патронажных отношений и базового идеального типа традиционного политического



Мельников К. В.

господства М. Вебера мы обнаруживаем принципиальное сходство. В традиционном господстве господствующий является не начальником, а господином, его штаб управления состоит не из чиновников, а из личных слуг. Именно клиентарные личные связи лежат в основе взаимодействия господина и его слуг. Их отношения определяются не объективным служебным долгом, а личной преданностью. С чем связана такая личная преданность в традиционном штабе управления по Веберу? Прежде всего, тем, из каких категорий подданных рекрутируется типичный штаб управления. М. Вебер делит рекрутируемых на две группы [11, с. 266]:

- 1) Те, кто традиционно связан с господином узами пиетета (патримониально рекрутируемые);
- 2) Экспатримониально рекрутируемые.

В категорию **патримониально рекрутируемых** входят:

а) *члены рода*. Наиболее часто встречающийся в традиционных системах господства источник рекрутирования. Это явление также осмысливается в понятии nepoтизма;

б) *рабы и вольноотпущенники*. В патримониальных системах люди этой категории нередко занимают высокие, вплоть до высших, посты. Например, римский император Диоклектиан был сыном вольноотпущенника. Нередки случаи, когда высшие визири имели рабское происхождение. Например, великий визирь Османской империи при Сулеймане I Паргалы Ибрагим-паша, сын рыбака, был продан в султанский дворец, и обучаясь вместе с будущим султаном, быстро стал его другом и позже стремительно достиг больших высот на дипломатической и военной службе. Для российской истории подобным примером является жизнь А. Д. Меньшикова;

в) *крепостные домашние чиновники*, в особенности *министерялы*. Как наиболее типичных домашних чиновников М. Вебер выделяет следующих: сенешаль (изначально при европейских дворах стольник, позже – один из высших сановников, заведовавший внутренним распорядком двора), маршал (придворный конюх), камергер, трухзес (немецкий аналог французского сенешаля), домашний врач, домашний астролог. Для Востока особую роль играли старший внуч (сторож гарема), для африканских царств – палач;

г) *клиенты*. Клиентом назывался свободный индивид в Древнем Риме, принадлежащий к дому патриция, но не являющийся членом его семьи и получавший от патриция землю для обработки, поэтому зависимый от него в экономических и правовых отношениях. Покровитель по отношению к клиенту считался патроном. Именно из этих отношений берет свою терминологию исследуемый нами феномен, что еще раз подтверждает его явную связь с патримониальным типом господства.

Королевская клиентела была главным источником патримониального господства в Китае и Египте;

д) *колоны*. То есть арендаторы небольших участков земли, принадлежавших крупному землевладельцу в Древнем Риме.

В категорию **экспатримониально рекрутируемых** входят:

а) те, с кем устанавливаются личные доверительные отношения (*свободные фавориты*);

б) те, кто заключает договор о верности господину (*вассалы*);

в) *свободные чиновники*, вступающий в отношения пиетета с господином.

Патримониализм, будучи формой традиционного господства, при которой власть организуется посредством *личного штаба управления* (без такового можно говорить о геронтократии и патриархализме), наследует все вышеперечисленные источники рекрутирования. В этой точке наших рассуждений важны не сами источники рекрутирования (они лучше вписываются в категорию nepoтизма), важна личностно-ориентированная природа властных отношений. Источники пополнения штаба управления в данном случае позволяют понять причину ориентации на личный характер управления в традиционных системах (и увидеть параллели в неопатримониальных системах). Таким образом, клиентарные отношения личной зависимости являются базовым принципом патримониализма. Могут ли подобные отношения проявлять себя в современности? Безусловно, именно в этом и состоит потенциал исследования клиентарно-патронажных сетей для изучения неопатримониальных государств. Надо сказать, что в ряде исследований неопатримониальных систем клиентарно-патронажные сети являются базовым элементом анализа. Например, А. Фисун указывает, что «внутри неопатримониальной бюрократии центральные, стержневые позиции принадлежат президентской вертикали, а именно клиентарно-патронажной сети, которая образуется вокруг фигуры главы государства; на ее верхушке находятся лично преданные ему люди, которые занимают ключевые позиции в государственном и партийном аппаратах, курируют силовые министерства и основные отрасли экономики» [12, с. 170]. Основными в клиентарно-патронажных сетях выступают отношения региональные, клановые, семейно-родственные, дружеские. Именно институту президентской клиентарно-патронажной сети принадлежит основная, организующая роль в политическом процессе в неопатримониальных государствах. Например, в политическом дискурсе государств Средней Азии (все чаще рассматриваемых как неопатримониальных) достаточно устойчивыми выражениями стали «самаркандские», «ташкентские» элиты Узбекистана, «Фан» (элита Ферганской долины), «Суркаш»



*Мельников К. В.*

(влиятельные круги Сурхандарьинской и Кашкадарьинской областей на юге Узбекистана). Для Казахстана основой формирования клиентарно-патронажных сетей выступают союзы племен (жузы): старший (Улы жуз), средний (Орта жуз), младший (Киши жуз). Для Кыргызстана типичной является борьба между северными и южными элитами, также построенными по принципу клиентарно-патронажной сети [13].

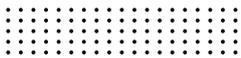
Клиентелизм, очевидно, не отмирает с уходом в прошлое традиционных форм господства. С распространением рационально-легального доминирования, индустриализации, демократизации клиентарно-патронажные отношения трансформируются, их становится сложнее выявить, но они, хоть и в неявной форме, продолжают играть значимую (если не ведущую) роль в политико-административной жизни. И не только на высшем политическом уровне, о котором мы сказали выше, но и в функционировании бюрократии нижних этажей. Здесь невозможно оставить без внимания работы Михаила Николаевича Афанасьева. В монографии «Клиентелизм и российская государственность» [14] им показана структурирующая роль патрон-клиентских отношений в политико-административной системе России практически на всем протяжении ее истории (от Московского государства до постсоветской России). В его работе читается основополагающая для нас мысль: ни одна модернизация не смогла сделать рационально-легальные нормы основой бытования бюрократии в России. Ни петровская модернизация, ни либеральные реформы Александра II, ни сталинская модернизация, ни переход нового российского государства к рынку. Весьма интересны в этой связи мысли о петровских реформах, которые воспринимаются как, пожалуй, самая энергичная попытка перевести работу бюрократии в русло правил, инструкций, табелей и законов. «Табель о рангах» как основа петровской бюрократической модернизации и формирования регулярного государства не стал все же общим законом служебной карьеры. «Продвижение только по табельному расписанию было, пожалуй, уделом неудачников» [14, с. 97]. Реальный успех же давали только влиятельные связи, в самом верху иерархии – личное внимание монарха. «Российский государственный строй не знал четкой и определенной дифференциации формального и неформального, институционального и персонального, власти-функции и личной власти. В самодержавном укладе государства и самодержавном мифе эта слиянность дана в непосредственной очевидности. Царь самолично утверждал в должности чиновников четырех высших классов <...> Но и в целом Табель о рангах, по точному замечанию Х. Бенета, определяла статус должностей и служащих как производную от близости к императору. <...> сам император лично является источником

преуспеяния подданных – точно так же, как он является источником формального закона» [14, с. 98–99].

Но все же в отношении петровской модернизации стоит отметить один момент. Усиление личной зависимости подданных от воли монарха (в повышении социального статуса, получении званий и чинов и соответствующих преимуществ), усиление патримониального начала являлось общей чертой бюрократической модернизации в государствах Европы. Однако что можно сказать об экспансии анонимных механизмов рынка и бюрократии, которая берет начало в XIX веке? Кажется, что развитие евро-атлантической либеральной цивилизации расширяет возможности новых гражданских форм защиты (судебная система, профсоюзы, коллективные договоры и т.д.), потребность в личных связях для решения собственных проблем отпадает. Роль клиентарно-патронажных связей в индустриальной либеральной цивилизации должна восприниматься как дополнение «в щелях и на обочинах современного индустриального, открытого общества, они развиваются там, где не дорабатывают публичные правовые институты» [14, с. 51].

Однако исследователи отмечают, что бюрократизация современной жизни не только не отодвигает клиентарные связи на периферию, но реально порождает их. М. Афанасьев в подтверждение этого тезиса предлагает обратиться к реальным практикам функционирования «Дженерал Моторс», казалось бы, вершины современной рациональной организации бизнеса. Однако даже в такой корпорации отмечается ведущая роль фаворитизма и личных отношений не только в продвижении по служебной лестнице, но и во влиянии на стратегические решения руководства. Поэтому тезис о дополняющей роли клиентарно-патронажных отношений в современности требует корректировки. «Клиентарные связи воспроизводятся внутри современных институтов, влияя на их функционирование – вплоть до формирования гибридных структур и псевдоморфозов. Клиентарные отношения далеко не всегда и не только отмирают, но динамично видоизменяются, адаптируясь к ускорению и усложнению социальных процессов» [14, с. 55].

Устойчивость клиентарных отношений ярко проявляется в его отдельных практиках. Например, для классических патримониальных систем важнейшим каналом рекрутирования и продвижения чиновников были **рекомендации**: от областных и уездных руководителей до монарха. Рекомендации остаются важнейшим каналом рекрутирования на государственную службу и по сей день. Так, например, в своем социологическом исследовании В. Е. Гимпельсон и В. С. Магун дают достаточно красноречивые цифры. В 85 % случаев поступающие на государственную службу в российские органы государственной власти устраивались на должность либо по личной рекомендации (45 %),



*Мельников К. В.*

либо по предложению руководителя подразделения (32%), либо уже будучи известными в данной организации (например, после прохождения практики) (8%) [15, с. 13–14]. Такие каналы поступления на государственную службу не обязательно ведут к дальнейшему усилению клиентарных отношений, но, по крайней мере, такой вектор развития служебных отношений вполне вероятен.

Сама логика воспроизведения клиентарных отношений в современности, проанализированная М. Афанасьевым, созвучна логике, которую выразил Ш. Н. Эйзенштадт о неопатримониализме. Ведь в соответствии с его пионерной работой [16] можно говорить, что схожим образом патримониальное господство воспроизводится в современности, не заменяя при этом рациональные институты, но причудливым образом вплетаясь в них и воспроизводя патримониальные практики во внешне рационально-легальной среде. И именно клиентелизм обуславливает возможность воспроизведения патримониального типа господства, поскольку, как мы отметили выше, отношения личной зависимости по М. Веберу и являются конститутивной чертой традиционного доминирования.

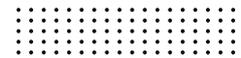
**Аспект второй.** Клиентелизм заслуживает внимания для неопатримониальных исследований еще по одной причине – это формирование клиентел и клиентелизация коллективных субъектов. Клиентела представляет собой совокупность клиентов одного патрона и их отношений с ним. Надо сказать, что клиентела – весьма значимое явление для классического патримониализма. Так, М. Вебер подчеркивал роль клиентелы во все периоды истории Рима. Рим, по его мысли, в противовес другим античным полисам, представлял собой яркий пример патримониального господства, в котором власть принадлежала нескольким знатым родам. При этом в положении клиентов оказывались не только отдельные индивиды. Победив в войне, полководец брал под свою опеку союзные города и страны и сохранял этот патронат в своем роде. «Так, клиентами рода Клавдиев были Спарта и Пергам, иные фамилии имели клиентами другие города, принимали их послов и представляли в сенате их интересы» [17, с. 104].

Клиентелизация коллективных субъектов имеет место и в современных политико-административных системах. Говоря об адаптации клиентарных отношений к современным институтам, М. Афанасьев как одно из ключевых направлений трансформации клиентелизма называет именно коллективизацию субъектов, включающихся в эти отношения. «Индивидуальных патронов и посредников могут заменять партии, профсоюзы и иные институционализованные центры власти и влияния» [14, с. 55].

В современных условиях коллективными клиентами могут быть, например, предприятия, живущие

исключительно или главным образом за счет государственного заказа. В качестве ответной услуги такие предприятия могут предлагать политическую поддержку действующей власти. Такая поддержка может выражаться как в контроле за голосованием сотрудников предприятия на выборах, так и в организации различных публичных акций, направленных на поддержку политики действующей власти. В ситуации широко отмечаемой для местного самоуправления в России диспропорции объема полномочий и объема собственного финансирования, схожие механизмы могут иметь место в отношениях муниципальных образований и региональных администраций. В целях получения субсидии на конкретный проект (строительство больницы, ремонт дороги, организация значимого мероприятия) или в целях увеличения объема дотаций региональные власти вполне могут потребовать выполнения выгодных для себя условий (например, внесения поправок в устав муниципального образования для установления более контролируемой структуры органов местного самоуправления, или выражения недоверия негодным должностным лицам администрации города со стороны городской думы, или прямого назначения главой администрации выгодной областной администрации кандидатуры). В отношении определения нуждаемости территории в дотациях существуют формальные методики. Однако степень свободы областной власти в доведении конкретного объема финансирования все равно остается крайне высокой, поэтому пространство для выстраивания клиентарных механизмов здесь достаточно широко.

Итак, концепт клиентелизма оказывается не просто продуктивным для описания неопатримониального типа доминирования, но является, по сути, для него основополагающим. Поскольку, говоря о неопатримониализме, мы подразумеваем проникновение традиционного типа господства в рационально-легальные практики, важно «схватить» его суть. Она, в свою очередь, очевидным образом опирается на различные формы личной зависимости в управлении и на соответствующий вертикальный обмен благами и услугами. Именно эти механизмы составляют сущность феномена клиентарно-патронажных связей. С развитием имперсональных рационально-легальных институтов клиентарные отношения не исчезают, но трансформируются и адаптируются к новой институциональной среде. Одним из направлений такой трансформации является распространение коллективных патрон-клиентских отношений. Изучение новых гибридных форм клиентелизма, таким образом, полностью созвучно задачам неопатримониальной концепции, которая в качестве основной задачи ставит изучение традиционных практик в новой институциональной среде.



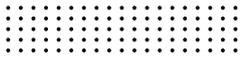
Мельников К. В.

**Литература:**

1. Кордонский С. Г. Ресурсное государство: сборник статей. М.: REGNUM, 2007. 108 с.
2. Кордонский С. Г. Словная структура постсоветской России. М.: Институт Фонда «Общественное мнение», 2008. 216 с.
3. Барсукова С. Ю. Про коррупцию, или Как не стать смешным идалго, принимая ветряные мельницы за великанов // Эссе о неформальной экономике, или 16 оттенков серого. [Текст] / С. Ю. Барсукова. НИУ ВШЭ. М.: Изд. дом ВШЭ, 2015. С. 37–52.
4. Старцев Я. Ю. Неофеодализм и неопатримониализм: эвристический потенциал архаизирующих метафор в изучении российской политики / Гуманитарная академическая наука Урала: приоритеты и перспективы исследовательского поиска. Материалы всероссийской науч. конф. 17–18 июня 2013 г. С. 342–351.
5. Eisenstadt S. N., Roniger L. Patrons, clients and friends. Interpersonal relations and the structure of trust in society. Cambridge. 1984.
6. Medard J.-F. Le rapport de clientele: du phenomene sociale a l'analyse politique // Revue Francaise de Science Politique. fevrier. 1976. Vol. 26. № 1.
7. Старцев Я. Ю. Личностно-ориентированные взаимодействия в государственном и муниципальном управлении // Органы власти в системе социальных взаимодействий: социологический, политический и управленческий анализ / А. А. Александров, Т. Е. Зерчанинова, К. Н. Самков, Я. Ю. Старцев. Екатеринбург: УРАГС, 2009. С. 31–59.
8. Барсукова С. Ю. Российские неформальные практики: экспортный вариант. Рецензия на книгу: Ledeneva A. V. How Russia Really Works: The Informal Practices That Shaped Post-Soviet Politics and Business. Ithaca: Cornell University Press. 2006 // Экономическая социология. 2008. № 3. С. 93–100.
9. Ledeneva A. V. How Russia Really Works: The Informal Practices That Shaped Post-Soviet Politics and Business. Ithaca: Cornell University Press. 2006.
10. О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами: Федеральный закон от 07 мая 2013 года № 79-ФЗ (в ред. от 28.11.2015) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»..
11. Вебер М. Хозяйство и общество: очерки понимающей социологии: в 4 т. / сост., общ. ред. и предисл. Л. Г. Ионин; НИУ «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом Высшей школы экономики. 2016. Т. I. 445 с.
12. Фисун А. А. К переосмыслению постсоветской политики: неопатримониальная интерпретация // Политическая концептология. 2010. № 4 С. 158–187.
13. Рогожина К. А. Роль патрон-клиентных отношений в формировании политических элит государств Центральной Азии // Власть. 2009. №. 11. С. 22–25.
14. Афанасьев М. Н. Клиентелизм и российская государственность. М. 1997. 301 с.
15. Гимпельсон В. Е., Магун В. С. На службе Государства Российского: перспективы и ограничения карьеры молодых чиновников. Препринт WP3/2004/07 М.: ГУ ВШЭ. 2004. 32 с.
16. Eisenstadt S. N. Traditional Patrimonialism and Modern Neopatrimonialism. London: Sage. 1973. 95 p.
17. Афанасьев М. Н. Клиентелизм: историко-социологический очерк // Полис. 1996. №. 6. С. 97–106.

**References:**

1. Kordonsky S. G. Resource state: digest of articles. M.: REGNUM. 2007. 108 p.
2. Kordonsky S. G. Estates structure of post-Soviet Russia. M.: Institute of the «Public Opinion» Foundation. 2008. 216 p.
3. Barsukova S. Yu. About corruption, or How not to become ridiculous hidalgo, taking windmills for giants // An essay on the informal economy, or 16 shades of gray. M.: HSE Publ. house. 2015. P. 37–52.
4. Startsev Ya. Yu. Neofeudalism and neopatrimonialism: the heuristic potential of archaizing metaphors in the study of Russian politics / Humanitarian academic science of Ural: priorities and prospects for research. Materials of the All-Russian Scientific Conference on June 17–18. 2013 P. 342–351.
5. Eisenstadt S. N., Roniger L. Patrons, clients and friends. Interpersonal relations and the structure of trust in society. Cambridge. 1984.
6. Medard J.-F. Le rapport de clientele: du phenomene sociale a l'analyse politique // Revue Francaise de Science Politique. Fevrier. 1976. Vol. 26. № 1.
7. Startsev Ya. Yu. Person-oriented interactions in public administration // Authorities in the system of social interactions: sociological, political and managerial analysis / A. A. Aleksandrov, T. E. Zerchaninova, K. N. Samkov, Ya. Yu. Startsev. Ekaterinburg: UAPA. 2009. Pp. 31–59.
8. Barsukova S. Yu. Russian informal practices: an export option. Book review: Ledeneva A. V. How Russia Really Works: The Informal Practices That Shaped Post-Soviet Politics and Business. Ithaca: Cornell University Press. 2006 // Ekonomicheskaya sociologiya. 2008. № 3. P. 93–100.
9. Ledeneva A. V. How Russia Really Works: The Informal Practices That Shaped Post-Soviet Politics and Business. Ithaca: Cornell University Press. 2006.
10. On the prohibition of certain categories of persons to open and maintain accounts (deposits), to keep cash and



*Мельников К. В.*

- valuables in foreign banks located outside the territory of the Russian Federation, to own and (or) to use foreign financial instruments: Federal Law dated 07 May 2013 № 79-FL (ed. by 28.11.2015) [e-resource]. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
11. Weber M. *Wirtschaft und gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie.* (Russ. ed.: Weber M. *Khozyaistvo i obshchestvo: ocherki ponimayushchei sotsiologii.* Moscow: HSE publ. 2016. Vol. 1. 445 p.).
  12. Fisun A. *By Rethinking of Post-Soviet Politics: Neopatrimonial Interpretation // Politicheskaya konceptologiya.* 2010. №4. P. 158–187.
  13. Rogozhina K. A. *Role of patron-client relations in the formation of political elites of the states of Central Asia // The Power.* 2009. №. 11. P. 22–25.
  14. Afanasyev M. N. *Clientelism and the Russian statehood.* M. 1997. 301 p.
  15. Gimpelson V. Ye., Magun V. S. *At the service of the Russian State: the prospects and limitations of the career of young officials.* Preprint WP3/2004/07 M.: HSE. 2004. 32 p.
  16. Eisenstadt S. N. *Traditional Patrimonialism and Modern Neopatrimonialism.* London: Sage. 1973. 95 p.
  17. Afanasyev M. N. *Clientelism: a historical and sociological essay // Polis.* 1996. №. 6. P. 97–106.



# ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОНОМИКИ

## ТЕОРИИ И ИНСТРУМЕНТЫ КОНТРАЦИКЛИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ СИСТЕМ

**Победин А. А.**

кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры экономики и управления, Уральский институт управления – филиал, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, alexandr.pobedin@ui.ranepa.ru

**Федулов Д. В.**

кандидат экономических наук, доцент кафедры муниципальной инфраструктуры, Южно-Уральский государственный университет (Национальный Исследовательский Университет) (Россия), 454080, Россия, г. Челябинск, пр. Ленина, 76, d373@rambler.ru

**Летаева Т. В.**

кандидат экономических наук, доцент кафедры муниципальной инфраструктуры, Южно-Уральский государственный университет (Национальный Исследовательский Университет) (Россия), 454080, Россия, г. Челябинск, пр. Ленина, 76, t.letaeva@gmail.com

УДК 332.122.001  
ББК 65.040

**Цель.** Анализ основных теоретических подходов к макроэкономической цикличности, формирование системы инструментов контрциклического регулирования субфедерального уровня

**Методы.** В ходе исследования использованы методы сравнительного анализа, системного анализа, экономического анализа, макроэкономического моделирования

**Результаты.** Авторами проведен сравнительный анализ теорий макроэкономической цикличности, выделены ключевые инструменты контрциклического регулирования регионального уровня, в том числе макро- и микро-инструменты, планово-программный инструментарий, охарактеризована возможность их реализации в условиях современной России.

**Научная новизна.** Научная новизна публикации заключается в выявлении основных факторов макроэкономической цикличности для субфедерального уровня территориальной организации, разработки системы государственного контрциклического регулирования на уровне отдельных регионов РФ.

**Ключевые слова:** Макроэкономическая конъюнктура, цикличность, экономические циклы, экономический кризис, большие циклы конъюнктуры, циклы Кондратьева, инновации, экономический рост, рецессия, инструменты регулирования социально-экономического развития региона.



*Победин А. А., Федулов Д. В., Летаева Т. В.*

## THEORIES AND TOOLS OF COUNTER-CYCLICAL CONTROL OF REGIONAL ECONOMIC SYSTEMS

### **Pobedin A. A.**

Candidate of Science (Economics), Associate Professor, Associate Professor of Economics and Management, the Urals Institute of Management – Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, (Russia), 66 8<sup>th</sup> March str., Ekaterinburg, Russia, 620990, alexandr.pobedin@ui.ranepa.ru

### **Fedulov D. V.**

Candidate of Science (Economics), Associate Professor of the Department of Municipal Infrastructure, the South Ural State University (National Research University) (Russia), 76 Lenin str., Chelyabinsk, Russia, 454080, Russia, d373@rambler.ru

### **Letaeva T. V.**

Candidate of Science (Economics), Associate Professor of the Department of Municipal Infrastructure, the South Ural State University (National Research University) (Russia), 76 Lenin str., Chelyabinsk, Russia, 454080, Russia, letaeva@gmail.com

**Purpose.** To analyze key theoretical approaches to macroeconomic cycles, to develop a countercyclic tools system of sub-federal regulation level

**Methods.** In the course of the research methods of comparative analysis, system analysis, economic analysis and macroeconomic modeling have been used.

**Results.** The authors analyzed theories of macroeconomic cycles, identified key tools for regional countercyclic regulation, including macro- and micro-tools, planning and programming tools. They also considered the possibility of their implementation in modern Russia.

**Scientific novelty.** The scientific novelty of the research is in identification of the key factors of macroeconomic cycles at the sub-federal level, in developing the national countercyclic regulation system at the level of certain RF regions.

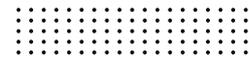
*Key words:* macroeconomic conjuncture, cycles, economic cycles, economic crisis, major cycles of conjuncture, Kondratiev waves, innovations, economic growth, recession, regional socio-economic development regulation tools.

Эффективность любого регулирующего воздействия государства на социально-экономические процессы пространственного развития зависит от того, от того, насколько гибко и динамично регулирующий инструментарий связан с объектом регулирования, а также способности регулятора адаптироваться к изменениям социально-экономической системы. Особенно такая адаптивность необходима при реализации социально-экономической политики на уровне отдельного региона, поскольку экономическое пространство региона испытывает на себе значительное влияние высокодинамичной внешней среды. В периоды высоких темпов экономического роста на территории региона, при положительной экономической динамике в отраслях, представленных в регионе, а также в случае высокого платежеспособного спроса на основные виды продукции, производимой в экономической системе региона, последняя развивается довольно интенсивно, и меры регулирующего воздействия, в основном, сводятся к применению инструментов ограничительного или направляющего характера, к примеру, связанных с проведением природоохранных мероприятий. Напротив,

в периоды неблагоприятной экономической конъюнктуры требуются меры поддержки со стороны государства, с целью смягчения экономических трудностей.

Таким образом, при планировании мероприятий региональной социально-экономической политики, при разработке стратегии развития и иных программных документов регионального уровня, необходимо учитывать не только текущее состояние экономической конъюнктуры, но и варианты её динамики в кратко-, средне- и долгосрочном временном интервале. Иными словами, необходимо отслеживать и учитывать динамику основных параметров и показателей социально экономического развития как внутри региона, так и во внешней среде. В связи с этим, изучение цикличности экономического развития региона и более крупных пространственных систем, безусловно, представляет интерес при формировании региональной социально-экономической политики. Актуально задачей является разработка моделей регионального экономического регулирования в увязке со стадиями экономического цикла.

Проблема неравномерности экономического развития рассмотрена многими выдающимися



*Победин А. А., Федулов Д. В., Летаева Т. В.*

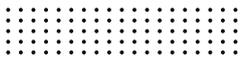
исследователями, среди которых Э. Ледерер, К. Маркс, К. Жугляр, А. Афталион, М. И. Туган-Барановский, Дж. Кейнс, Й. Шумпетер, У. Митчел, Н. Д. Кондратьев, К. Виксель, М. Фридман, Д. Форрестер, Д. Медоуз, Ж-Ж. Ламберлен и ряд других авторов. Даже приведенный неполный перечень показывает, что проблемы экономической динамики привлекали внимание представителей большинства крупных научных течений экономической мысли – от марксизма до кейнсианства. Были выделены основные стадии экономического цикла, рассмотрены основные причины циклического развития (у разных авторов – они весьма существенно отличаются), а также заложены основы антициклической политики государства. В большинстве теорий цикличности основное внимание авторов направлено на рассмотрение национального или международного уровней пространственных социально-экономических систем, однако циклические процессы наблюдаются и в экономическом развитии территориальных систем более низкого уровня – в рамках отдельных регионов и городов (среди исключений – работа Джея Форрестера, где рассматривается цикличность городского развития). Не снижается интерес к исследованию экономической цикличности и в настоящее время. К сожалению, механически перенести объяснения процессов цикличности и рекомендации по её регулированию с национального на региональный (и тем более на городской) уровень не представляется возможным, поскольку воздействие факторов цикличности различается в зависимости от масштаба пространственных систем. Чем ниже уровень территориальной организации мы рассматриваем, тем более отчетливо начинает проявляться сужение сфер специализации и отраслевого состава, что предполагает более тесную связь региональной и отраслевой экономической цикличности. К тому же на региональное развитие напрямую влияет и состояние общеэкономической конъюнктуры национального и мирового уровня. Кроме того, перечень инструментов антициклического регулирования, которыми располагают органы государственной власти в регионе существенно меньше перечня макроэкономических регуляторов, используемых национальным (в РФ – федеральным) правительством.

Понятие «цикл», означает совокупность явлений, процессов, составляющих кругооборот в течение известного промежутка времени [1, с. 1334]. Под экономическими циклами обычно понимают периодически повторяющиеся в течение долгих лет подъемы экономической деловой активности, которые отличны друг от друга по времени действия в экономике и интенсивности, но их общая тенденция направлена к экономическому росту [2, с. 750]. Часто в экономических исследованиях термин «экономический цикл» используют в более широком значении – как колебание важнейших

составляющих экономической деятельности: занятости, национального дохода, уровня цен и т.д.

В современной экономической теории обычно выделяют четыре фазы экономического цикла: кризис, депрессия, оживление и подъем. Иногда фазы кризиса и депрессии объединяют в период рецессии – спада деловой активности, а фазы оживления и подъема – в период роста. Кризис характеризуется резким снижением основных макроэкономических показателей, при переходе к депрессии наблюдается относительная стабилизация уровня макроэкономических показателей вблизи отметки минимума с незначительными колебаниями, при переходе к оживлению происходит постепенное улучшение макроэкономической конъюнктуры, начинается рост инвестиций и цен, в момент, когда значения экономических показателей начинает превышать уровень среднесрочного тренда можно говорить о начале нового подъема. В научной и учебной литературе встречаются и иные классификации фаз экономического цикла, однако в настоящей работе мы (при отсутствии специальных указаний) будем придерживаться приведенного выше подхода во избежание терминологической путаницы. Отметим только, что использование любого из способов деления экономического цикла на фазы означает лишь удобную теоретическую модель, реальные ряды экономических показателей, даже после применения процедуры сглаживания (к примеру, при использовании метода скользящей средней) лишь приблизительно напоминают теоретическую схему и весьма далеки от синусоидоподобных кривых, часто иллюстрирующих теоретические выкладки. На практике, четкое диагностирование фазы экономического цикла, как правило, становится возможным лишь по прошествии определенного временного лага, и границы между отдельными фазами не являются некой фиксированной величиной, а часто отражают мнения конкретных исследователей.

Одним из первых систематическое исследование экономической цикличности было проведено М. И. Туган-Барановским [3]. На основании обширного статистического материала, иллюстрирующего колебания экономических показателей ряда стран (прежде всего – Великобритании, как ведущей экономической державы второй половины XIX века), Туган-Барановский выявляет закономерности циклических экономических процессов. Основное внимание данный автор уделял среднесрочным экономическим циклам, продолжительностью 7–11 лет. Анализируя особенности циклических колебаний в различных отраслях, Туган-Барановский отмечает, что наибольшей амплитуды эти колебания достигают в сфере производства элементов основного капитала. Именно недостаточное или избыточное производства в этих отраслях создает основу цикличности. Сценарий, по которому развивается



*Победин А. А., Федулов Д. В., Летаева Т. В.*

экономический цикл, следующий: в течение определённого периода происходит накопление ссудного капитала, когда эти накопления достигают значительной величины и находятся возможности его инвестирования в реальный сектор – начинается период экономического роста, при этом ссудный капитал превращается в производительный. Резко вырастает спрос на средства производства, что дает импульс отраслям, производящим элементы основного капитала. «Расширение производства в каждой отрасли труда всегда усиливает спрос на товары, производимые в других отраслях труда; толчок к усиленному производству передается от одной отрасли труда к другой, и потому расширение производства всегда действует заразительно и имеет тенденцию охватывать все народное хозяйство. В периоды создания нового основного капитала возрастает спрос решительно на все товары» [3, с. 319]. Постепенно ресурсы ссудного капитала истощаются, процентные ставки растут. Сокращается создание новых производственных фондов, соответственно, сокращается спрос на продукцию отраслей, производящих элементы основного капитала. Однако предприятия этих отраслей продолжают производить продукцию в прежнем объеме, поскольку существует временной лаг, между снижением спроса на продукцию отрасли и снижением объемов производства. В результате на рынке наблюдается избыточное предложение элементов основного капитала. «В силу зависимости всех отраслей промышленности друг от друга частичное перепроизводство становится общим – цены всех товаров падают, – и наступает общий застой» [3, с. 325].

По мнению Туган-Барановского цикличность (и, соответственно, периодические кризисы в развитии экономики) являются не исключением, а закономерным отражением особенностей капиталистической экономической системы, особенностями которой являются:

- 1) антагонистический характер капиталистического хозяйства, в котором рабочий является простым средством производства для руководителя капиталистического предприятия;
- 2) тенденция к неограниченному расширению производства (как средству накопления капитала)
- 3) неорганизованность капиталистического хозяйства в масштабах экономики страны, отсутствие планомерное распределение общественного производства между различными отраслями труда.

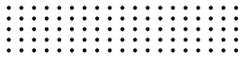
Идеи Туган-Барановского оказали значительное влияние на развитие европейской и российской экономической мысли своего времени, в том числе определили приоритеты исследований ученика Туган-Барановского – Н. Д. Кондратьева.

Кондратьев уточняет основные понятия экономической динамики. «Под статической мы понимаем теорию, которая рассматривает экономические явления

по существу, вне категории изменения их во времени. Наоборот, под динамической мы понимаем ту теорию, которая изучает экономические явления в процессе их изменения во времени» [4, с. 9]. Процессы экономической динамики Кондратьев разделяет на два вида: эволюционные и волнообразные. Эволюционные (неповторимые, необратимые) – это такие изменения в состоянии экономической системы или её отдельных элементов, которые протекают в определённом установленном направлении. «Процесс этот неповторяем лишь в том смысле, что он, имея определенное направление, не может иметь двух или более звеньев, стоящих на одном и том же уровне или находящихся в одном и том же состоянии» [4, с. 21]. Напротив, волнообразные (повторимые, обратимые) процессы – это такие изменения, направления которых может меняться на противоположное, соответственно, численное значение экономического показателя, отражающего волнообразный процесс, может многократно возвращаться к одной и той же отметке. В отношении эволюционных и волнообразных изменений Кондратьев проводит аналогию с обратимыми и необратимыми процессами в термодинамике.

Направления динамики волнообразных процессов могут иметь как благоприятный, так и неблагоприятный характер для отдельных хозяйствующих субъектов и экономической системы в целом, причем очень часто благоприятный или неблагоприятный характер изменений проявляется одновременно в различных сферах хозяйственной жизни. Направление и степень изменения совокупности элементов народнохозяйственной жизни по сравнению с предшествующим моментом составляет, по определению Кондратьева, экономическую конъюнктуру данного временного периода. Изучение экономической конъюнктуры предполагает решение трех важнейших задач: описание и установление фактического состояния и изменения конъюнктуры, объяснение ее хода и построение теории конъюнктуры, постановке и решению проблемы прогноза ее изменения [4, с. 38]. Повторяющиеся колебания рыночной конъюнктуры и составляют основу экономической цикличности. «Теория конъюнктуры сосредоточивает свое внимание на проблеме общего ритма народнохозяйственной деятельности, на проблеме общих подъемов, кризисов и упадков народного хозяйства в процессе его развития» [4, с. 404].

Периоды колебания экономической конъюнктуры неодинаковы по своей продолжительности. Кондратьев выделяет три типа циклических колебаний конъюнктуры: короткие, продолжительностью 3–3,5 года, среднесрочные (Кондратьев называет их «промышленно-капиталистическими»), которые продолжаются 7–11 лет, и, наконец, большие циклы конъюнктуры, которые охватывают период около 50 лет.



*Победин А. А., Федулов Д. В., Летаева Т. В.*

Кондратьевым предлагается следующая концепция развития большого цикла конъюнктуры. Основой цикличности, как и у Туган-Барановского, является процесс инвестирования в основные производственные фонды экономики, требующие наибольшего времени и наибольших финансовых затрат на их создание. «Большие циклы можно рассматривать как нарушение и восстановление экономического равновесия длительного периода. Основная причина их лежит в механизме накопления, аккумуляции и рассеяния капитала, достаточного для создания новых основных производительных сил. Однако действие этой основной причины усиливается действием вторичных факторов» [4, с. 400].

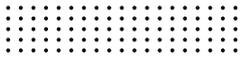
Точкой отчета нового экономического цикла, по мнению Кондратьева, служит момент времени, когда аккумулируется достаточное количество финансового капитала и становится возможным его рентабельное инвестирование в создание новых производительных сил и внедрение новых технических достижений. Начинается экономический рост, в который вовлекаются все смежные отрасли экономической системы. При этом на большой цикл накладываются кратко- и среднесрочные циклы, обостряются социальные противоречия и конкурентная борьба (как между отдельными фирмами, так и между странами) за ресурсы и рынки сбыта продукции. Поэтому очень часто повышательная волна большого цикла совпадает по времени с крупными военно-политическими конфликтами, как между странами, так и между отдельными группами населения внутри стран. Постепенно накопленный запас капитала в финансовой форме расходуется, растет ставка процента и снижается рентабельность. Это приводит к изменению экономической конъюнктуры, переходу к нисходящей волне большого цикла. На протяжении нисходящей волны происходит постепенная аккумуляция капитала в финансовой форме, низкая рентабельность стимулирует поиски способов модернизации производства и снижения издержек. Это создаёт условия для перехода к восходящей волне нового большого цикла.

Особенностью теоретических положений Кондратьева, в том числе по сравнению с Туган-Барановским, является не только переход к анализу циклических изменений на крупных временных промежутках (большие циклы), но и увязка циклов в экономической системе с процессом научно-технического прогресса. Кондратьев доказывает, что технические нововведения являются не внешним фактором, вызывающим экономический рост, а глубоко встроены в общий процесс развития экономической системы. Особая роль, придаваемая Кондратьевым научным и техническим открытиям и их внедрению в производственный процесс, сближает его взгляды на экономическую цикличность с научным подходом другого известного исследователя – Й. Шумпетера.

Если для Кондратьева научные открытия лишь элемент макроэкономической цикличности, то у Шумпетера они находятся в центре экономического развития. Основная причина, вызывающая циклические колебания экономической системы, по мнению Шумпетера, – это инновации. Именно Шумпетер ввел в научный оборот этот термин, столь популярный сегодня. Инновации, или нововведения, Шумпетер определяет как «создание новой производственной функции» («the setting up of a new production function») [5, р. 84] за счет внедрения новых научно-технических достижений, появления новых товаров, открытия новых рынков сбыта, изменений организационного характера и т.д. Именно инновации и их внедрение являются главной причиной циклических изменений в состоянии экономической конъюнктуры. Шумпетер предлагает следующий сценарий экономического цикла. Толчком экономического роста является разработка нововведений и их внедрение в производственный процесс. Первоначально, количество предпринимателей, готовых применить инновации, невелико, поскольку инновационная деятельность сопряжена со значительным риском. Предприниматель – это лицо, которое готово взять на себя этот риск. Если в результате внедрения нововведений снижаются издержки и растет прибыль, вслед за первоначальными новаторами все больше хозяйствующих субъектов начинают применять эти нововведения, в результате этот процесс принимает массовый характер (поскольку не успевшие адаптироваться к изменениям окажутся неконкурентоспособными на рынке), что приводит к масштабным капиталовложениям, к быстрому экономическому росту. На экономику в целом распространяются так называемые «вторичные волны», вызванные оптимистическими ожиданиями экономических агентов. Однако при этом происходит слом равновесного состояния экономической системы, и чем масштабнее и быстрее рост, тем быстрее накапливаются противоречия в действующем экономическом механизме, хозяйственных и рыночных связей и т.д. При накоплении некой критической массы этих противоречий и наступает рецессия, которая представляет собой процесс приспособления хозяйственной системы к новым условиям. Таким образом, инновации являются первопричиной как экономического роста, так наступающего затем экономического кризиса и спада.

Шумпетер выделяет следующие характерные особенности экономической динамики:

1. Неравномерный и неустойчивый характер развития.
2. Внедрение инноваций, как правило, происходит через неравные промежутки времени и приобретает массовый характер.
3. Массовое внедрение инноваций не позволяет экономической системе постепенно адаптировать



*Победин А. А., Федулов Д. В., Летаева Т. В.*

к изменениям. «Этот процесс составляет существо периодической депрессии, которую... следует определить как борьбу народного хозяйства за новое равновесие, приведенное в соответствие с условиями, изменившимися в результате вызванного подъемом «нарушения» [6, с. 401].

Идеи Шумпетера оказали значительное влияние как на экономическую мысль, так и экономическую политику различных государств. Инновационная активность в настоящее время является общепризнанным фактором конкурентоспособности отдельных предприятий, отраслей, регионов и национальных экономических систем в целом. Развитие положений, заложенных в работах Шумпетера, привело к появлению целого ряда экономических теорий и подходов к экономическому развитию, в том числе, касающихся регионального уровня экономической системы. В качестве примера можно привести теорию «полюсов роста» (Ф. Перру), теорию «диффузии инноваций» (Т. Хагерстранд), теорию международной и межрегиональной конкурентоспособности М. Портера.

Как можно заметить, и Туган-Барановский, и Кондратьев, и Шумпетер исключительно важную роль в процессах экономической цикличности отводят основному производственному капиталу. Подобная черта характерна и для теории экономического цикла А. Афталиона, правда он предлагает собственную трактовку роли средств производства и их связи с экономической цикличностью. Афталион, в отличие от Туган-Барановского, колебание элементов основного капитала объясняет не истощением накопленных финансовых ресурсов, а связывает с изменением структуры спроса и предпочтений потребителей конечных товаров.

Спрос на элементы основного капитала является производным от спроса на конечные товары. Именно потребность в потребительских товарах и является основной причиной, побуждающей предпринимателей инвестировать в развитие нового производства. Соответственно, основной импульс колебаниям макроэкономической конъюнктуры задает колебание спроса на конечные товары. Эффективность отдачи от вложения каждой дополнительной единицы капитала (предельная эффективность капитала) снижается в силу двух причин: уменьшение возможности заменять капиталом другие факторы производства и снижением стоимости потребительских товаров при наращивании их производства относительно к капитальным затратам. При увеличении предложения потребительских товаров их предельная полезность уменьшается, что приводит к снижению потребительских цен и создает предпосылки рецессии.

Итак, из рассуждений Афталиона следует, что стабильность рыночной системы зависит от такой

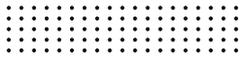
переменчивой величины, как предпочтение потребителей, что позволяет сомневаться в устойчивости экономического механизма. Однако, Афталион указывает на еще один ненадежный элемент экономической системы – субъективные ожидания предпринимателей относительно ситуации на рынке. Поскольку предугадать действительное изменение потребительских предпочтений довольно сложно, часто предприниматель при принятии хозяйственных решений, в том числе при решении инвестировать в развитие нового производства, исходит из слишком оптимистичных или излишне пессимистичных ожиданий, что и задает ритмичность колебаний экономической конъюнктуры.

Афталион выделяет три фактора, определяющих циклический характер экономического развития:

- 1) длительный период для создания основного капитала, что затрудняет оперативную реакцию производства на изменение потребительских предпочтений;
- 2) долгий срок эксплуатации капитальных благ, вследствие чего замедляется выход из экономической депрессии (до тех пор, пока не износится достаточное количество основного капитала, чтобы снизилось производство товаров);
- 3) принцип акселерации, заключающийся в том, что небольшие колебания потребительского спроса, приводят к значительным колебаниям спроса на элементы основного капитала.

В итоге, Афталион приходит к выводу, что равновесие на рынке является скорее исключением, чем правилом, соответственно, сам капиталистический характер экономической системы, в которой для производства потребительских товаров необходимо предварительное вложение средств в формирование капитальных благ, приводит к неравномерному, циклическому характеру экономической динамики. Ситуация также осложняется наличием не только прямой, но и обратной связи между потребительским спросом и производством капитальных благ, которая заключается во влиянии доходов рабочих, занятых при производстве элементов основного капитала, на объем спроса на потребительские товары. «Капиталистическая техника, продолжая повышение цен во время экономического подъема и их понижение во время депрессии, побуждает поочередно то к чрезмерному, то к недостаточному производству оборудования. Она создает в экономическом организме сцепление фаз перекапитализации, открывающих путь к кризису, и фаз недокапитализации, возвращающих к экономическому подъему» [7, с. 236].

Обзор основных теорий экономической цикличности будет неполным без краткого изложения неокейнсианской модели, наиболее полно изложенной в работах Э. Хансена [8]. Согласно этой модели, существует прямая зависимость между динамикой реальных инвестиций и общей динамикой макроэкономической



*Победин А. А., Федулов Д. В., Летаева Т. В.*

конъюнктуры (что вполне согласуется с теориями цикличности, изложенными выше). Колебания инвестиционной активности определяется тремя факторами: ожидаемым доходом от новых капитальных благ, издержками на новые капитальные блага и нормой процента. Повышение ожидаемой эффективности вложений, снижение издержек на капитальные блага и снижение процента будут стимулировать инвестиционную деятельность, что в целом может вызвать экономический рост, но верно и обратное – при низком ожидаемом доходе, повышении издержек на капитальные блага и повышении процента экономический рост будет тормозиться, может смениться кризисом и депрессией. Распространение волн экономического роста или спада объясняется с помощью эффектов мультипликатора и акселератора. Об акселераторе мы уже упоминали при обзоре представлений Афталиона. Мультипликатор инвестиций был предложен Дж. Кейнсом и отражает взаимосвязь между инвестициями, потреблением и доходом: увеличение объема инвестиций вызывает рост доходов в отраслях, производящих элементы основного капитала, что в результате увеличивает потребительские расходы. Мы не будем более подробно описывать некейнсианскую модель, поскольку она детально изложена во всех современных учебниках по макроэкономике. Отметим только, что на основе некейнсианских представлений разработано целый ряд математических моделей экономической динамики, позволяющих проследить зависимость между основными факторами цикличности, эти модели с успехом применяются в анализе экономических циклов по настоящее время [9, р. 246].

Исходя из проведенного обзора, можно выделить несколько ключевых факторов цикличности, выделяемых различными авторами:

1. Динамика доступности ссудного капитала и процента по его привлечению
2. Появление и внедрение инноваций
3. Изменение предпочтений потребителей
4. Ожидаемая доходность инвестиций
5. Стоимость инвестиционных товаров

Соответственно, контрциклическая политика в регионе должна формироваться синхронно с инвестиционной, инновационной, промышленной политикой, а также политикой регулирования доходов населения. Кроме того, при применении контрциклических мер следует учитывать не только текущее состояние экономической конъюнктуры на национальном и мировом рынках, но также отслеживать фазу различных по времени циклов развития, в том числе больших циклов, охватывающих несколько десятилетий.

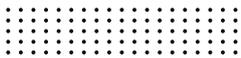
Особое значение приобретает инвестиционная политика, проводимая на региональном уровне, поскольку значительная составляющая цикличного

развития территории обусловлена неравномерностью инвестиционных потоков. Необходимым элементом инвестиционной политики должен являться мониторинг инвестиционной активности как на уровне региона в целом, так и на уровне отдельных территориальных единиц в составе региона. Инвестиционная привлекательность территорий также должна оцениваться на субрегиональном уровне. Как правило, инвестиционную активность связывают с двумя группами факторов – формирующим инвестиционный потенциал и составляющим инвестиционный риск [16, С. 42]. Соответственно, и потенциал, и риски необходимо анализировать в разрезе влияния на динамику развития региона, целенаправленно и локализовано используя инструменты государственного регулирования социально-экономического развития.

Субфедеральный уровень государственного управления встроено в систему государственной власти Российской Федерации, регион – лишь часть территории РФ, испытывающая влияние экономических, социальных, политических и иных факторов, действующих в национальных масштабах. Все это накладывает ряд ограничений на возможности проведения антициклической политики в рамках отдельного субъекта РФ. Данные ограничения выступают своего рода рамочными условиями, в обязательном порядке учитываемыми при формировании субфедеральной социально-экономической политики. В частности, нормативно определен объем полномочий органов государственной власти субъектов РФ и, соответственно, определяющий возможности использования различных методов и инструментов контрциклического регулирования.

Инструментарий антициклического регулирования в субъекте РФ опирается на широкий перечень методов и инструментов региональной политики. Этот перечень заметно отличается для федерального и субфедерального уровней, причем главное отличие заключается в том, что региональная администрация обладает меньшим количеством рычагов влияния на социально-экономическую сферу. С другой стороны, именно на уровне отдельных регионов наиболее эффективно использование инструментов, нацеленных на конкретные предприятия или группы населения.

Традиционно инструменты региональной политики разделяются на макро- и микроинструменты [11]. Макроинструменты влияют на экономическую систему региона (регионов) в целом, изменяя условия экономического развития одного или нескольких регионов. Микроинструменты представляют собой меры адресного воздействия на деятельность субъектов. В частности, разделяют меры воздействия на труд и на капитал. Подобное разделение было предложено американскими учеными Х. Армстронгом и Д. Тейлором



*Победин А. А., Федулов Д. В., Летаева Т. В.*

[12, с. 232]. При несомненном аналитическом потенциале данной классификации, последняя более применима для анализа федеральной региональной политики, поскольку у субъектов федерации арсенал макроинструментов значительно ограничен.

В отечественной литературе более распространен подход, при котором формы и методы государственного воздействия на экономику разделяются на прямые (административные) и косвенные (экономические). Среди экономических при этом перечисляются: индикативное планирование, целевое программирование, кредитно-денежные инструменты (регулирование денежной массы, антиинфляционные меры, процентная ставка ЦБ и др.), валютные рычаги (стабилизация национальной валюты, операции на открытом валютном рынке, девальвация национальной валюты), социальная политика (социальные программы, обеспечение занятости населения, социальная защита населения, регулирование доходов, контроль за динамикой цен и зарплаты, налоги, трансфертные платежи), внешнеэкономические формы воздействия (регулирование внешнеэкономической деятельности, таможенные платежи) [13, с. 21].

Безусловно, разделение экономических и административных методов является оправданным. Однако стоит отметить, что приведенный перечень экономических методов не носит системного характера, используются различные классификационные признаки одновременно, некоторые инструменты обозначены довольно абстрактно (например, регулирование доходов), другие же являются целыми направлениями государственной политики (к примеру, социальная политика). Кроме того, применение данной классификации при анализе субфедеральной политики довольно затруднительно. Администрация субъекта РФ может использовать различные методы государственного регулирования экономического развития лишь в рамках своих конституционных полномочий. Так, денежная эмиссия, валютное и таможенное регулирование, как и федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы, отнесены к сфере исключительных полномочий федерального уровня государственной власти [14, ст. 71], следовательно, инструментарий кредитно-денежной политики практически полностью изымается из компетенции субъекта РФ, меры налогового-бюджетного регулирования значительно ограничиваются.

Относительно степени вмешательства государства и природы применяемых мер мы выделили в отдельные группы финансовые инструменты, меры прямого вмешательства государства в экономические процессы, организационно-управленческие инструменты и, наконец, внешнеэкономические методы и инструменты.

Ключевую роль в арсенале субфедеральной политики занимают финансовые инструменты [15],

включающие в себя региональный бюджет, налоги, различные льготы, трансфертные платежи (в том числе дотации, субсидии и субвенции), кредиты. За рубежом особенно распространено применение такого инструмента как гранты. Кроме того, региональные власти могут заметно влиять на социально-экономическую ситуацию с помощью изменения размера заработной платы работников бюджетной сферы. Последний инструмент вполне можно отнести и к группе, относящейся к прямому вмешательству в экономику, тем более что бюджетники работают как раз в государственных учреждениях. Заработная плата выделена как отдельный инструмент, поскольку, во-первых, отношения между работниками и государством носят договорной характер (в отличие от прямого подчинения государственных учреждений), во-вторых, использование этих средств не подконтрольно государству (в отличие, например, от средств, выделяемых на оплату государственного заказа, которые направляются в конкретные предприятия), и, в-третьих, повышая платежеспособный спрос в регионе, заработная плата оказывает сильное воздействие с одной страны на объем и структуру предложения товаров и услуг, а с другой – на инфляционные процессы в экономике.

Особо стоит отметить такой финансовый инструмент как налоговое регулирование. Основное назначение региональных налогов – формирование доходной части бюджета. К региональным относятся налоги на имущество организаций, на игорный бизнес и транспортный налог. Кроме того, в бюджет субъекта РФ зачисляется часть налоговых доходов от федеральных налогов и сборов, нормативы отчислений закрепляются в Бюджетном кодексе РФ и ФЗ «О федеральном бюджете РФ» на соответствующий год. Помимо фискальной функции, налоги могут использоваться как эффективный инструмент экономического регулирования. Региональная администрация может предоставлять налоговые льготы, бюджетные и налоговые кредиты, изменить ставки налоговых отчислений для отдельных предприятий или отраслей. Ограничивает использование этого инструмента тот факт, что снизить налоговые поступления (тем самым уменьшая доходы бюджета) имеют возможность лишь экономически благополучные регионы.

Группа инструментов прямого вмешательства в экономические процессы (или, иначе говоря, прямого участия в экономических процессах) включает в себя такие инструменты как государственная собственность, государственные предприятия и учреждения, государственный заказ и, наконец, государственные инвестиции. Данные инструменты отличаются тем, что регулирующее воздействие осуществляется на микроэкономическом уровне, следовательно, может быть более точным, адресным и целенаправленным,



*Победин А. А., Федулов Д. В., Летаева Т. В.*

используя данные инструменты, государство занимает позицию равноправного экономического субъекта, вступая в договорные отношения с организациями частного сектора, конкурируя с последними.

Инструменты прямого вмешательства позволяют реализовать следующие задачи:

1) создание и пополнение материально-технической базы, необходимой для осуществления государственных функций;

2) активизировать экономическую деятельность в сферах, недостаточно привлекательных для бизнеса, с одной стороны, насыщая рынок необходимыми товарами и услугами, а с другой, создавая необходимую инфраструктуру, демонстрируя возможности и привлекательность данного сегмента рынка для частных капиталовложений;

3) реализация социально-значимых проектов, оказывающих значительное влияние на современное и будущее состояние экономики и социума;

4) размещение свободных бюджетных средств, для предотвращения их обесценения и избегая исключения последних из рыночного оборота;

5) получение дополнительных бюджетных доходов.

Однако применение инструментария прямого вмешательства ограничивается тем, что государство зачастую неспособно добиться высокой эффективности управления и производства. Поэтому предпочтительным является привлечение негосударственных инвесторов или, как компромисс, долевое участие региональной администрации и бизнеса в тех или иных проектах. Одним из условий конкурентоспособности государственных предприятий является повышение их адаптивности к меняющимся условиям внешней среды, в этой связи повышаются требования к анализу деятельности предприятий, необходимым становится применение современных показателей, к примеру, коэффициента гибкости. Важно обеспечение прозрачности и открытости, для исключения злоупотреблений. Размещение средств предпочтительно осуществлять на конкурсной основе, причем экспертиза проектов должна производиться авторитетными и независимыми специалистами.

Организационно-управленческие инструменты, такие как прогнозирование, планирование и программирование, с одной стороны, позволяют упорядочить процесс принятия и исполнения управленческих решений, в том числе связанных с регулированием экономических процессов, повысить эффективность таких решений, а с другой стороны – служат основой для оценки деятельности субфедеральных органов власти.

Прогнозирование – это процесс научного предвидения (предсказания), базирующийся на учете разнообразных факторов, позволяющих охарактеризовать

будущее состояние объекта. Результатом прогнозирования является выработка прогнозов – аргументированных представлений о будущем состоянии изучаемого объекта, носящих вероятностный характер. При прогнозировании социально-экономического развития на субфедеральном уровне преследуются три группы задач:

1) предвидение вариантов социально-экономического развития региона;

2) предвидение возможных последствий управленческих решений, влияющих на социально-экономические процессы;

3) корректировка управленческих решений в связи с изменениями в экономике региона и стране в целом.

По отношению к временному горизонту прогнозного периода выделяют следующие виды прогнозов: краткосрочные (на срок до 2 лет), среднесрочные (на период до 5–7 лет), долгосрочные прогнозы (на период до 20 лет) и сверхдолгосрочные (свыше 20–25 лет).

Роль планирования и программирования за последние годы значительно изменилась. Если в дореформенный период планы носили директивный характер, то в настоящее время сфера прямого планирования ограничена только государственным сектором. Все большую роль приобретает индикативное планирование, носящее рекомендательный характер и призванное помочь бизнесу и некоммерческим организациям в составлении их собственных планов.

Особое значение приобретает стратегическое планирование, актуальность которого повышается по мере стабилизации экономики и её устойчивого роста. Цикл регионального стратегического планирования можно разбить на следующие стадии:

1) определение целей развития;

2) анализ внешней среды региона;

3) определение сильных и слабых сторон региона;

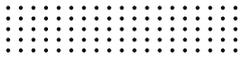
4) перспективы использования имеющихся и создание новых местных преимуществ;

5) разработка концепции развития;

6) разработка плана конкретных действий и осуществление стратегии;

7) анализ результативности и эффективности, корректировка целей и методов их достижения.

В настоящее время стратегические плановые документы различного вида приняты во всех субъектах РФ. Однако вопрос антициклического регулирования, чаще всего, не находит должного отражения в региональных стратегиях. В том числе это связано с тем, что значительная часть стратегических документов субфедерального уровня не предусматривают возможности ухудшения макроэкономической конъюнктуры и возможности циклических колебаний показателей социально-экономического развития региона.



*Победин А. А., Федулов Д. В., Летаева Т. В.*

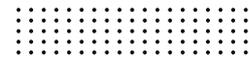
Внеэкономические методы регулирования традиционно занимают весьма значительное место в инструментарии региональных властей, часто заслоняя и оттесняя другие группы методов. Часто подобная ситуация означает нежелание, а порой и неумение, применять более тонкие экономические механизмы воздействия на социально-экономическое развитие. Административные барьеры в этом случае становятся непреодолимым препятствием для многих предпринимателей, что тормозит темпы экономического роста и становится преградой реализации потенциала саморегулирования рыночных процессов.

Многие инструменты контрициклического регулирования взаимосвязаны, поэтому их применение должно быть согласованным, составляя целостную систему регулирующего воздействия. Поскольку основное воздействие заключается в перераспределении финансовых ресурсов, финансовые инструменты занимают здесь центральное место. Но направление регулирующего воздействия и потока финансовых средств совпадает далеко не всегда. Так, для таких инструментов как финансовые трансферты и государственный заказ направленность совпадает, а вот для штрафов и налогов противоположна по знаку. В случае с кредитованием направленность финансовых потоков меняется в процессе действия инструмента. При осуществлении государственных инвестиций финансируется государственный сектор экономики, а регулирующее воздействие оказывается на экономику региона в целом.

Важнейшими направлениями контрициклического регулирования являются: инвестиционная политика, инновационная политика, промышленная и структурная политика. Причем, применение соответствующих мер не должно ограничиваться только периодом рецессии. Как говорилось выше, причины будущих экономических проблем закладываются еще на стадии экономического роста. Соответственно, необходим стратегический подход к контрициклическому регулированию, а региональная стратегия должна предусматривать не только возможность роста, но и вероятную возможность экономических трудностей. Только в этом случае применение контрициклических мер будет носить планомерный характер и позволит смягчить последствия неблагоприятной фазы экономического цикла.

#### **Литература:**

1. Большой энциклопедический словарь. М.: Большая российская энциклопедия. СПб.: Норинт, 1999.
2. Большая экономическая энциклопедия. М.: Эксмо, 2007.
3. Туган-Барановский М. И. Периодические промышленные кризисы. М., 1997.
4. Кондратьев Н. Д. Большие циклы конъюнктуры и теория предвидения. М.: Экономика, 2002.
5. Schumpeter J. A. Business cycles. A Theoretical, Historical and Statistical Analysis of the Capitalist Process [электронный ресурс]. URL: [http://docenti.lett.unisi.it/files/115/17/2/1/BusinessCycles\\_Fels.pdf](http://docenti.lett.unisi.it/files/115/17/2/1/BusinessCycles_Fels.pdf) (дата обращения 23.04.2017).
6. Шумпетер Й. Теория экономического развития. М.: Прогресс, 1982.
7. Афталион А. Периодические промышленные кризисы. М.-Л.: Гос. изд-во, 1930.
8. Хансен Э. Экономические циклы и национальный доход. М.: Изд-во иностранной литературы, 1959.
9. Silvana de Paula, Gary Dymiski. Reimagining growth: towards a renewal of development theory. London, New York: Zed Books, 2005.
10. Местная экономическая политика в России: очерк становления и трансформации (1995–2005). М.: Московский общественный научный фонд. Леонтьевский центр, 2006.
11. Perez G. J., Rowland P. Regional economic policy in case-studies from four countries // Colombian Economic Journal. 2004. Vol. 2. № 1.
12. Armstrong H., Taylor J. Regional Economics and Policy. Blackwell Publishing, 2000.
13. Развитие экономики регионов / Под ред. Н. И. Каширских, И. В. Разорвина, И. Д. Тургель. Екатеринбург, 2002.
14. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 октября 1993 года) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
15. Гусарова В. Н. Методологические аспекты формирования и реализации региональной финансовой политики // Вестник Псковского государственного университета. Серия: Экономические и технические науки. 2013. № 3.
16. Царегородцев Е. И. Инвестиционная привлекательность региона в контексте инновационной экономики // Инновационное развитие экономики. 2013. № 6 (17).
17. Гранберг А. Г. Основы региональной экономики. М., 2001.
18. Potts J. The geometry of economic space. The University of Queensland. Australia, 1999.
19. Щербаков Г. А. Генезис и механизмы преодоления системных экономических кризисов // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2016. № 2 (44).
20. Смирнов А. Г. Н. Кондратьев против Н. Кондратьева или парадоксы экономической науки // Экономический журнал. 2016. № 41.
21. Румянцева С. Ю. Взаимосвязь экономических циклов и инновационный климат // Проблемы современной экономики. 2014. № 3 (51).



*Победин А. А., Федулов Д. В., Летаева Т. В.*

**References:**

1. Great encyclopedic dictionary. M.: Great Russian encyclopedia. SPb.: Norint, 1999.
2. Great economic encyclopedia. M.: Eksmo, 2007.
3. Tugan-Baranovskiy M. I. Periodic industrial crises. M., 1997.
4. Kondratiev N. D. Major cycles of conjuncture and theory of forecasting. M.: Economics, 2002.
5. Schumpeter J. A. Business cycles. A Theoretical, Historical and Statistical Analysis of the Capitalist Process [e-resource]. URL: [http://docenti.lett.unisi.it/files/115/17/2/1/Business-Cycles\\_Fels.pdf](http://docenti.lett.unisi.it/files/115/17/2/1/Business-Cycles_Fels.pdf) (date of reference 23.04.2017).
6. Schumpeter J. The theory of economic development. M.: Progress, 1982.
7. Aftalion A. Periodic industrial crises. M.-L.: Gos. izd-vo, 1930.
8. Hansen A. Business cycles and national income. M.: Izd-vo inostrannoy literatury, 1959.
9. Silvana de Paula, Gary Dymski. Reimagining growth: towards a renewal of development theory. London, New York: Zed Books, 2005.
10. Local economic policy in Russia: an outline of development and transformation (1995–2005). M.: Moscow Social Science Foundation. Leontief Center, 2006.
11. Perez G. J., Rowland P. Regional economic policy in case-studies from four counties // Colombian Economic Journal. 2004. Vol. 2. № 1.
12. Armstrong H., Taylor J. Regional Economics and Policy. Blackwell Publishing. 2000.
13. Regional economy development / Ed. by N. I. Kashirskikh, I. V. Razorvin, I. D. Turgel. Ekaterinburg, 2002.
14. The Constitution of Russian Federation (it is accepted by national vote on 12 December 1993) [e-resource]. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
15. Gusarova V. N. Methodological aspects of the regional financial policy development and implementation // Vestnik Pskovskogo gosudarstvennogo universiteta. Series: Economic and technical sciences. 2013. № 3.
16. Tsaregorodtsev E. I. Investment attractiveness of the region in the context of innovation economy // Innovatsionnoe razvitie ekonomiki. 2013. № 6 (17).
17. Granberg A. G. Regional economy basics. M., 2001.
18. Potts J. The geometry of the economic spacer. The University of Queensland. Australia, 1999.
19. Scherbakov G. A. Genesis and mechanisms of overcoming system economic crises // Economic and social changes: facts, tendencies, forecast. 2016. № 2 (44).
20. Smirnov A. G. N. Kondratyev against N. Kondratyev or paradoxes of economic science // the Economic magazine. 2016. № 41.
21. Rumyantseva S. Yu. Interrelation of business cycles and innovative climate // Problems of modern economy. 2014. № 3 (51).



## К ВОПРОСУ О ВЗАИМОСВЯЗИ ИНВЕСТИЦИОННОЙ АКТИВНОСТИ И ДОЛГОВЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ РОССИЙСКИХ РЕГИОНОВ

**Акьюлов Р. И.**

доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры экономики и управления Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620099, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, 66, robert.akyulov@ui.ranepa.ru

**Алферьев К. А.**

аспирант кафедры экономики и управления Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620099, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, 66, robert.akyulov@ui.ranepa.ru

УДК 336.1:353(470)

ББК 65.261.71(2Рос)

В статье рассматриваются проблемы роста долговых обязательств регионов и факторы, влияющие на соотношение доходной и расходной частей регионального бюджета, важнейшим из которых является инвестиционная активность регионов Российской Федерации. Проводится анализ характера влияния инвестиционного климата, инвестиционной активности в регионе на величину его долга. Для сравнения произведена выборка регионов с наиболее и наименее развитой инвестиционной активностью, а также проведена корреляция с темпами увеличения долговых обязательств данных регионов за период 2010–2016 гг.

**Цель:** определение инвестиционной активности как ключевого фактора, влияющего на соотношение доходной и расходной части региональных бюджетов и возможностей его использования для снижения долговой нагрузки на бюджеты регионов.

**Методы:** статистический сравнительный анализ, контент-анализ веб-сайтов Интернета.

**Результаты:** в статье рассмотрены проблемы социально-экономического развития регионов, связанные с ростом их долговых обязательств, исследованы влияющие на них факторы. Проведен анализ статистических данных, характеризующих инвестиционную активность в российских регионах, с выделением регионов-лидеров и регионов-аутсайдеров по данному показателю.

**Научная новизна:** уточнено понятие «инвестиционная активность региона», рассматриваемое не только как процесс, но и как инструмент управления финансово-экономической ситуацией в регионе, проанализирован характер влияния инвестиционной активности на размер долговых обязательств региона, предложен комплекс современных форм и методов управления для совершенствования долговой политики региона.

*Ключевые слова:* долговые обязательства, региональная долговая политика, инвестиционная активность региона, эффективность, инвестиционный климат.

## ON THE RELATIONSHIP OF INVESTMENT ACTIVITY AND DEBT SECURITIES OF THE RUSSIAN REGIONS

**Akyulov R. I.**

Doctor of Science (Economics), Associate Professor, Professor of Economics and Management Department of the Urals Institute of Management – Branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66 8 March str., Ekaterinburg, Russia, 620990, robert.akyulov@ui.ranepa.ru



*Акьюлов Р. И., Алферьев К. А.*

**Alferyev K. A.**

Post-graduate student of the Department of Economics and Management of the Urals Institute of Management – Branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66 8 March str., Ekaterinburg, Russia, 620990, robert.akyulov@ui.ranepa.ru

This article discusses the problems of growing debt securities of regions and the factors influencing the correlation of regional revenues and expenditures of the budget, the most important of which is the investment activity of the regions of the Russian Federation. Analysis of the nature of influence of the investment climate, investment activity in the region by the amount of this debt is in process. For comparison, the sample of the regions with the most and least developed of the investment activity was drawn and the correlation with the growth of debt in those regions during the period 2010–2016 was carried out.

**Purpose.** To determine the investment activity as a key factor affecting the relationship between the revenue and expenses of the regional budgets and possibilities of its use it to reduce the debt burden on the budgets of the regions.

**Methods.** Statistical comparative analysis, content analysis of Internet Web sites.

**Results.** In the article the problems of socio-economic development of regions, associated by the rise of their debt securities were considered and the factors influencing them were researched. The analysis of statistical data distinguishing the investment activity in Russian regions, with regions-leaders and regions-outsiders according to this indicator.

**Scientific novelty.** The authors clarified the notion “investment activity in the region”, considered not only as a process, but also as a tool to manage the financial and economic situation in the region, analyzed the nature of the impact of investment activity on the size of the debt in the region, offered a complex of modern forms and methods of control for improving debt policy of the region.

*Key words:* debt securities, debt policy, investment activity in the region, efficiency, investment climate.

На протяжении последних лет вопрос оценки эффективности управления органами власти субъектов РФ экономикой того или иного региона является предметом пристального внимания со стороны специалистов, ученых, Министерства экономического развития, Министерства финансов РФ, Счетной палаты РФ. Основной целью государственного регулирования экономики страны является обеспечение условий для равномерного развития всех регионов. Важнейшим индикатором состояния экономики региона выступает то, какова общая характеристика его бюджета – носит он дефицитный или профицитный характер. От этого зависит, насколько выражена зависимость региона от заемных средств и ресурсов.

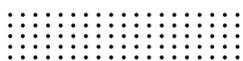
В первую очередь, речь идет о заемной деятельности руководства региона по привлечению дополнительных ресурсов на финансирование дефицита бюджета субъекта РФ [1]. Следствием этого является постоянный рост долговых обязательств в большинстве субъектов РФ.

В условиях экономической нестабильности, актуализации проблем экономического роста необходимо создавать условия для изменения сложившейся тенденции, переходить к более эффективной долговой политике, направленной на неуклонное снижение величины долговых обязательств субъекта РФ. При этом также необходимо более рационально расходовать уже

привлеченные долговые ресурсы в регионе, искать возможности для воспроизводства собственного капитала на территории для снижения дефицита бюджета и развития региональной экономики.

Однако, это представляется возможным только при условии увеличения собственной доходной части бюджета региона за счет повышения инвестиционной активности в субъекте РФ, развития делового климата и реализации на территории крупных инвестиционных проектов. В результате все вышеперечисленные задачи, стоящие перед руководством региона, способствующие развитию территории, должны решаться путем создания благоприятных условий для открытия новых предприятий, создания дополнительных рабочих мест, росту новых производств и модернизации существующих, увеличению доходов в предпринимательском секторе. Нужно обеспечивать поддержку предпринимательства в целом, что будет стимулировать более масштабные вложения частного капитала в экономику того или иного региона, что повлечет за собой увеличение налоговых поступлений, в том числе, в доходную часть бюджета региона. Данный механизм будет способствовать минимизации долговой нагрузки на экономику региона и облегчит реализацию долговой политики субъекта Российской Федерации.

Таким образом, целесообразно для характеристики протекания в регионе инвестиционных процессов,



*Акьюлов Р. И., Алферьев К. А.*

формирующегося инвестиционного климата с одной стороны, и для характеристики региона как экономического субъекта, с другой стороны, уточнить понятие «инвестиционная активность региона».

Специалисты, занимающиеся проблемами инвестиционной активности сформулировали ряд определений данного понятия, делая при этом акцент либо на процессной составляющей, либо отдавая приоритет характеристике потенциала, возможностей для данных процессов, возникающего соотношения ресурсов и рисков для движения инвестиций.

Инвестиционная активность на корпоративном уровне, по мнению ряда специалистов, является «результатом тесного взаимодействия двух факторов – возможностей инвестирования и инвестиционных рисков (вероятности достижения целей инвестирования). В обоих случаях велико влияние человеческого фактора, так как оценкой инвестиционного потенциала и инвестиционных рисков организации и принятием решения об активных инвестиционных мероприятиях занимается руководящее звено. Грамотное управление инвестиционным процессом предприятия – залог социального и экономического прогресса страны» [2]. Таким образом, ученые считают, что от эффективности управления инвестиционными процессами даже на уровне предприятия зависят перспективы экономического развития экономики всего государства.

На региональном уровне инвестиционную активность исследователи предлагают трактовать как «степень интенсивности процессов инвестирования в рамках региона, учитывающую ресурсные и реализованные инвестиционные возможности региональной экономической системы» [3, С. 9–19]

Другие ученые считают, что «инвестиционная активность региона есть совокупность собственных финансовых возможностей и возможностей привлечения внешних финансовых ресурсов» [4].

Согласно точки зрения Л. Н. Салимова, инвестиционная активность рассматривается как «фактическая реализация имеющегося потенциала с учетом уровня инвестиционных рисков» [5, С. 85] Каждая из представленных трактовок отражает те или иные характеристики, свойственные понятию инвестиционной активности. Вместе с тем, на наш взгляд, в современном обществе экономика не может существовать вне действия государственных, общественных институтов, поэтому инвестиционная активность, как важнейшая характеристика состояния рыночной экономики и всех протекающих в ней процессов, не может не зависеть от регулирующего влияния государства. Поскольку Россия самая крупная по занимаемой площади страна, которая состоит из большого числа регионов, базисные экономические процессы протекают в регионах, на которых лежит и основная бюджетная нагрузка,

то и актуальнее всего для изучения закономерностей и перспектив развития экономики всей страны рассматривать понятие «инвестиционная активность регионов».

Авторы предлагают под этим понятием понимать институциональную характеристику региона, как экономического субъекта, отражающую степень эффективности государственного управления на региональном уровне, позволяющего обеспечить совокупность возможностей (благоприятный налоговый режим, развитость рыночной инфраструктуры, минимизация рисков, страхование), предоставляемых для притока частного, иностранного капитала на его территорию и последующего приращения как капитала инвесторов, так и бюджета региона в результате успешной реализации инвестиционных проектов. По сути дела, речь идет о способности региональных властей обеспечить инвестиционную привлекательность региона, при этом способствуя развитию близлежащих регионов, поскольку рост инвестиций в регион может продолжаться лишь тогда, когда рынок для завершенных и потребность в новых инвестиционных проектах будет непрерывно расширяться. Здесь уместно вспомнить удачный опыт формирования в России территориально-производственных комплексов, расположение которых не ограничивалось административно-территориальными границами областей, регионов. При этом они являлись важнейшими центрами развития экономики регионов, притяжения капитала, рабочей силы, новых технологий, современной инфраструктуры. Это как раз то, чего существенно не хватает регионам для развития, для увеличения доходной части бюджетов и снижения величины долговых обязательств.

С целью практического выявления взаимовлияния между уровнем развития инвестиционной среды и объемом долговых обязательств в субъектах РФ, авторами статьи был проведен сравнительно-статистический анализ динамики величины госдолга и уровнем инвестиционной активности в регионах с 2010–2017 гг. Эмпирической базой для сравнения послужили данные Министерства Финансов РФ об объеме государственного долга субъектов Российской Федерации и Национальный рейтинг состояния инвестиционного климата в субъектах РФ, составленный Агентством Стратегических Инициатив (АСИ).

Опираясь на данные национального рейтинга состояния инвестиционного климата, был проведен анализ инвестиционной активности во всех 85 регионах России с выделением субъектов с наиболее высокими показателями развитости инвестиционного климата за 2015 и 2016 гг. К данной категории регионов относятся – Белгородская, Калужская области и Республика Татарстан. К регионам с наиболее низкой инвестиционной активностью относится Забайкальский



Акьюлов Р. И., Алферьев К. А.

Табл. 1. Регионы с наиболее высокими и низкими показателями развития инвестиционной активности.

Регион	Место в рейтинге	
	2015 г.	2016 г.
Регионы с наиболее высокими показателями		
Республика Татарстан	1	1
Белгородская область	3	2
Калужская область	2	3
Регионы с наиболее низкими показателями		
Забайкальский край	83	83
Амурская область	82	84
Республика Тыва	85	85

Составлена по данным Национального рейтинга АСИ [6].

край, Амурская область и Республика Тыва (см. табл. 1).

По данным, представленным в таблице 1 можно сделать вывод, что высокие позиции, занимаемые в рейтинге субъектами РФ в 2015–2016 гг. свидетельствуют об эффективной работе руководства регионов по созданию благоприятной инвестиционной среды и привлечению инвестиций. [7]

Первое место в инвестиционном рейтинге в период 2015–2016 гг. занимает Татарстан. Основная доля инвестиций в этом регионе приходится на нефтегазовый сектор, доля которого в валовом региональном продукте в два раза выше, чем в среднем по России. Также активно развивалось в регионе химическое производство. Эти два сектора экономики

обеспечили 66 % всей генерируемой прибыли в экономике республики [8].

В Белгородской области, основными развивающимися отраслями являются: обрабатывающее производство – 34%, сельское хозяйство – 22%, оптовая и розничная торговля – 12,6% [9]. В Калужской области промышленный сектор экономики производит порядка 36% валового регионального продукта, здесь работает третья часть населения, занятого в сфере экономической деятельности области. Активная инвестиционная деятельность руководство региона позволяет активно привлекать инвестиции. За последние пять лет были открыты 12 индустриальных парков и две особые экономические зоны, в которых размещают свои производства резиденты в различных производственных кластерах [10].

Ситуация в регионах, расположившихся в национальном рейтинге на последних местах по показателю инвестиционной активности в период 2015–2016 гг., напротив, свидетельствуют, в первую очередь, об отсутствии условий для развития бизнеса, наличие административных барьеров, отсутствии инвестиционной инфраструктуры, затрудняющей процесс запуска производственных проектов, привлечения средств в регион и развитие экономики [11].

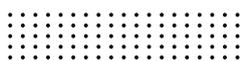
Далее рассмотрим динамику увеличения долговых обязательств, рассматриваемых автором статьи регионов, за последние семь лет (табл. 2).

В приведенный семилетний период все регионы России осуществляли активную заемную деятельность. Это обусловлено увеличением требований к уровню жизни населения и развитию территорий со стороны федерального уровня власти, реализацией Указов Президента 2012 г., крупными государственными проектами и целевыми программами [13]. Однако, исходя

Табл. 2. Объем государственного долга субъектов Российской Федерации с 2010–2017 гг. (млн. р.)

Субъект РФ	На 01.01.2010	На 01.01.2014	На 01.02.2017	Темп роста
Регионы, с наиболее высокими показателями развитости инвестиционного климата				
Республика Татарстан	36 657,7	85 300,3	102 507,9	2,78
Белгородская область	14 511,2	42 875,5	41 832,5	2,88
Калужская область	11 111,5	20 555,1	30 747,1	2,76
Темп роста госдолга в группе	Рост в 2,8 раза			
Регионы, с наиболее низкими показателями развитости инвестиционного климата				
Забайкальский край	3 554,9	14 815,2	26 546,7	7,46
Амурская область	3 026,5	22 815,8	30 596,4	10,1
Республика Тыва	95,3	2 194,2	2 698,4	28,3
Темп роста госдолга в группе	Рост в 15,3 раза			

Таблица составлена по данным Министерства Финансов РФ [12].



*Акьюлов Р. И., Алферьев К. А.*

из статистических данных видно, что темпы увеличения государственного долга у субъектов РФ в верхней части таблицы существенно отличаются от темпов субъектов РФ в нижней части.

Таким образом, группа регионов с наиболее высокими показателями инвестиционной активности показала рост долговых обязательств в период с 2010–2017 гг. в 2,8 раз. Напротив же, группа регионов с наиболее низкими показателями инвестиционной активности – в 15,3 раза.

В результате выявляется обратно пропорциональная зависимость между уровнем инвестиционной активности в регионе, обеспечиваемой в основном деятельностью региональных властей, создающими для этого условия, и темпами роста долговых обязательств, рассматриваемых субъектов РФ. В частности, чем выше инвестиционная активность – тем ниже темпы роста долга в регионе, поскольку в регионах с высоким уровнем инвестиционной активности самые низкие показатели долговых обязательств. Это является следствием того, что развитие инвестиционной среды, делового климата, а также реализация инвестиционных проектов, с использованием государственных, частных инвестиций, а также на основе государственно-частного партнерства, ведет к увеличению собственной доходной базы бюджета региона и к развитию собственного экономического потенциала. Эмпирическим путем на основании приведенных статистических данных доказано, что создание благоприятного инвестиционного климата, привлечение инвестиций в регион позволяет осуществлять более эффективную долговую политику и минимизировать рост его долговых обязательств.

Подробно проанализировав в статье проблемы инвестиционной активности, роста долговых обязательств регионов, выявив определенную корреляцию между этими двумя феноменами, определяющими во многом характер социально-экономического развития регионов и всей страны следует сделать ряд обобщающих выводов, которые могут представлять собой рекомендации для органов государственного управления по решению указанных проблем.

Во-первых, обеспечение гарантии прав собственников, потенциальных инвесторов, как проживающих в регионе, так и нерезидентов, вкладывающих свой капитал в реализацию региональных коммерческих или социально-значимых проектов.

Во-вторых, обеспечение в регионах благоприятных условий для развития инвестиционной деятельности посредством предоставления льгот по уплате региональных и местных налогов при пользовании землей и другими природными ресурсами, находящимися в собственности региона, передавая потенциальным и существующим инвесторам в аренду земельных

участков с последующим строительством жилищных комплексов, коммерческих объектов, допуская их к приватизации региональной и муниципальной собственности; передавая на выгодных обоим сторонам условиях в собственность объектов незавершенного строительства.

Более широкое вовлечение населения в финансирование объектов жилищного строительства, другие важные инвестиционные проекты с их акционированием, приобретением акций инвесторами и созданием возможности акционерам для получения впоследствии дивидендов.

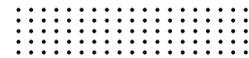
В-третьих, участие региональных правительств и предприятий, находящихся в их собственности в инвестиционной деятельности путем размещения на конкурсной, возвратной и срочной основе средств региональных бюджетов для финансирования инвестиционных проектов и приобретения соответствующей части акций создаваемого акционерного общества, которые возможно капитализировать, получая дивиденды или прибыль от продажи ценных бумаг, пополняя доходную часть бюджетов.

В-четвертых, совершенствование долговой политики региона путем сокращения расходной части бюджета, увеличения доходной части, повышая собираемость налогов и одновременно создавая благоприятный климат для малого предпринимательства, развития самозанятости населения.

В-пятых, усиление государственного контроля целевого расходования средств федерального и регионального бюджета, усиление борьбы с коррупцией, совершенствование нормативной базы и правоприменительной практики для привлечения в регионы российских и иностранных инвестиций, а также включение в перечень критериев эффективности деятельности губернатора величину долговых обязательств и уровень инвестиционной активности региона. Руководство региона должно прилагать достаточное количество усилий и ресурсов для развития инвестиционной активности, способствующего росту экономического потенциала региона, увеличению собственной налоговой и неналоговой базы, поступлений в региональный бюджет финансовых средств, тем самым, уменьшая дефицит бюджета и величину его долговых обязательств.

#### Литература:

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Мостовщикова И. А., Соловьева И. А. Инвестиционная активность и инвестиционный профиль организации //



*Акьюлов Р. И., Алферьев К. А.*

Научный диалог. 2013. № 7(19) [электронный ресурс]  
URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/investitsionnaya-aktivnost-i-investitsionnyu-profil-organizatsii#> (дата обращения 25.03.2017)

3. Климова Н. И., Дерябина Я. Сравнительный анализ подходов к оценке инвестиционной привлекательности и инвестиционной активности российских регионов // Инвестиции в России. 2003. № 8. С. 9–19
4. Казакевич Е. А. Формирование инвестиционного климата в урбанизированном промышленном комплексе: методический аспект: автореф. дисс. канд. экон. наук. Новосибирск, 2002. 23 с.
5. Салимов Л. Н. Сущность инвестиционной активности и ее значение в управлении региональной экономикой // Вестник Челябинского государственного университета. 2009. № 9 (147). С. 83–88
6. Национальный рейтинг состояния инвестиционного климата в субъектах РФ // Asi.ru: Агентство Стратегических Инициатив [электронный ресурс]. URL: <http://asi.ru/investclimate/rating/> (дата обращения: 08.03.2017).
7. Вавилов А. П., Ковалишин Е. Принципы государственной долговой политики // Вопросы экономики. 2001. № 8.
8. Бевзюк В. В. Финансово–организационные аспекты управления государственным региональным долгом // Вестник Ростовского государственного экономического университета (РИНХ). 2012. № 4. С. 42–48.
9. Борнин А. И. Социально-экономическое развитие Белгородской области: состояние и прогноз // Экономика и менеджмент инновационных технологий. 2016. № 11 [электронный ресурс]. URL: <http://ekonomika.snauka.ru/2016/11/12989> (дата обращения: 06.12.2016).
10. Бабич И. В. Необходимость эффективной региональной долговой политики как основа качества системы управления // Вестник Саратовского государственного социально–экономического университета. 2012. № 3. С. 86–89.
11. Денисова С. А. Региональные долги: анализ и перспективы // Вестник Калмыцкого института гуманитарных исследований РАН. 2013. № 2. С. 108–114.
12. Объем и структура государственного долга субъектов Российской Федерации и долга муниципальных образований // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации [электронный ресурс]. URL: [http://minfin.ru/ru/performance/public\\_debt/subdbt/](http://minfin.ru/ru/performance/public_debt/subdbt/) (дата обращения: 08.03.2017).
13. Банников А. Ю. Факторы конкурентоспособности регионов России (на примере субъектов Приволжского федерального округа) // Вопросы управления. 2015. № 3.

#### References:

1. Budget Code of the Russian Federation: Federal Law dated July 31, 1998 № 145-FL [e-resource]. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
2. Mostovshnikova I. A., Solovyova I. A. Investment activity and investment profile of organization // Nauchnyy dialog. 2013. № 7(19) [e-resource]. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/investitsionnaya-aktivnost-i-investitsionnyu-profil-organizatsii#> (Date of reference 25.03.2017)
3. Klimova N. I., Deryabina Ya. Comparative analysis of approaches to the assessment of investment attractiveness and investment activity of the Russian regions // Investitsiyi v Rossiyi. 2003. № 8. P. 9–19
4. Kazakevich E. A. Formation of the investment climate in the urbanized industrial complex: methodological aspect. Abstract of the Candidate's Dissertation (Economics sciences). Novosibirsk. 2002. 23 p.
5. Salimov L. N. Essence of investment activity and its importance in managing regional economies // Vestnik of the Chelyabinsk State University 2009. № 9 (147) Ekonomika. Is. 20. P. 83–88
6. National ranking of the status of the investment climate in the constituent entities of the RF // Asi.ru: Agency of Strategic Initiatives [e-resource]. URL: <http://asi.ru/investclimate/rating/> (date of reference: 08.03.2017).
7. Vavilov A. P., Kovalishin E. Principles of State debt policy // Economy questions. 2001. № 8.
8. Bevyuk B. B. Financial and organizational aspects of the State regional debt management // Vestnik of Rostov State Economic University. 2012. № 4. P. 42–48.
9. Bornin A. I. Socio-economic development of the Belgorod region: status and forecast // Ekonomika I menedzhment innovatsionnikh tekhnologiyinnovation technologies. 2016. № 11 [e-resource]. URL: <http://ekonomika.snauka.ru/2016/11/12989> (date of reference: 06.12.2016).
10. Babich I. V. Need for effective regional debt policy as the basis for quality control systems // Vestnik of the Saratov State Socio-Economic University. 2012. № 3 P. 86–89.
11. Denisova S. A. Regional debts: analysis and perspectives // Vestnik of the Kalmyk Institute of Humanitarian Studies RAN. 2013. № 2. P. 108–114.
12. The size and structure of the public debt of the constituent entities of the Russian Federation and the debt of municipal entities // Official website of the Ministry of Finance of the Russian Federation [e-resource]. URL: [http://minfin.ru/ru/performance/public\\_debt/subdbt/](http://minfin.ru/ru/performance/public_debt/subdbt/) (date of reference: 08.03.2017).
13. Bannikov A. Yu. Factors of competitiveness of the regions of Russia (for example the subjects of Privolzhskiy Federal District) // Questions of management. 2015. № 3.



## СТРАТЕГИЯ УПРАВЛЕНИЯ МАЛЫМ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВОМ В РЕГИОНЕ

**Кох И. А.**

доктор социологических наук, профессор кафедры теории и социологии управления Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), заведующий кафедрой философии и культурологии, Уральский государственный горный университет, 620099, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, д. 66, kia4@mail.ru

**Черкасова В. Ю.**

кандидат социологических наук, доцент кафедры теории и социологии управления Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620099, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, д. 66, violett.cherckasowa@yandex.ru

**Шелгинский А. Е.**

аспирант кафедры теории и социологии управления Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620099, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, д. 66, kia4@mail.ru

УДК 33.338.1  
ББК 60.82

**Аннотация.** В статье И. А. Коха, В. Ю. Черкасовой и А. Е. Шелгинского «Стратегия управления малым предпринимательством в регионе» анализируется развитие малого предпринимательства в Свердловской области и Уральском федеральном округе.

**Цель статьи** – дать оценку стратегии управления малым бизнесом в регионе.

**Методы.** Проанализированы законодательство и статистика развития малого предпринимательства в Уральском регионе в сравнении с показателями по всей стране.

**Результаты и область применения.** В данном исследовании приводятся статистические данные развития малого предпринимательства в Свердловской области и Уральском регионе. В частности, подробно рассматривается динамика развития малого предпринимательства по сферам деятельности, рост числа малых предприятий и численность работающих на них.

**Научная новизна.** Выявлены закономерности изменений показателей развития малого бизнеса на основе сравнительного анализа. Установлено преобладание активности малого бизнеса в торговле и сфере услуг.

**Ключевые слова:** предпринимательство, малое предпринимательство, стратегия управления предпринимательством, тенденции развития малого предпринимательства.

## STRATEGY MANAGEMENT SMALL BUSINESS IN THE REGION

**Kokh I. A.**

Doctor of Science (Sociological), Professor of Department of theory and sociology of management of Ural Institute of management – branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), head of the Department of philosophy and cultural studies, Ural state mining University (Russia), 620099, Russia, Ekaterinburg, str. 8 March , 66, kia4@mail.ru

**Cherkasova V. Yu.**

Candidate of Science (Sociological), Associate professor of Department of theory and sociology of management of Ural Institute of management – branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 620099, Russia, Ekaterinburg, str. 8 March , 66, violett.cherckasowa@yandex.ru



*Кох И. А., Черкасова В. Ю., Шелгинский А. Е.*

**Shelginskiy A. E.**

Post-graduate of Department of theory and sociology of management of Ural Institute of management – branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 620099, Russia, Ekaterinburg, str. 8 March, 66, kia4@mail.ru

**Abstract.** In the article, I. A. Kokh, V. Y. Cherkasova and A. E. Shlginskiy «management Strategy small business in the region» analyzes legislation and statistics of small business development Sverdlovsk region and the Urals Federal district.

**The purpose** of this article is to evaluate the strategy of small business management in the region.

**Methods.** Analysis of the statistics of small business development in the Ural region in comparison with indicators across the country.

**Results and application.** In this study, statistical data of small business development in Sverdlovsk region and the Ural region. In particular, it examines in detail the dynamics of development of small business by industry, the increase in the number of small enterprises and number of employees working for them.

**Scientific novelty.** The regularities of changes of indicators of small business development on the basis of comparative analysis. A predominance of activity of small business in trade and services.

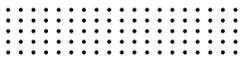
*Key words:* entrepreneurship, small business, strategy management, entrepreneurship, development trends of small business.

Предпринимательство вообще есть вид экономической активности, связанный с целесообразной деятельностью, основанной на самостоятельной инициативе и ответственности личности предпринимателя и направленной на создание материальных и духовных ценностей с целью извлечения прибыли. Предпринимательство неразрывно связано с рыночной экономикой и является ее важнейшим элементом. Малое предпринимательство выступает в качестве вида (или разновидности) предпринимательства вообще.

Предпринимательство обнаруживает свою сущность в явлении, в конкретных видах предпринимательской деятельности, которые обладают определенной формой и определенным содержанием. Определенному содержанию предпринимательской деятельности соответствует его определенная форма. Форма деятельности определяется содержанием деятельности и находится в постоянном процессе изменения, т.к. в силу преобразований внутренних связей предмета (предпринимательства вообще) постоянно меняется и само содержание деятельности. Изменяющиеся формы предпринимательской деятельности выражаются в качественной определенности элементов изучаемого явления (объекта). Совокупность (состав) всех элементов объекта в их качественной определенности и взаимодействии представляет собой содержание объекта. Качественная определенность при этом не существует в «чистом» виде (сама по себе), но всегда проявляется исключительно в каких-либо связях и отношениях

Для определения роли и места малого предпринимательства в экономике, стратегию его развития в регионе необходимо раскрыть его качественно-количественную определенность, которая определена его свойствами и выражена в определенных связях и отношениях.

Малое предпринимательство как социальное и экономическое явление обладает несколькими существенными свойствами. Прежде всего, это способность удовлетворять определенные общественные потребности, – общее существенное свойство, присущее всей предпринимательской деятельности как таковой. Способность удовлетворять общественные потребности осуществляется через деятельность бесконечного многообразия конкретных субъектов малого предпринимательства, каждый из которых относительно обособлен друг от друга, самостоятелен в своей хозяйственной деятельности и дифференцирован (отграничен) друг от друга во времени и пространстве, – это следующая группа существенных свойств. Обособленность, самостоятельность и дифференцированность субъектов малого предпринимательства действительно порождают бесконечное разнообразие их деятельности, однако конкретная деятельность отдельных малых предприятий определяет конкретные закономерности функционирования, вызванных их общей принадлежностью к предпринимательству вообще. Предпринимательство реализуется через деятельность конкретных предприятий, а малое предпринимательство представляет собой специфику осуществления общего в единичном, выражая тем самым свою особенность как социально-экономического объекта. Специфичность малого предпринимательства выражается через такие его существенные свойства, как мобильность, гибкость, специализированность, довольно хорошую внутреннюю управляемость, неустойчивость во внешней экономической среде и др. Свойства малого предпринимательства, проявляющиеся в отношениях с окружающим миром, обеспечивают преимущественное преобладание малых размеров (форм, масштабов)



*Кох И. А., Черкасова В. Ю., Шелгинский А. Е.*

конкретных субъектов малого предпринимательства как наиболее адаптивную форму их существования.

Выявленные существенные свойства малого предпринимательства определяют выполняемые им функции, а также его преимущества и недостатки, место в социальной структуре и социальную роль в обществе. Качественная определенность малого предпринимательства выражается в его функционировании именно как малого предпринимательства со всеми его достоинствами и недостатками. Сохранению его качественной определенности способствует гибкость и специализация, позволяющие оперативно реагировать на изменения рыночной конъюнктуры и быстро переориентироваться на изменившийся спрос.

Известна способность малых предприятий к гибкости и адаптации к постоянным изменениям экономических условий. Малое предприятие в рыночной среде способно устойчиво функционировать, если использует свои преимущества и верно определит стратегию своего развития. Неповоротливости мощных экономических структур, обладающих значительными финансовыми средствами и широкой сферой своего влияния в обществе, малые предприятия противопоставляют свою гибкость, возможность быстрой диверсификации своей деятельности, четкое знание своей клиентуры и своих ресурсов, маневренность и возможность конкретного решения конкретных проблем, неизбежно возникающих в текущей хозяйственной деятельности. Специфичность малого предпринимательства выражается в узкой специализированности профиля деятельности малого предприятия, в занятии и удержании определенной экономической «ниши» в предпринимательской сфере, позволяющей достойно встретить и пережить возможные рыночные потрясения. Предприятия-гиганты не способны охватить все ниши в экономике, – малые предприятия заполняют эти ниши предложением своих товаров и услуг и обеспечивают динамизм в развитии экономики. Специализация и гибкость малых предприятий тесно связаны друг с другом, обеспечивая малому бизнесу способность успешно действовать в сфере выпуска малосерийной продукции, выпуск которой крупному предприятию экономически невыгоден, а также удовлетворять потребности небольших локальных сегментов общего рынка сбыта. По мнению П. Друкера, удачливость предпринимателей будет определяться их умением сочетать свои практические и стратегические цели, используя для этого следующие принципы: 1) опередить конкурентов, ворваться первым и нанести массированный удар, 2) нападать быстро и неожиданно, 3) поиск и захват «экологической ниши», 4) изменение экономических характеристик продукта, рынка или отрасли [1, с. 47].

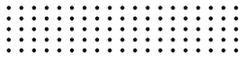
Конкурентным преимуществом малого предпринимательства является снижение затрат на

производственную инфраструктуру. В России на начало 2015 года 38,8% малых предприятий работают в сфере оптово-розничной торговли и мелкого ремонта, не требующих значительных долгосрочных вложений в производство. Малые предприятия, обладающие производством и основными фондами, как правило, обеспечивают более полную загрузку имеющегося оборудования, что не всегда удается субъектам крупного бизнеса, а также обеспечивают снижение накладных транспортных расходов и расходов на штат управления. Важно отметить, что сохранение конкурентных преимуществ малого предпринимательства требует от предпринимателя инновационной активности и усилий всех работников малого бизнеса.

Оборотной стороной специфичности малого предпринимательства с его низкими затратами на приобретение и содержание основных фондов является его экономическая неустойчивость. Достаточно наличие довольно длительного во времени спада спроса на специфическую продукцию и услуги малого предприятия, чтобы привести последнее к разорению и исчезновению из экономической жизни общества.

В силу указанных обстоятельств экономическая неустойчивость определяет величину жизненного цикла малых предприятий. Считается, что малое предприятие в первые два года своей деятельности подвержено особому риску, затем обретает некоторую устойчивость, но пятилетний юбилей своей деятельности встречает лишь пятая часть из числа созданных малых предприятий. На каждом этапе жизненного цикла малых предприятий обнаруживаются те или иные трудности, с которыми им необходимо справиться самостоятельно. В деятельности малого предприятия накапливаются количественные изменения, приводящие к усилению его внутренней противоречивости и появлению проблем повышенной сложности, с которыми малые предприятия зачастую справиться самостоятельно не могут. Противоречие разрешается посредством изменения качественной определенности самого малого предприятия, – оно должно перейти на уровень среднего и крупного бизнеса (либо став таковым самостоятельно, либо войдя в него как часть целого), если не хочет вообще покинуть экономическую сферу деятельности.

Малый бизнес участвует в решении проблемы занятости, создает дополнительные рабочие места, в том числе благоприятно относится к предоставлению возможности работы женщинам и лицам старших возрастов, а также тем, кто стремится работать неполный рабочий день или по индивидуальному графику. В этом контексте можно сказать, что малый бизнес предлагает предпринимателю вполне возможное осуществление независимости и свободы от государства, а работникам – от безличного отношения к ним работодателей в сфере крупного производства.



*Кох И. А., Черкасова В. Ю., Шелгинский А. Е.*

Работающие в сфере малого бизнеса лица выступают основанием формирования среднего класса, создавая социальную базу для его производства и воспроизводства, а также для поддержки курса проведения рыночных реформ. Среда малого предпринимательства выдвигает из своих рядов экономически активных и разносторонних людей – представителей современного предпринимательства и управления. Тем самым малое предпринимательство вносит свой вклад в процесс институционализации происходящих в стране экономических процессов, формируя культуру и реализуя стратегию создания и внедрения инноваций в саму экономику.

К малому предпринимательству традиционно относят предприятия различных организационно-правовых форм, но сходных между собой размерами средней численности занятых на них работников. Под малым бизнесом в отечественной науке понимается деятельность, осуществляемая небольшой группой физических лиц, или предприятие, управляемое одним собственником. Кроме численности занятого персонала, критериями отнесения предприятия к сфере малого бизнеса являются размер его уставного капитала, величина имеющихся в его распоряжении активов, объем товарооборота или величина прибыли (дохода). Можно подобрать и другие критерии, но вышеперечисленных вполне достаточно для определения характера действующих субъектов в сфере малого предпринимательства.

В Российской Федерации с принятием Федерального Закона № 88-ФЗ «О государственной поддержке малого предпринимательства» от 14 июня 1995 г. под субъектами малого бизнеса понимаются коммерческие организации, в уставном капитале которых доля участия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, общественных и религиозных организаций, благотворительных и иных фондов не превышает 25 %, доля, принадлежащая одному или нескольким юридическим лицам, не являющимся субъектами малого бизнеса, не превышает 25 % и в которых средняя численность работников за отчетный период не превышает предельных уровней: в промышленности и на транспорте – 100 человек, в сельском хозяйстве и в научно-технической сфере – 60 человек, в оптовой торговле – 50 человек, в розничной торговле и бытовом обслуживании населения – 30 человек, в остальных отраслях и при осуществлении других видов деятельности – 50 человек. Указанным Законом установлено, что под субъектами малого бизнеса понимаются также физические лица, занимающиеся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица.

В соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2007 года № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»

(статья 4) к малым предприятиям (юридическим лицам) относятся внесенные в единый государственный реестр юридические лица, потребительские кооперативы и коммерческие организации (за исключением государственных и муниципальных унитарных предприятий), соответствующие следующим условиям:

1) суммарная доля участия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, иностранных юридических лиц, общественных и религиозных организаций (объединений), благотворительных и иных фондов в уставном (складочном) капитале (паевом фонде) указанных юридических лиц не должна превышать 25 % (за исключением активов акционерных инвестиционных фондов и закрытых паевых инвестиционных фондов), доля участия, принадлежащая одному или нескольким юридическим лицам, не являющимся субъектами малого и среднего предпринимательства, не должна превышать 25 %. Последнее ограничение не распространяется на хозяйственные общества, хозяйственные партнерства, деятельность которых заключается в практическом применении (внедрении) результатов интеллектуальной деятельности (программ для электронных вычислительных машин, баз данных, изобретений, полезных моделей, промышленных образцов, селекционных достижений, топологий интегральных микросхем, секретов производства (ноу-хау), исключительные права на которые принадлежат учредителям (участникам) соответственно таких хозяйственных обществ, хозяйственных партнерств – бюджетным, автономным научным учреждениям либо являющимся бюджетными учреждениями, автономными учреждениями образовательным организациям высшего образования, а также на юридические лица, учредителями (участниками) которых являются юридические лица, включенные в утвержденный Правительством Российской Федерации перечень юридических лиц, предоставляющих государственную поддержку инновационной деятельности в формах, установленных Федеральным законом от 23 августа 1996 года № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике». Юридические лица включаются в указанный перечень в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, при условии соответствия определенным критериям.

Становление рыночной экономики в России было не однозначным и потребовало времени для осуществления различных этапов своего развития. Соответственно, эволюция малого предпринимательства в своем развитии также прошла несколько стадий, на каждом из которых была своя стратегия развития. Нам представляется, что в развитии малого предпринимательства в России можно выделить три последовательных этапа.

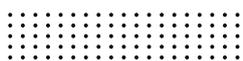
*Кох И. А., Черкасова В. Ю., Шелгинский А. Е.*

Табл. 1. Число малых предприятий на конец года, тыс.

Годы	РФ	Уральский федеральный округ	Свердловская область	Доля региона в РФ, %
2000	879,3	56,2	21,6	2,46
2001	843,0	56,3	21,6	2,56
2002	882,3	56,6	22,8	2,58
2003	893,0	57,8	25,1	2,81
2004	953,1	60,6	28,6	3,00
2005	979,3	66,3	29,1	2,97
2006	1032,8	75,9	30,3	2,93
2007	1137,4	81,2	33,1	2,91
2008	1347,7	92,6	39,2	2,91
2009	1602,5	136,1	64,0	3,94
2011	1836,4	173,5	72,8	3,96
2012	2003,0	183,5	76,5	3,82
2013	2063,1	191,6	81,7	3,96
2014	2103,8	200,0	81,8	3,89
Рост численности за 2000–2014, раз	2,39	3,56	3,79	1,58

Здесь и далее расчет по: Регионы России. Социально-экономические показатели. Ежегодные статистические сборники за 2001–2015 гг.

Первый этап имел место в период 1987–1993 годов. Это время возникновения и численного роста количества предприятий различных видов собственности, происходившего во многом стихийным образом, период появления качественно новых форм – малых предприятий. Данный период характеризуется отсутствием четкой нормативно-правовой базы в отношении малого предпринимательства, а также отсутствием структур поддержки малого бизнеса со стороны государства. Осознавая невозможность сохранить предыдущую, социалистическую систему управления экономикой, государство рассматривало предпринимательство как жизненно необходимое социальное явление, а самих предпринимателей как социальную силу, способную решить проблему безработицы, насыщения рынка товарами и услугами и, как следствие, уменьшить социальную напряженность в обществе.

Во время второго этапа, который датируется 1994–1999 годами, малое предпринимательство переходит к деятельности в условиях законодательного государственного регулирования и стабилизации экономической ситуации. Малое предпринимательство стало представлять собой значимую социальную силу, которую необходимо эффективно использовать, в нем произошел переход от стихийности к структурности.

Третий этап, длящийся с 2000 года по настоящее время, признает малое предпринимательство

атрибутом рыночной экономики, без которого невозможно представить себе нормальное развитие рыночного общества. Мелкие предприниматели-собственники численно представляют собой значительную часть собственников, а потому их роль в социально-экономической жизни страны и доля производимого ими валового национального продукта резко возрастает. Более того, малое предпринимательство стало

Табл. 2. Число малых предприятий на 10 000 человек населения

Годы	РФ	Уральский федеральный округ	Свердловская область
2008	95	76	89
2009	113	111	146
2011	128	143	169
2012	140	150	177
2013	144	157	189
2014	144	163	189
Рост численности за 2008–2014, раз	1,52	2,14	2,12



*Кох И. А., Черкасова В. Ю., Шелгинский А. Е.*

рассматриваться как важный фактор устойчивого развития нашего общества. Государственная политика по отношению к малому предпринимательству находит свое выражение в конкретных мерах государственной поддержки, совершенствовании законодательства, созданию структур содействия развитию малого бизнеса. Президентом России В. В. Путиным поставлена задача достичь к 2020 году качественно нового состояния российской экономики, где «малый бизнес представляет не менее половины рабочих мест в экономике. При этом значительная часть малого бизнеса 2020 г. – это должны быть сектора интеллектуального и творческого труда, работающие в глобальном рынке, экспортирующие свои продукты и услуги» [2].

Активно развивается малое предпринимательство и в Свердловской области, постоянно превышая среднегодовые показатели роста числа малых предприятий по стране. Данные приводимой ниже таблицы 1 показывают, что число малых предприятий в Свердловской области за 2000–2014 гг. выросло в 3,79 раза. За этот же период численность малых предприятий в целом по Российской Федерации увеличилась в 2,39 раза, а в Уральском федеральном округе в 3,56 раза.

Несмотря на достигнутые значительные показатели, потенциал численного роста малых предприятий далеко не исчерпан. По мнению ряда исследователей, [3, с. 15], современная структура рыночной экономики в масштабах России предполагает 10–12 миллионов малых предприятий, работающих на предпринимательских началах.

Сохраняется такая же динамическая картина и по числу малых предприятий в расчете на 10 000 человек населения, что подтверждается данными, приводимыми в таблице 2. За последние шесть лет, с 2008 г. по 2014 г., рост числа малых предприятий в анализируемом отношении составил 2,12 раза. Такой рост характерен для малых предприятий всего Уральского федерального округа (здесь увеличение почти такое же – в 2,14 раза), но более чем в два раза превышает аналогичные показатели в целом по стране, которые составляют 52%. Сопоставляя данные таблиц 1 и 2, 3 и 4 можно сделать вывод о наличии в Свердловской области экономически, более активного населения, чем в целом по стране, что подтверждает привлекательность региона для развития малого предпринимательства, следовательно, избранной органами власти стратегии развития предпринимательства в регионе.

Сравнительные данные по распределению малых предприятий по видам экономической деятельности, средней численности занятых работников и обороту приведены в таблицах 3–5.

При анализе числа малых предприятий по видам экономической деятельности ситуация аналогичная. Темпы увеличения числа малых предприятий

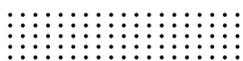
в разрезе отдельных видов экономической деятельности по Уральскому федеральному округу и Свердловской области также превышают соответствующие показатели по стране в целом.

Интересен факт темпов роста за период 2005–2014 гг. численности малых предприятий в сфере строительства, которые опережают показатели по другим видам деятельности. Здесь число малых предприятий в целом по стране увеличилось в 2,29 раза, что более чем на 20% превышает этот показатель по обрабатывающей промышленности и торговле. В Свердловской области численность малых предприятий в этом секторе возросла еще больше, достигнув величины в 2,77 раза, что, тем не менее, меньше, чем по Уральскому федеральному округу.

Доля числа малых предприятий Свердловской области в общем числе малых предприятий Российской Федерации увеличилась с 2,46% в 2000 г. до 3,89% в 2014 г. Увеличение доли малого предпринимательства за этот период происходило равномерными темпами, что говорит об устойчивости тенденции и последовательности в реализации избранной стратегии. Максимальное значение доли в 3,99% было достигнуто в 2009 г., после которого наступила стабилизация, обусловленная нарастанием кризисных явлений в экономике. В связи с этим в сфере обрабатывающей промышленности, наоборот, доля малых предприятий сокращалась вплоть до отметки 1,73% в 2008 году. Снижение высвободило определенную нишу для развития предпринимательства, чем воспользовались предприниматели уже в следующем 2009 году, резко нарастив свою активность в этом секторе экономики. Доля малых предприятий Свердловской области здесь выросла почти в два раза, достигнув отметки в 3,44%. Влияние полученного импульса ощущается до сих пор, доля плавно повышается, достигнув значения в 3,7% при максимуме в 3,9% в 2011 г.

Почти аналогичную картину мы наблюдаем и в сфере строительства. Здесь также минимальные значения доли были достигнуты в 2008 г. на отметке в 1,44%, после чего последовал еще более бурный рост по темпам увеличения доли до 3,46% в 2009 г., которая сохраняется примерно на этом же уровне и в настоящее время. В отличие от сектора обрабатывающей промышленности, показатели доли в 3,43% в 2014 г. отстают от средних показателей по общей численности в 3,89%, что указывает на имеющиеся здесь возможности для развития малого предпринимательства.

Сектор оптово-розничной торговли и мелкого ремонта оказался гораздо более устойчивым к негативным последствиям 2008 г., не допустив снижения своей доли. Минимум был пройден в 2006 г. на отметке в 3,19%. Благоприятная обстановка 2009 г. позволила



Кох И. А., Черкасова В. Ю., Шелгинский А. Е.

Табл. 3. Распределение малых предприятий по видам экономической деятельности на конец года

Регион	Годы									Рост численности за 2005–2014, раз
	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014	
<i>Обрабатывающие производства</i>										
РФ	120,0	123,4	128,6	144,5	165,3	171,3	191,6	195,9	199,9	1,67
Уральский федеральный округ	8,2	9,2	8,3	7,9	12,2	15,4	16,4	16,8	17,6	2,15
Свердловская область	3,4	3,7	3	2,5	5,7	6,7	7,1	7,2	7,4	2,18
Доля региона в РФ, %	2,83	2,99	2,33	1,73	3,44	3,91	3,71	3,68	3,7	1,31
<i>Строительство</i>										
РФ	109,3	117,1	130,7	160,2	193,7	202,6	231,3	241,5	250,4	2,29
Уральский федеральный округ	9,2	10,6	11,1	10,5	17,6	21,8	23,9	24,8	26,7	2,90
Свердловская область	3,1	3,2	3,7	2,3	6,7	7,1	7,6	8,2	8,6	2,77
Доля региона в РФ, %	2,84	2,73	2,83	1,44	3,46	3,5	3,29	3,4	3,43	1,21
<i>Оптовая и розничная торговля, ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования</i>										
РФ	448,8	464,6	510,6	571,9	658,3	727,3	787	806,8	815,8	1,82
Уральский федеральный округ	30,2	33,8	37,8	43,8	58,5	69,6	71,9	79,6	80,3	2,66
Свердловская область	15	14,8	16,9	22,2	30,2	32,9	33,8	39,5	37,6	2,51
Доля региона в РФ, %	3,34	3,19	3,31	3,88	4,59	4,52	4,29	4,89	4,61	1,19

сектору резко повысить свою долю до 4,61 % в 2014 г., превысив средние показатели по стране.

Стратегия развития малого предпринимательства в Свердловской области направлена на увеличение численности занятых на малых предприятиях, а также доли работников производственных предприятий по сравнению с преобладающими до сих пор предприятий сферы услуг, прежде всего торговли. Поскольку прирост населения и численность жителей Свердловской области в последние десятилетия изменились несущественно, то можно пренебречь учетом величины численности населения Свердловской области при анализе среднесписочной численности работников малых предприятий, так как, возможное увеличение последней нельзя будет объяснить исключительно ростом численности самого трудоспособного населения. Среднесписочная численность работников малых предприятий по видам экономической деятельности представлена в таблице 4.

В целом по Российской Федерации за 2005–2014 гг. мы наблюдаем увеличение числа занятых работников в малом предпринимательстве на 34 % при росте населения в трудоспособном возрасте в 1,23 %, скорректированная величина роста составляет, таким образом,

32,9%. Примерно такие же при анализе численности занятых в оптово-розничной торговле, в целом по стране увеличение на 1,28%. В строительстве и обрабатывающих производствах численность занятых практически не изменилась, а с учетом роста населения в целом по стране можно даже говорить об относительном уменьшении числа занятых работников.

В Свердловской области рост числа занятых работников в малом предпринимательстве составил 62,7% при значении 57,2% по Уральскому федеральному округу. Такой темп роста позволил увеличить долю региона по этому показателю до 3,51% при доле численности населения в 2,96%, – здесь мы видим подтверждение тезиса о внимании органов власти к малому предпринимательству в Свердловской области.

Неблагоприятная тенденция наблюдается при анализе занятых по отдельным видам экономической деятельности. В целом по стране мы видим значительное увеличение численности занятых работников в оптово-розничной торговле – на 27,7%, в то время как в сфере строительства рост составил всего 2%, а в сфере обрабатывающих производств зафиксировано снижение на 3,4%. При этом снижение численности занятых в сфере обрабатывающих производств не отразилось

Табл. 4. Распределение среднесписочной численности работников малых предприятий (без внешних совместителей) по видам экономической деятельности, тыс. человек

Регион	Годы									Рост численности за 2005–2014, раз
	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014	
<i>Всего</i>										
<b>РФ</b>	8045,2	8582,8	9239,2	10436,9	10247,5	10422,0	10755,7	10775,2	10789,5	34,1
<b>Уральский федеральный округ</b>	567,2	585,7	649,9	702,2	811,8	909,8	918,2	922,2	891,5	57,2
<b>Свердловская область</b>	232,9	243,3	278,8	304,0	374,0	383,2	397,0	399,4	379,0	62,7
<b>Доля региона в РФ, %</b>	2,89	2,83	3,02	2,91	3,65	3,68	3,69	3,71	3,51	21,5
<i>Обрабатывающие производства</i>										
<b>РФ</b>	1600,8	1726,4	1812,9	1704,6	1559,1	1542,8	1542,1	1567,8	1547	-3,4
<b>Уральский федеральный округ</b>	117,8	122,1	118,3	108,9	104,4	131,7	131,7	136,7	137,6	16,8
<b>Свердловская область</b>	55,5	59,2	54,4	47,1	43,6	56,9	57	61,4	61,9	11,5
<b>Доля региона в РФ, %</b>	3,47	3,43	3	2,76	2,8	3,69	3,7	3,92	4	15,3
<i>Строительство</i>										
<b>РФ</b>	1410,8	1488,8	1625,5	1652,9	1534	1427,9	1480,8	1452,8	1439,3	2
<b>Уральский федеральный округ</b>	116,3	128,7	126,8	122,2	126,4	119,8	127,8	120,5	117,8	1,3
<b>Свердловская область</b>	43	43,6	32,2	34,6	42,5	33,2	40,8	37,6	35,6	-17,2
<b>Доля региона в РФ, %</b>	3,05	2,93	1,98	2,09	2,77	2,33	2,76	2,59	2,47	-19
<i>Оптовая и розничная торговля, ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования</i>										
<b>РФ</b>	2505,7	2741,8	3009,5	3400	3233,9	3012,5	3163,1	3219,7	3200,1	27,7
<b>Уральский федеральный округ</b>	180,1	182	228,4	253,2	317	291,1	301,6	312,9	298,3	65,6
<b>Свердловская область</b>	69	71,2	112,9	135,3	186,7	157,2	161,4	169,8	161,1	133,5
<b>Доля региона в РФ, %</b>	2,75	2,6	3,75	3,98	5,77	5,22	5,1	5,27	5,03	82,9

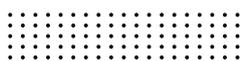
*Кох И. А., Черкасова В. Ю., Шелгинский А. Е.*

Табл. 5. Доля населения, занятого в сфере малого предпринимательства (оценка на конец года), тыс. человек

Год	Российская Федерация			Свердловская область		
	население*, всего	население, занятое в сфере МП		население*, всего	население, занятое в сфере МП	
		всего	%		всего	%
2005	90238,7	8045,2	8,9	2761,7	232,9	8,4
2011	87121,1	10422,0	12,0	2592,8	383,2	14,8
2012	86151,5	10755,7	12,5	2559,4	397,0	15,5
2013	85200,5	10775,2	12,6	2519,1	399,4	15,9
2014	85419,9	10789,5	12,6	2479,4	379,0	15,3
2014 к 2005, %	-5,3	34,1	41,6	-10,2	62,7	82,1

\* – здесь под населением понимается население в трудоспособном возрасте, численность такого населения определена на основании справочника: Регионы России. Социально-экономические показатели. Ежегодный статистический сборник за 2014 г. Таблица 2.5.

на состоянии аналогичной занятости в Уральском федеральном округе и Свердловской области – по этому показателю рост составил 16,8% и 11,5% соответственно.

В сфере строительства показатели Уральского федерального округа чуть ниже показателей в целом по стране, но и тут отмечается рост в 1,3%. А в Свердловской области наблюдается резкое сокращение численности занятых по этому виду экономической деятельности, сокращение составило 17,2%.

Что касается численности работников в оптово-розничной торговле, то показатели Свердловской области почти в пять раз превышают показатели в целом стране: 133,5% против 27,7%, причем максимальные значения показывали рост на 186,7% за 2009 г., далее в течение последних пяти лет идет отток людей в другие виды экономической деятельности.

Значения показателей таблицы 5 показывают, что доля населения, занятого в сфере малого предпринимательства, неуклонно возрастает. Несмотря на сокращение численности населения в трудоспособном возрасте как в России в целом (-5,3% за последние десять лет), так и в Свердловской области в частности (-10,2%), численность занятых в сфере малого предпринимательства увеличилась на 34,1% по России и на 62,7% в Свердловской области. Доля населения, занятого в сфере малого предпринимательства, достигла величины в 12,6% в целом по России и 15,3% в Свердловской области относительно населения в трудоспособном возрасте, причем в Свердловской области доля занятых в этой сфере экономики увеличилась за рассмотренный период в два раза больше, чем в целом по стране (82,1% против 41,6%). Тем не менее, текущие показатели весьма далеки от намеченных в стратегии 50% занятых к 2020 г. В условиях расширения

объемов государственной поддержки и наличия упрощенных систем налогообложения, малое предпринимательство пока не оправдывает возлагающихся на него надежд. Показатели его развития по-прежнему отстают от развитых стран, в которых доля малых предприятий в ВВП составляет от 52% (США) до 67% (страны ЕС), а сам малый бизнес обеспечивает от 54% (США) до 78% (Япония) занятости населения [4].

Анализ приведенных в таблице данных показывает относительную благополучность Уральского федерального округа и Свердловской области по количеству малых предприятий и занятых на них работников. Далее проанализируем экономический эффект деятельности малых предприятий. Соответствующие показатели приведены в справочнике: Регионы России. Социально-экономические показатели. Ежегодный статистический сборник за 2014 г.

Согласно этим статистическим данным, в целом по стране за 2005–2014 гг. оборот малых предприятий вырос в 2,75 раза при выделяющихся темпах роста оборота в строительстве, где они составили 4,1 раза. В сфере обрабатывающих производств увеличение на уровне общих значений по стране – в 2,65 раза, а в сфере оптово-розничной торговли рост скромнее – в 2,21 раза.

В Свердловской области на уровне общих показателей по стране находится сфера оптово-розничной торговли – здесь увеличение в 2,16 раза (по стране 2,21), рост оборота в строительстве областью не поддержан – увеличение в 2,8 раза (по стране 4,1), но компенсируется опережающими темпами роста в обрабатывающих производствах – рост в 3,16 раза (против 2,65 по стране).

Таким образом, в Уральском федеральном округе и Свердловской области большая часть показателей развития малого предпринимательства значительно



*Кох И. А., Черкасова В. Ю., Шелгинский А. Е.*

превышают аналогичные по стране в целом в частности, за исключением небольшого отставания в строительстве (рост в 3,9 раза против 4,1 раз). Следовательно, избранную стратегию развития малого предпринимательства в регионе можно считать эффективной и успешной.

#### **Литература:**

1. Друкер П. Ф. Рынок: как выйти в лидеры. Практика и принципы. М.: СП «Бук Чембер Интернешнл», 1992.
2. Путин В. В. О наших экономических задачах // Вестник. 30 января 2012 г. № 15 (3029).
3. Мамедова Н. А., Десяткин Е. А. Малый бизнес в рыночной среде. М.: Изд. центр ЕАОИ, 2009.
4. Осипов Е. М. Институционализация социального партнерства как условие развития малого бизнеса

в России. Автореферат дис. ... д-ра соц. наук. М.: МГУ им. М. В. Ломоносова. 2013.

#### **References:**

1. Drucker P. F. Market: how to enter the leaders. Practice and principles. M: JV «Book Chamber International». 1992.
2. Putin V. V. About our economic tasks // Vedomosti. 30 January 2012. № 15 (3029).
3. Mamedova N. A., Devyatkin E. A. Small business in a market environment. M.: Izd. EAOI Center. 2009.
4. Osipov E. M. Institutionalization of social partnership as a condition for the development of small business in Russia. Author's abstract of Doctor's Dissertation (Sociological sciences). M.: Moscow State University named of M. V. Lomonosov. 2013.



## УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ РЕГИОНАЛЬНОГО АГРОПРОМЫШЛЕННОГО КОМПЛЕКСА НА ОСНОВЕ РЕЙТИНГА САМООБЕСПЕЧЕННОСТИ ОСНОВНЫМИ ПРОДУКТАМИ ПИТАНИЯ (НА ПРИМЕРЕ ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ)

Мансуров Р. Е.

кандидат экономических наук, доцент, директор Зеленодольского филиала, Казанский инновационный университет им. В. Г. Тимирязова (Россия), 422544, Россия, г.Зеленодольск, ул. Рогачева, 4, gissoft@bk.ru

УДК 338.43(571.12)

ББК 65.32(2Рос-4Тюм)-21

**Цель.** Разработать методику оценки уровня самообеспеченности продовольствием, как составляющую системы управления регионального агропромышленного комплекса. Оценить уровень самообеспеченности основными видами продуктов питания районов Тюменской области. Дать практические рекомендации по развитию отдельных агропродовольственных направлений в районах Тюменской области.

**Методы.** В работе применяются аналитические методы, в том числе математического и сравнительного анализа.

**Результаты.** На основе анализа современной ситуации по обеспечению продовольственной безопасности России было получено, что в настоящее время необходимым является разработка действенных индикаторов, показывающих уровень самообеспеченности регионов основными продуктами питания. Также было выявлено, что в настоящее время такого индикатора в системе регионального управления АПК нет. В результате обобщения существующих подходов была предложена авторская методика рейтинговой оценки уровня самообеспеченности регионов. Ее апробация была осуществлена на примере Тюменской области.

Предложенная авторская методика рейтинговой оценки самообеспеченности основными продуктами питания может быть использована в системе регионального управления агропромышленным комплексом на федеральном и местном уровне. С ее помощью можно ранжировать районы по степени их самообеспеченности основными продуктами питания. Это позволяет уделять внимание развитию отстающих агропродовольственных направлений и принимать соответствующие управленческие решения. Так, если рассматривать результаты по Уватскому району, который занимает последнее не считая городов место, то получается что необходимо уделить внимание развитию: мясного скотоводства и птицеводства (низкий показатель – 0,091), молочного скотоводства (показатель – 0), возделыванию зерновых культур и овощей (показатели – 0), а также яйцеводству (показатель – 0,096). Также можно выделить крайне низкие показатели самообеспеченности по фруктам и ягодам: в Омутинском районе (0,162), Ялуторовском (0,147), Ишимском (0,165), Бердюжском (0,119) и др. районах. В Ярковском районе по овощам (показатель – 0). В Тобольском по мясному скотоводству и птицеводству (0,361). В Тобольском и Ярковском районах по яйцеводству (показатели – 0,132, 0,131). Очевидно, что данные значения очень низкие и требуются определенные управленческие и организационные вмешательства для повышения самообеспеченности в этих районах по данным группам продовольствия. Итоговое рейтинговое значение – 0,776 полученное по результатам анализа ситуации в Тюменской области говорит о том, что ситуация в вопросах самообеспечения основными продуктами питания в целом хорошая. Однако, есть и резервы, так как максимально возможное значение рейтинга составляет – 1. При применении предлагаемой методики для оценки ситуации в различных регионах страны возможно сопоставление и оценка ситуации с выработкой соответствующих управленческих решений.

**Научная новизна.** Научная новизна заключается в комплексном рассмотрении региональных управленческих вопросов организации производственно-хозяйственной деятельности производителей основных продуктов питания.

**Ключевые слова:** продовольственная безопасность, самообеспеченность продовольствием, региональное управление АПК, рейтинговая оценка.



*Мансуров Р. Е.*

## MANAGING THE EVOLUTION OF REGIONAL AGRO-INDUSTRIAL COMPLEX BASED ON RANKINGS OF BASIC FOOD SELF-SUFFICIENCY (ON THE EXAMPLE OF THE TYUMEN REGION)

**Mansurov R. E.**

Candidate of Science (Economics), Associate Professor, Director of Zelenodolsk branch, Timiryasov Kazan Innovative University (Russia), 4 Rogatchev str., Zelenodolsk, Russia, 422544, gissoft@bk.ru

**Purpose.** To develop a methodology for assessing the level of self-sufficiency in food, as a part of a regional management system of the agro-industrial complex. To assess the level of self-sufficiency of the main types of food areas of the Tyumen region. To give practical advice on the development of selected agro-food trends in the areas of the Tyumen region.

**Methods.** In the research the author applied analytical methods, including mathematical and comparative analysis.

**Results.** Based on the analysis of the current situation of food security in Russia the author found out that the development of meaningful indicators, showing the level of self-sufficiency of the regions basic foodstuffs is necessary. It was also revealed that, now, such an indicator in the system of regional management of AIC does not exist. Because of the synthesis of the existing approaches a procedure for self-sufficiency rating of the regions was suggested. Its testing was conducted on the sample of the Tyumen region. The suggested proprietary technique of the ranking score of basic food self-sufficiency can be used in the system of regional management of agro-industrial complex at the Federal and local level. It can be used to rank areas on their degree of self-sufficiency in basic foodstuffs. This allows you to pay attention to the development of agro food lagging areas and take appropriate management decisions. So, if we look at the results for Uvatskiy district, which occupies the last not counting cities place, it turns out that attention should be paid to development: beef cattle and poultry (low index – 0.091), dairy (–0), cultivation of cereals and vegetables (–0), as well as egg production (–0.096). You can also select the extremely low rate of self-sufficiency in fruit and berries: in Omutinskiy district (0.162), Yalutorovskiy (0.147), Ishim (0.165), Berdyuzhskiy (0.119) and other districts. In Yarkovskiy district on vegetables (–0). In Tobolskiy district on meat cattle breeding and poultry farming (0.361). In Tobolskiy and Yarkovskiy districts on egg production (performance index – 0.132, 0.131). It is clear that these values are very low and certain managerial and organizational interventions to improve self-sufficiency in these areas according to food groups are required. The final rating – 0.776 received through the analysis of the situation in Tyumen region shows that the situation in respect of basic food self-sufficiency in general is positive. However, there are reserves, as the maximum possible value of the ranking is –1. In the application of the proposed methodology for the assessment of the situation in different regions of the country, it is possible to make a comparison and evaluate the situation according to the elaboration of appropriate management decisions.

**Scientific novelty.** The scientific novelty consists of a comprehensive consideration of regional management issues of industrial and economic activities of basic foods producers.

*Key words:* food security, self-sufficiency in food, regional government of AIC, rating score.

В настоящее время вопросы достижения самообеспеченности в регионах основными продуктами питания становятся все более актуальными. С одной стороны это обусловлено постоянным изменением и ужесточением ситуации на внешнеполитической арене, выражающимся во введении различных запретов и санкций и представляющим потенциальную угрозу для продовольственной безопасности страны. С другой стороны существует адекватная потребность в развитии собственных агропромышленных производств, что повышает уровень жизни и занятости сельского населения [1, 2]. Почвенно-климатическими ресурсами при этом основная часть регионов нашей страны хорошо обеспечена. Таким образом, сейчас важным представляется разработка действенных управленческих

механизмов способных контролировать динамику уровня продовольственной самообеспеченности в разрезе районов соответствующего региона страны. Решению данной проблемы и посвящена настоящая статья.

Анализ ряда научных и практических материалов [3, 4, 5] показал, что в настоящее время в системе регионального управления АПК единого индикатора уровня самообеспеченности регионов основными продуктами питания нет. В результате обобщения существующих подходов [6, 7, 8] предлагается ниже изложенная авторская методика рейтинговой оценки уровня самообеспеченности регионов и приводится ее апробация на примере районов Тюменской области.

Целью настоящего исследования является разработка методики оценки уровня самообеспеченности



Мансуров Р. Е.

Табл. 1. Рекомендуемые объемы потребления основных пищевых продуктов [9]

Группы продуктов	Рекомендуемые объемы
Хлебобулочные и макаронные изделия в пересчете на муку, кг/год/чел.	95–105
Картофель, кг/год/чел.	95–100
Овощи и бахчевые, кг/год/чел.	120–140
Фрукты и ягоды, кг/год/чел.	90–100
Мясо и мясопродукты, кг/год/чел.	70–75
Молоко и молочные продукты в пересчете на молоко, кг/год/чел.	320–340
Яйца, шт.	260 штук
Сахар*, кг/год/чел.	24–28

\* данная позиция не участвует в оценке уровня самообеспеченности в связи с тем, что в регионе не возделывают сахарную свеклу и отсутствуют сахарные заводы.

продовольствием, а оценка уровня самообеспеченности основными видами продуктов питания районов Тюменской области.

Научная новизна данного исследования заключается в авторском подходе к оценке уровня самообеспечения основными продуктами питания в регионе с определением рейтингового значения. При этом практическая значимость заключается в предложенной методике рейтинговой оценки самообеспеченности основными продуктами питания, которая может быть использована в системе регионального управления агропромышленным комплексом на федеральном и местном уровне.

В исследовании используются статистические материалы результатов работы АПК Тюменской области за 2016 год. В работе применяются аналитические методы, в том числе математического и сравнительного анализа.

Рекомендуемые объемы потребления основных пищевых продуктов согласно Приказа Министерства здравоохранения и социального развития РФ [9] представлены в табл. 1.

Предлагается следующая методика расчета рейтинга самообеспеченности основными продуктами питания:

#### 1. Формируется аналитическая таблица (табл. 2).

В ней в разрезе районов (городов) области приводятся данные о фактической производимой сельскохозяйственной продукции по основным видам. Далее с учетом численности населения районов (городов) и выше приведенных норм потребления основных пищевых продуктов рассчитываются нормативные показатели. Рассмотрим данный этап более подробно:

#### 1) Зерновые культуры.

Берутся фактические значения валового сбора пшеницы, ржи, тритикале, ячменя и овса, как основных источников сырья для мукомольной промышленности. Из них вычитаются потери зерна на отходы и усушку – 7% [10], а также расход зерна на кормовые цели – 50% (экспертный показатель). Затем рассчитываются нормативные значения. Для этого берется численность населения, проживающего в районе (городе) и умножается на приведенных в табл. 1 норматив – 105 кг/год/чел. Здесь и далее брались максимальные значения нормы. Далее полученное количество муки, необходимое для обеспечения населения на нормативном уровне пересчитывалось в зерно. С учетом выхода муки из зерна на уровне 0,75 [11]. Таким образом, были рассчитаны фактические значения полученных зерновых культур, которые можно использовать в качестве сырья для мукомольного производства и нормативную потребность населения района (города) в хлебобулочных и макаронных изделиях в пересчете на зерно. Далее находится отклонение нормативных и фактических значений (табл. 2).

#### 2) Картофель.

Берутся фактические валовые сборы картофеля. Из них вычитаются потери при хранении и транспортировке – 30% [12]. Затем рассчитываются нормативные значения потребления картофеля. Для этого берется численность населения, проживающего в районе (городе) и умножается на приведенных в табл. 1 норматив – 100 кг/год/чел. Далее находится отклонение нормативных и фактических значений (табл. 2).

#### 3) Овощи.

Расчет значений аналогичен картофелю. Потери при хранении и транспортировке также принимались на уровне – 30% [13].

#### 4) Фрукты и ягоды.

Расчет значений аналогичен картофелю и овощам. Потери при хранении и транспортировке также принимались на уровне – 30% [14].

#### 5) Скот и птица на убой.

Берутся фактические значения скота и птицы на убой в живом весе. Принимается убойный выход на уровне – 50% [15]. Затем рассчитываются нормативные значения. Для этого берется численность населения, проживающего в районе (городе) и умножается на приведенных в табл. 1 норматив – 75 кг/год/чел. Далее находится отклонение нормативных и фактических значений.

**6) Молоко.** Берутся фактические значения полученного товарного молока. Рассчитываются нормативные потребности населения в молоке с учетом численности и нормы (табл. 2) – 340 кг/год/чел. Далее находится отклонение нормативных и фактических значений.

**7) Яйца.** Также берутся фактические значения полученных товарных яиц. Рассчитываются

Табл. 2. Расчет отклонений фактических и нормативных значений обеспеченности основными продуктами питания в разрезе районов Тюменской области в 2016 г.

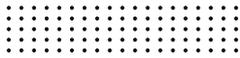
Районы (города)	Зерновые культуры, тыс. т			Картофель, тыс. т			Овощи, тыс. т			Фрукты и ягоды, тыс. т			Скот и птица на убой (в живом весе), тыс. т			Молоко, тыс. т			Яйца, млн штук		
	Факт *	Норма *	Откл.	Факт **	Норма	Откл.	Факт **	Норма	Откл.	Факт **	Норма	Откл.	Факт ***	Норма	Откл.	Факт	Норма	Откл.	Факт	Норма	Откл.
Абатский	27,7	2,4	25,2	9,7	1,7	8,0	2,09	2,4	-0,4	0,88	1,7	-0,9	1,67	1,3	0,4	26,24	5,9	20,3	4,0	4,5	-0,5
Армизонский	22,5	1,3	21,2	7,5	0,9	6,5	1,757	1,3	0,4	3,423	0,9	2,5	0,84	0,7	0,1	9,74	3,2	6,6	1,97	2,4	-0,5
Аромашевский	13,2	1,6	11,7	6,5	1,1	5,4	1,191	1,6	-0,4	0,644	1,1	-0,5	1,22	0,8	0,4	8,66	3,8	4,9	1,92	2,9	-1,0
Бердюзский	30,4	1,5	28,8	6,4	1,1	5,3	1,817	1,5	0,3	0,130	1,1	-1,0	1,21	0,8	0,4	7,89	3,7	4,2	3,65	2,8	0,8
Вагайский	5,5	3,0	2,5	13,0	2,1	10,9	2,294	3,0	-0,7	0,730	2,1	-1,4	1,10	1,6	-0,5	17,48	7,2	10,3	1,96	5,5	-3,5
Викуловский	23,6	2,2	21,4	13,6	1,6	12,0	1,961	2,2	-0,2	3,015	1,6	1,4	1,72	1,2	0,5	14,26	5,4	8,9	3,72	4,1	-0,4
Голышмановский	56,0	3,7	52,3	16,7	2,6	14,1	2,167	3,7	-1,5	0,654	2,6	-2,0	2,55	2,0	0,6	21,70	8,9	12,8	102,2	6,8	95,4
Исетский	64,8	3,6	61,2	9,3	2,6	6,7	4,023	3,6	0,4	1,028	2,6	-1,6	2,74	1,9	0,8	45,97	8,8	37,2	4,43	6,7	-2,3
Ишимский	87,3	4,2	83,0	20,5	3,0	17,5	5,179	4,2	0,9	0,501	3,0	-2,5	12,3	2,3	10,0	36,76	10,3	26,5	5,58	7,9	-2,3
Казанский	43,4	3,1	40,4	11,6	2,2	9,4	3,647	3,1	0,6	0,465	2,2	-1,7	2,14	1,7	0,5	38,44	7,5	30,9	4,26	5,7	-1,5
Нижнетагдинский	25,6	3,3	22,3	26,5	2,3	24,2	7,753	3,3	4,5	0,835	2,3	-1,5	1,45	1,8	-0,3	32,76	8,0	24,8	3,76	6,1	-2,3
Омутинский	30,3	2,6	27,7	8,9	1,9	7,0	1,891	2,6	-0,8	0,306	1,9	-1,6	1,88	1,4	0,5	12,90	6,4	6,5	2,87	4,9	-2,1
Сладковский	10,3	1,6	8,7	7,4	1,1	6,3	2,092	1,6	0,5	0,926	1,1	-0,2	1,25	0,8	0,4	24,63	3,8	20,9	3,07	2,9	0,2
Сорокинский	14,5	1,4	13,1	4,7	1,0	3,7	0,822	1,4	-0,6	0,376	1,0	-0,6	1,20	0,8	0,4	13,11	3,4	9,7	2,59	2,6	0,0
Тобольский	4,1	3,0	1,1	12,1	2,1	9,9	2,357	3,0	-0,6	1,292	2,1	-0,8	0,58	1,6	-1,0	8,19	7,3	0,9	0,73	5,6	-4,8
Тюменский	22,0	16,5	5,5	64,1	11,8	52,4	33,014	16,5	16,5	2,414	11,8	-9,4	23,2	8,8	14,4	53,18	40,1	13,1	1248	30,6	1217,1
Уватский	0,1	2,7	-2,6	3,8	1,9	1,9	1,045	2,7	-1,7	0,305	1,9	-1,6	0,13	1,4	-1,3	1,89	6,5	-4,7	0,48	5,0	-4,5
Упоровский	52,9	2,9	50,0	58,4	2,1	56,3	13,235	2,9	10,3	0,403	2,1	-1,7	3,15	1,6	1,6	44,28	7,0	37,3	4,40	5,4	-1,0
Юргинский	22,1	1,7	20,4	11,6	1,2	10,4	1,604	1,7	0,0	0,644	1,2	-0,5	1,01	0,9	0,1	5,37	4,0	1,4	2,05	3,1	-1,0
Ялуторовский	21,4	2,0	19,4	11,5	1,5	10,0	5,666	2,0	3,6	0,215	1,5	-1,2	1,25	1,1	0,2	30,72	5,0	25,8	2,72	3,8	-1,1
Ярковский	9,6	3,2	6,4	14,0	2,3	11,7	1,517	3,2	-1,7	1,648	2,3	-0,6	1,43	1,7	-0,3	21,94	7,8	14,1	0,78	6,0	-5,2
г. Тюмень	0	101	-100,9	20,7	72,1	-51,3	10,360	100,9	-90,5	2,595	72,1	-69,5	0,09	54,0	-54,0	0,21	245,0	-244,8	0,35	187,3	-187,0
г.о. Заводоуковский	81,3	6,5	74,8	33,2	4,6	28,6	6,052	6,5	-0,4	0,624	4,6	-4,0	9,75	3,5	6,3	44,18	15,8	28,4	3,81	12,1	-8,2
г. Ишим	0	9,2	-9,2	4,4	6,6	-2,2	3,169	9,2	-6,0	0,390	6,6	-6,2	0,09	4,9	-4,8	0,55	22,3	-21,7	0,86	17,0	-16,2
г. Тобольск	0	14,2	-14,2	3,5	10,2	-6,7	0,912	14,2	-13,3	0,292	10,2	-9,9	0,07	7,6	-7,6	0,79	34,6	-33,8	0,33	26,5	-26,1
г. Ялуторовск	0	5,4	-5,4	4,4	3,9	0,5	1,572	5,4	-3,9	0,176	3,9	-3,7	0,03	2,9	-2,9	0,64	13,2	-12,6	0,2	10,1	-9,9
<b>Всего</b>	<b>668,5</b>	<b>204</b>	<b>464,8</b>	<b>404</b>	<b>145,5</b>	<b>258</b>	<b>119,2</b>	<b>203,7</b>	<b>-84,5</b>	<b>24,91</b>	<b>145,5</b>	<b>-120,6</b>	<b>74,0</b>	<b>109,1</b>	<b>-35,1</b>	<b>522,5</b>	<b>494,7</b>	<b>27,8</b>	<b>1411</b>	<b>378,3</b>	<b>1032,2</b>

Источник: составлено автором по официальным данным Федеральной службы государственной статистики

Табл. 3. Результаты расчета рейтингового значения самообеспеченности основными продуктами питания в разрезе районов Тюменской области в 2016 г.

Районы (город)	$C_{fc}$							$\sum_{i=1}^n C_{fc}$	R	Ранг
	Зерновые культуры, тыс. т	Картофель, тыс. т	Овощи, тыс. т	Фрукты и ягоды, тыс. т	Скот и птица на убой (в живом весе), тыс. т	Молоко, тыс. т	Яйца, млн штук			
Сладковский	1	1	1	0,834	1,000	1	1,000	6,834	<b>0,976</b>	<b>1</b>
Армизонский	1	1	1	1,000	1,000	1	0,807	6,807	<b>0,972</b>	<b>2</b>
Викуловский	1	1	1	1,000	1,000	1	0,908	6,796	<b>0,971</b>	<b>3</b>
Абатский	1	1	1	0,505	1,000	1	0,883	6,244	<b>0,892</b>	<b>4</b>
Тюменский	1	1	1	0,205	1,000	1	1,000	6,205	<b>0,886</b>	<b>5</b>
Юргинский	1	1	1	0,547	1,000	1	0,670	6,188	<b>0,884</b>	<b>6</b>
Бердюжский	1	1	1	0,119	1,000	1	1,000	6,119	<b>0,874</b>	<b>7</b>
Исетский	1	1	1	0,398	1,000	1	0,659	6,057	<b>0,865</b>	<b>8</b>
Аромашевский	1	1	1	0,582	1,000	1	0,667	6,017	<b>0,860</b>	<b>9</b>
Упоровский	1	1	1	0,195	1,000	1	0,819	6,014	<b>0,859</b>	<b>10</b>
Казанский	1	1	1	0,211	1,000	1	0,743	5,954	<b>0,851</b>	<b>11</b>
Сорокинский	1	1	1	0,375	1,000	1	0,993	5,953	<b>0,850</b>	<b>12</b>
Ишимский	1	1	1	0,165	1,000	1	0,708	5,874	<b>0,839</b>	<b>13</b>
Ялуторовский	1	1	1	0,147	1,000	1	0,717	5,865	<b>0,838</b>	<b>14</b>
Гольшмановский	1	1	1	0,250	1,000	1	1,000	5,843	<b>0,835</b>	<b>15</b>
Нижнетавдинский	1	1	1	0,357	0,825	1	0,618	5,800	<b>0,829</b>	<b>16</b>
Омутинский	1	1	1	0,162	1,000	1	0,583	5,459	<b>0,780</b>	<b>17</b>
г.о. Заводоуковский	1	1	1	0,135	1,000	1	0,316	5,383	<b>0,769</b>	<b>18</b>
Вагайский	1	1	1	0,346	0,694	1	0,356	5,172	<b>0,739</b>	<b>19</b>
Ярковский	1	1	0	0,719	0,833	1	0,131	5,154	<b>0,736</b>	<b>20</b>
Тобольский	1	1	1	0,605	0,361	1	0,132	4,886	<b>0,698</b>	<b>21</b>
Уватский	0	1	0	0,158	0,091	0	0,096	2,064	<b>0,295</b>	<b>22</b>
г. Ялуторовск	0	1	0	0,045	0,012	0	0,020	1,414	<b>0,202</b>	<b>23</b>
г. Ишим	0	1	0	0,060	0,019	0	0,051	1,169	<b>0,167</b>	<b>24</b>
г. Тобольск	0	0	0	0,029	0,009	0	0,013	0,478	<b>0,068</b>	<b>25</b>
г. Тюмень	0	0	0	0,036	0,002	0	0,002	0,430	<b>0,061</b>	<b>26</b>
<b>Всего</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0,171</b>	<b>0,678</b>	<b>1</b>	<b>1,000</b>	<b>5,434</b>	<b>0,776</b>	<b>x</b>

Составлено автором



Мансуров Р. Е.

нормативные потребности населения в яйце с учетом численности населения и нормы (табл. 2) – 260 штук/год/чел. Затем находится отклонение нормативных и фактических значений.

II. Рассчитывается рейтинг самообеспеченности основными продуктами питания по области в разрезе районов.

$$R = \frac{\sum_{i=1}^n C_{fc}}{\sum_{i=1}^n C_i}, \quad (1)$$

где  $R$  – рейтинговое значение самообеспеченности основными продуктами питания;

$i = 1 \dots n$  – количество категорий основных продуктов питания, используемых в расчете;

$C_{fc}$  – значения отклонений фактических и нормативных показателей (рассчитанные в табл. 2), приведенные к условному виду;

$C_i$  – эталонные значения отклонений фактических и нормативных показателей.

Поясним, каким образом предлагается приводить значения отклонений фактических и нормативных показателей, рассчитанных в табл. 2 к условному виду. Предлагается следующий подход: если значение отклонения  $C_f \geq 1$ , т.е. обеспечение продуктом питания полное или избыточное, то  $C_{fc}$  принимается = 1. Если  $C_f < 1$ , то  $C_{fc}$  остается на уровне рассчитанного значения отклонения. Смысл данного условия заключается в том, чтобы в рейтинге самообеспеченности не учитывать объемы производства продуктов питания выше нормативного уровня. Таким образом, получается, что эталонные значения отклонений  $C_i$  будут равны 1. Следовательно, с учетом того, что у нас рассматривается 8 основных видов продуктов питания, знаменатель формулы 1, будет равен 8. Показатели по районам (городу) были рассчитаны и проранжированы по убыванию рейтинга. Результаты представлены в табл. 3.

Таким образом, расчеты показали, что в десятке лидеров находятся: Сладковский, Армизонский, Викуловский, Абатский, Тюменский, Юргинский, Бердюжский, Исетский, Аромашевский и Упоровский районы. Это, прежде всего, обусловлено тем, что в данных районах уделяется сбалансированное внимание развитию агропромышленных производств по всем восьми, основным группам продуктов питания. При этом очевидно, что существенное и обоснованное влияние на данный рейтинг оказывает фактор действующего размещения сельскохозяйственных посевов и производств в разрезе районов. Исходя из этого города Тюмень, Тобольск, Ишим, Ялуторовск не будут занимать ключевых мест в рейтинге. Также возможно целесообразно при практическом применении данной методики

объединить показатели деятельности городов с близлежащими районами. Такой подход даст более достоверную и практически применимую оценку ситуации.

Предлагаемая система позволяет ранжировать районы по степени их самообеспеченности основными продуктами питания. Это позволяет уделять внимание развитию отстающих агропродовольственных направлений и принимать соответствующие управленческие решения. Например, если рассматривать результаты по Уватскому району, который занимает последнее не считая городов место, то получается что необходимо уделить внимание развитию: мясного скотоводства и птицеводства (низкий показатель – 0,091), молочного скотоводства (показатель – 0), возделыванию зерновых культур и овощей (показатели – 0), а также яйцеводству (показатель – 0,096). Также можно выделить крайне низкие показатели самообеспеченности по фруктам и ягодам: в Омутинском районе (0,162), Ялуторовском (0,147), Ишимском (0,165), Бердюжском (0,119) и др. районах. В Янковском районе по овощам (показатель – 0). В Тобольском по мясному скотоводству и птицеводству (0,361). В Тобольском и Янковском районах по яйцеводству (показатели – 0,132, 0,131). Очевидно, что данные значения очень низкие и требуются определенные управленческие и организационные вмешательства для повышения самообеспеченности в этих районах по данным группам продовольствия.

Итоговое рейтинговое значение – 0,776, полученное по результатам анализа ситуации в Тюменской области говорит о том, что ситуация в вопросах самообеспечения основными продуктами питания в целом хорошая. Однако, есть и резервы, так как максимально возможное значение рейтинга составляет – 1. При применении предлагаемой методики для оценки ситуации в различных регионах страны возможно сопоставление и оценка ситуации с выработкой соответствующих управленческих решений.

#### Литература:

1. Логанцова Н. В. Самообеспеченность населения России продукцией растениеводства // Евразийский Союз Ученых. 2015. № 6-1(15). С. 89–93
2. Хайруллина О. И. Государственная поддержка животноводства в контексте самообеспеченности региона // Аграрный вестник Урала. 2012. № 5. С. 115–117.
3. Егорова Е. В. Самообеспеченность субъектов Нечерноземной зоны основными продуктами питания // Интернет-журнал Науковедение. 2014. № 3 (22). С. 112–114.
4. Китаев Ю. А., Пак З. Ч., Рудая Ю. Н. Региональные аспекты продовольственной безопасности // Terra Economicus. 2013. № 2–3. С. 92–95.
5. Королева Л. А., Альтбегина Е. С. Анализ продовольственной самообеспеченности региона на примере

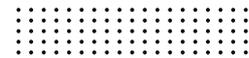


*Мансуров Р. Е.*

- Ленинградской области // Приоритетные научные направления: от теории к практике. 2016. №21. С. 218–224.
- Трибушинина О. С., Куркина Н. Р. Оценка уровня продовольственного самообеспечения региона // Фундаментальные исследования. 2014. №5–6. С. 1023–1027
  - Антамошкина Е. Н. Моделирование и оценка продовольственной безопасности региона // Известия Нижневолжского агроуниверситетского комплекса: наука и высшее профессиональное образование. 2015. №1(37). С. 69–76.
  - Атаманова О. В. Индикаторы самообеспеченности Брянской области молочной продукцией: инструменты оценки, анализ и прогноз // Проблемы прогнозирования. 2013. №6. С. 44–49.
  - Об утверждении рекомендаций по рациональным нормам потребления пищевых продуктов, отвечающим современным требованиям здорового питания Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 2 августа 2010 г. №593н [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
  - Юкиш А. Е., Ильина О. И. Техника и технология хранения зерна. М.: Дели принт, 2009. 717 с.
  - Дойловский Э. А. Мукомольное и крупяное производство. М.: АСТ, 2005. 192 с.
  - Пшеченков К. А., Зейрук В. Н., Еланский С. Н., Мальцев С. В. Технологии хранения картофеля. М.: Картофелевод, 2007. 191 с.
  - Козлова В. Ф. Хранение и переработка овощей. М.: Россельхозиздат, 1981. 104 с.
  - Скрипников Ю. Г. Прогрессивная технология хранения и переработки плодов и овощей. М.: Агропромиздат, 1989. 132с.
  - Ананина В. А., Ахиба С. Л., Лапшина В. Т., Мальгина Р. М., Соколов В. Л., Рубан А. П., Асученя З. И. Сборник технических нормативов. Сборник рецептов блюд и кулинарных изделий для предприятий общественного питания. под ред. Ф. Л. Марчука. М.: Хлебпродинформ, 1996. 620 с.
  - Khayrullina O. I. The state support of livestock production in the context of self-reliance of the region // the Agrarian bulletin of the Urals. 2012. №5. P. 115–117.
  - Egorova E. V. Self-reliance of subjects of the Nonchernozem zone main food // Online magazine Science of science. 2014. №3 (22). P. 112–114.
  - Kitayov Yu. A., Pak Z. Ch., Rudaya Yu. N. Regional aspects of food security // Terra Economicus. 2013. №2-3. P. 92–95.
  - Queen L. A., Altbregina E. S. The analysis of food self-reliance of the region on the example of the Leningrad Region // the Priority scientific directions: from the theory to practice. 2016. №21. P. 218–224.
  - Tribushinina O. S., Kurkin N. R. Otsenka of the level of food self-sufficiency of the region // Basic researches. 2014. №5-6. P. 1023–1027
  - Antamoshkina E. N. Modeling and assessment of food security of the region // News of the Lower Volga agrouniversity complex: science and higher education. 2015. №1(37). P. 69–76.
  - Atamanova O. V. Indicators of self-reliance of the Bryansk region dairy products: assessment tools, analysis and forecast // Forecasting Problems. 2013. №6. P. 44–49.
  - About the approval of recommendations about the rational norms of consumption of foodstuff meeting the modern requirements of healthy food the Order of the Ministry of Health and Social Development of the Russian Federation of August 2, 2010 №593n. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
  - Yukish A. E., Ilyina of O. I. Tekhnik and technology of storage of grain. M.: Put a print. 2009. 717 p.
  - Doylovsky E. And Flour-grinding and krupyany production. M.: Nuclear heating plant. 2005. 192 p.
  - Pshechenkov K. A., Zeyruk V. N., Elansky S. N., Maltsev S. V. Technologies of storage of potatoes. M.: Potato breeder. 2007. 191 p.
  - Kozlova V. F. Storage and processing of vegetables. M.: Rosselkhozizdat. 1981. 104 p.
  - Skripnikov Yu. G. Progressive technology of storage and processing of fruits and vegetables. M.: Agropromizdat. 1989. 132 p.
  - Ananina V. A., Akhiba S. L., Lapshina V. T., Malgina R. M., Sokolov V. L., Ruban A. P., Asyuchenya Z. I. Collection of technical standards. The collection of compoundings of dishes and culinary products for catering establishments. under the editorship .L. Marchuk. M.: Hlebprodinform. 1996. 620 p.

#### References:

- Logantsova N. V. Self-reliance of the population of Russia production of crop production // Euroasian Union of Scientists. 2015. №6-1(15). P. 89–93



## ПОЛИТИЧЕСКИЕ И ТЕХНОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ ТЯЖЕЛОГО МАШИНОСТРОЕНИЯ РОССИИ В УСЛОВИЯХ ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО КРИЗИСА

**Утенков Г. Н.**

кандидат политических наук, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин Балаковского института экономики и бизнеса (филиал), Саратовская государственная юридическая академия (Россия), 413865, Россия, г. Балаково, ул. Красная Звезда, 8/1, ugn64@mail.ru

**Горшков Е. А.**

кандидат технических наук, доцент кафедры информационного и документационного обеспечения управления Балаковского филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 413865, Россия, г. Балаково, ул. Чапаева, 107, evgenij-gorshkov@mail.ru

УДК 338.45:621(470)  
ББК 65.305.422(2Рос)-18

**Цель.** Исследование динамики развития машиностроения в современной России в целом и тяжелого машиностроения в частности в условиях финансово-экономического кризиса.

**Методы.** Рассматривается и анализируется динамика развития тяжелого машиностроения России в трех ключевых этапах: 1991–2000 гг.; 2001–2010 гг.; 2011г. – наше время. Оценивается роль государственного управления в данный период. Подробно изучается положение отрасли в период финансово-экономического кризиса и методы государственного регулирования в данный период.

**Результаты.** На основе проведенного исследования делается вывод о необходимости системного государственного подхода к развитию машиностроения в целом и тяжелого машиностроения в частности с принятием долгосрочных стратегических программ развития отрасли.

**Научная новизна.** В данной статье впервые дается обобщенный политико-технологический анализ и оценка проблем развития тяжелого машиностроения в новейшей истории России и инструментов его регулирования со стороны государственной власти.

*Ключевые слова:* тяжелое машиностроение, финансово-экономический кризис, внутренний валовой продукт, топливно-энергетический комплекс, импортозамещение.

## POLITICAL AND TECHNOLOGICAL ASPECTS OF STATE REGULATION OF THE RUSSIAN HEAVY INDUSTRY DEVELOPMENT DURING THE FINANCIAL AND ECONOMIC CRISIS

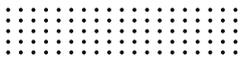
**Utenkov G. N.**

Candidate of Sciences (Politics), Head of the Department of State and Legal Disciplines of Balakovo Institute of Economics and business (branch), Saratov State Law Academy (Russia), 8/1 Krasnaya Zvezda str., Balakovo, Russia, 413865, ugn64@mail.ru

**Gorshkov E. A.**

Candidate of Science (Engineering), Associate Professor, Department of Information and Documentation Provision of Management of the Balakovo branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 107 Chapaeva str., Balakovo, Russia, 413865, evgenij-gorshkov@mail.ru

**Purpose.** Study of the dynamics of mechanical engineering development of in modern Russia in general and heavy engineering in particular in the context of the financial and economic crisis.



*Утенков Г. Н., Горшков Е. А.*

**Methods.** The author examines and analyses the dynamics of heavy machinery in Russia in three key stages: 1991–2000; 2001–2010; 2011 – our time; evaluates the role of public administration in this period. The industry position is studied in detail during the global financial and economic crisis and the methods of state regulation in the period.

**Results.** On the basis of the study the author concludes that the need for a systematic approach to the development of the machine building industry in general and heavy engineering in particular with the adoption of long-term strategic programs of the industry development.

**Scientific novelty.** This article for the first time provides a generalized political and technological analysis and assessment of the development of heavy machinery in the newest history of Russia and its instruments for regulation by the public authorities.

*Key words:* heavy engineering, financial and economic crisis, gross domestic product, fuel and energy complex, import substitution.

Машиностроение является базовой отраслью экономики государства, напрямую влияющей на экономику страны и связанными с ним приоритетными направлениями народного хозяйства, обеспечивающей их устойчивое функционирование, развитие промышленных технологий, обеспечение потребительского рынка и т.д.

Уровень развития машиностроения непосредственно влияет на такие важные удельные показатели ВВП (валовой внутренний продукт) страны как, рост производительности труда и его эффективность использования, занятость и повышение благосостояния населения, уровень обороноспособности и экологической безопасности промышленного производства.

В условиях развитой рыночной экономики машиностроение имеет инфраструктурное и социально-ориентированное значение. Развитие промышленных технологий в машиностроительной отрасли позволяет выявлять и управлять конкурентными условиями для большинства отраслей промышленности.

Машиностроительная отрасль включает в себя около 40% всех предприятий России, в том числе около 7,5 тысяч крупных и средних предприятий и организаций, а также около 30 тысяч мелких. Социальная значимость машиностроения состоит в том, что в отрасли занята треть населения страны, а это более трех с половиной миллионов человек.

Таким образом, уровень квалификации персонала является определяющим в структуре машиностроения России, а степень технологического развития оказывает существенное влияние на дальнейшее развитие страны в целом.

На современном этапе машиностроительный комплекс представлен свыше двадцатью отраслями, такими как тяжелое машиностроение, металлургия, энергетика, подъемно-транспортное, тракторное и сельскохозяйственное, строительное-дорожное, химическое и нефтяное, промышленность средств вычислительной техники и т.д.

С переходом современной России к рыночной системе хозяйствования наметилась тенденция

к снижению роли государственного регулирования развития машиностроительной отрасли, в том числе нормативно-правовое регулирование, подготовка кадров в различных областях машиностроения, финансирование развития отрасли. В данных условиях тяжелое машиностроение как отрасль развивалось без Госплана, каких-либо единых программ, стратегий развития, которые бы структурно рассматривали проблемы выпуска конкурентоспособной готовой продукции.

В результате такой государственной политики наметилось существенное снижение доли продукции машиностроительной отрасли в структуре ВВП. Более того, начался процесс деградации и остановки машиностроения, черной и цветной металлургии, затем горнодобывающей промышленности, ТЭК и как следствие снижение уровня энергетической безопасности страны [1].

Так на период с 1990 до 2000 гг. снижение доли продукции машиностроительной отрасли в структуре ВВП составило с 38% до 21% соответственно, тогда как в таких развитых странах как, например, США, Германия, Япония и т.д. этот показатель был близок к 50%. В 2000 годы государственное регулирование развития отечественного машиностроения несколько «притормозило» падение доли продукции в структуре ВВП России за период с 2000 по 2010 гг. до 20%, при значении показателя в вышеприведенных развитых странах близкому к 50%. Однако по большинству показателей экспорт отечественных машин, транспортных средств, приборов, доля России за исключением энергетического оборудования (2,5%) составляет доли процента (рис. 1).

Как видно из рисунка 1 наибольшее отставание производства наблюдается в отрасли тяжелого машиностроения. Такое отставание отрасли от мирового уровня в данный период вызвано как экономическими – отсутствием финансирования предприятий с целью их технического перевооружения, так и технологическими факторами – низким качеством выпускаемой продукции вследствие износа оборудования и недостатка квалифицированных кадров и т.д. В результате слабого финансирования инновационной деятельности, физического



Утенков Г. Н., Гориков Е. А.



Рис. 1. Индексы производств в отраслей машиностроения России в % от уровня 1991 года.

и морального износа оборудования машиностроительных производств, снижаются потребительские качества выпускаемой продукции и как следствие ее конкурентоспособность на мировом рынке. Кроме того снижается экономическая эффективность предприятий отрасли по показателям себестоимости, материалоемкости.

Спецификой тяжелого машиностроения России являются узкая специализация, исключительно крупные масштабы проектов и долгие производственные циклы, а также разветвленность кооперационных связей, в которой поставщики исчисляются сотнями. В качестве примера приведем промышленное предприятие «Уралмаш», входящее в промышленную группу «Объединенные машиностроительные заводы». Данное предприятие производит более половины буровых установок на российском рынке с входящими в них дизелями ОАО «Волжский дизель имени Маминых» в составе силовых агрегатов СА-10, СА-20, СА-25, СА-30 с дизелями 6ЧН21/21 210Д, 225Д, 218Д, 222Д. Данная технология применяется в топливобывающей отрасли до сих пор [2].

Кроме того серьезной проблемой отрасли «тяжелого машиностроения» является «пересортица» в классификаторах, таких как ОКП, ОКДП, ОКВЭД, ТН ВЭД. Рассмотрим в качестве примера силовой агрегат СА-10-1 производства ОАО «Волжский дизель имени Маминых». Код ОКВЭД дизельной электростанции и генератора: ОКВЭД это Общероссийский классификатор видов экономической деятельности. Следовательно, речь в нем идет не о продукции как таковой, а о предприятии, которое занимается определенным

видом деятельности. В данном случае это ОАО «Волжский дизель имени Маминых». А чтобы найти товар необходимо использовать ОКДП – общероссийский классификатор видов экономической деятельности, продукции и услуг (таблица 1).

В результате из-за несоответствия кодов статистики, например, при подготовке документации к тендеру или проведении учета в организации, ввести код ОКВЭД и ОКДП дизельной электростанции становится трудоемкой задачей.

Кроме того код ОКВЭД промышленного предприятия «Уралмаш» – 74.20.14 предусматривает разработку проектов промышленных процессов и производств, относящихся к электротехнике, электронной технике, горному делу, химической технологии, машиностроению, а также в области промышленного строительства, системотехники и техники безопасности.

Учитывая, что ОКВЭД как оборудование входит в ту же группу со строительными машинами, дать оценку доли импорта оборудования для выработки полезных ископаемых по данным статистики является трудновыполнимой задачей.

В совокупности с другими проблемами ухудшение ситуации в отрасли тяжелого машиностроения, не смотря на многочисленные выступления представителей отрасли на конференциях и сообщениях в специализированных изданиях, долгое время упускалось из виду государственными деятелями ввиду отсутствия адекватной системы статистических показателей.

Указанные выше проблемы тяжелого машиностроения требовали создания и принятия долгосрочной

*Утенков Г. Н., Горшков Е. А.*

Табл. 1. Пример классификации СА-10-1 по кодам статистики

Классификатор	Код	Наименование продукции
ОКВЭД	29.11.1	Производство двигателей, кроме авиационных, автомобильных и мотоциклетных [3]
ОКДП	31.10.31.140	Установки генераторные с дизельными двигателями мощностью более 75 кВт·А, но не более 375 кВт·А [4]
ТН ВЭД дизельных электростанций	850212	установки электрогенераторные с поршневым двигателем внутреннего сгорания с воспламенением от сжатия (дизелем или полудизелем) мощностью более 75 кВт·А, но не более 375 кВт·А [5]
ОКДП-2	28.11.1	Двигатели, кроме двигателей авиационных, автомобильных и мотоциклетных [6]

программы стратегического развития отрасли. Таким важным документом стала «Стратегия развития тяжелого машиностроения России на период до 2020 года», далее «Стратегия», подготовленная Институтом проблем естественных монополий (ИПЕМ). Она включает анализ современных тенденций, действующих в отрасли и перспективной план ее развития.

В рамках «Стратегии» по ряду отраслей тяжелого машиностроения разработаны управляющие документы. Например, «Стратегия развития транспортного машиностроения Российской Федерации в 2007–2010 годах и на период до 2015 года» (утверждена приказом Министерства промышленности и энергетики РФ от 18 сентября 2007 г. № 391) в области вагоно- и тепловозостроения, производства крупных дизельных двигателей и «Стратегия развития судостроительной промышленности на период до 2020 года и на дальнейшую перспективу» (утверждена приказом Министерства промышленности и энергетики Российской Федерации от 6 сентября 2007 г. № 354) в части производства судовых дизелей.

Кроме того в стратегии определен перечень тяжелого оборудования, однозначно определяемого как продукция тяжелого машиностроения. Соответственно под отрасль тяжелого машиностроения в данном документе рассматривается совокупность организаций, осуществляющих разработку, проектирование, изготовление, а также ремонтное и сервисное обслуживание промышленной продукции из указанного перечня [7].

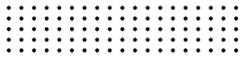
В приведенной выше стратегии также проводится анализ вклада тяжелого машиностроения в ВВП и делается вывод о том, что сырьевые отрасли как потребители продукции тяжелого машиностроения играют ведущую роль в российской экономике и необходимы государственные меры поддержки тяжелого машиностроения России. Среди них: реализация временных антикризисных мер поддержки; временная таможенная защита внутреннего рынка на период технического перевооружения; стимулирование процессов технического перевооружения и модернизации производства; стимулирование отраслевых научно-исследовательских

и опытно-конструкторских работ (НИОКР) или приобретение ключевых ноу-хау для разработки и освоения производства новых современных образцов продукции [8].

В результате государственного регулирования развития машиностроительной отрасли в целом и тяжелого машиностроения в частности в России, в период 2011–2014 года наметилась определенная положительная динамика (рис. 2) [9]. Несмотря на некоторый спад объема выпуска продукции показатели 2014 года являются одними из лучших, наглядно демонстрирующая эффективность мер государственной поддержки отрасли.

Так объем производства продукции тяжелого машиностроения в 2014 году превысил 199,8 млрд. руб. или 101,3% по отношению к 2013 году, а численность рабочих, занятых на предприятиях тяжелого машиностроения 135461 человек (87,1%) со средней зарплатой 29000 руб. (102,6%). В структуре тяжелого машиностроения также наметились определенные изменения (таблица 2) [10].

Однако финансово-экономический кризис конца 2014 года, связанный с падением цен на нефть и санкциями против России внес свои коррективы в экономические показатели страны государственное регулирование развития машиностроения. Экономический спад активно продолжался в течение первых двух кварталов 2015 года, когда ВВП суммарно сократился на 5,2% с декабря 2014 года по июнь 2015 года [11]. Идея импортозамещения стала актуальной с введением санкций против Российской Федерации и российским ответом им. Несмотря на масштабные государственные закупки отечественного сырья и материалов в первом квартале 2015 года, доля импорта в машиностроительной отрасли сохранилась по разным оценкам на уровне свыше 90%, а именно: тяжелое машиностроение (60–80%), станкостроение (более 90%), легкая промышленность (70–90%), электронная промышленность (80–90%), фармацевтическая, медицинская промышленность (70–80%), машиностроение для пищевой промышленности (60–80%) [12]. По данным РИА Рейтинг результаты в машиностроительном комплексе стали худшими за шесть предыдущих лет. Рост производственных мощностей в первом полугодии 2015 года



Утенков Г. Н., Гориков Е. А.



отмечен только в двух машиностроительных подотраслях, в частности в станкостроении [13].

Снижение ВВП РФ, в третьем квартале 2015 года замедлилось до 4,1% в годовом выражении с 4,6% во втором квартале, свидетельствуют данные Росстата [14]. В третьем квартале политика импортозамещения заменяется политикой сохранения или расширения доли импорта из-за отсутствия в России соответствующего сырья и материалов. Однако наряду с существенным сокращением доходов населения и их покупательской способности, а также макроэкономическая нестабильность привели к сокращению объемов производства машин и оборудования на 14,1%, электрооборудования, электронного и оптического оборудования – на 7,7%, транспортных средств и оборудования на 17,7 процента по сравнению с аналогичным периодом 2014 года [15].

Тем не менее, в четвертом квартале 2015 года спад производства в отрасли продолжился, но несколько замедлился. Так производство по трем основным отраслям машиностроения уменьшилось относительно того же периода 2014 года на 5,5%.

По данным [16] прирост к 2014 индекса промышленного роста в 2015 году составит: машиностроение: – 13,4%; производство машин и оборудования: – 12,5%; производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования: – 8,5%; производство транспортных средств и оборудования: – 15,7%. В период 2016–2018 гг. изменение индексов будет определяться объемом инвестиций в машиностроение и доходами населения. Тем не менее, в рассматриваемом периоде в соответствии с прогнозом по итогам 2018 года уровень производства 2014 года не будет достигнут (от 88,9% в первом варианте до 97,7% в третьем), что согласуется с данными Минэкономразвития России [17] (Рисунок 3). Причем отрицательные тенденции в машиностроении имеют краткосрочный характер и в период 2016–2018 гг. ожидается положительная динамика в данной отрасли. Прирост производительности труда по данным Минэкономразвития России в тяжелом машиностроении составит: в 2014 году – 1,1%, 2015 – 3,7%, 2016 – 5,0%, 2017 – 4,1%.

Однако, эти изменения достижимы только при системном подходе к проблемам машиностроения вообще и тяжелого машиностроения в частности. Так в рамках заседания Комитета по тяжелому машиностроению в «Рособоронэкспорте» было принято решение о создании Экспертного совета по нефтегазовому и тяжелому машиностроению при Комитете Госдумы РФ по промышленности, целью которого является реализация крупнейших инвестиционных проектов, содействие импортозамещению и государственная поддержка отрасли [18].

В частности государственное регулирование развития тяжелого машиностроения России приводится в подпрограмме «Развитие производства средств производства» новой редакции государственной программы «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности». Кроме того в нефтегазовом и тяжелом машиностроении предполагается участие Правительства РФ в развитии программ импортозамещения, Минпромторга России, НИОКР, стимулирование спроса на

Табл. 2. Структура выпускаемой продукции тяжелого машиностроения

Выпускаемая продукция	Доля в выпуске машиностроения, в среднем за год по отношению к 2013 г.	
	в натуральном выражении	в процентном выражении
сталеплавильное оборудование и литейные машины	16,6 тыс. т	77,7%
прокатное оборудование	496 т.	28,5%
комбайны проходческие	28 шт.	93,3%
краны мостовые электрические	2401 шт.	95,1%
краны козловые и полукозловые электрические	133 шт.	95,7%



Утенков Г. Н., Горшков Е. А.



отечественную продукцию, поддержка современных проектов и подготовка кадров, в том числе и совместно с МГТУ им. Баумана, а также подготовка предложений по доработке и актуализации проекта Стратегии по развитию тяжелого машиностроения на период до 2020 года и на перспективу до 2030 года [19].

Данные мероприятия будут реализовываться, в том числе, при масштабном государственном стимулировании развития машиностроительного комплекса.

За последние годы руководством страны была проделана определенная работа для развития профессионального образования и развития научных школ в области тяжелого машиностроения. Однако последствия этих действий могут дать эффект только через некоторый период времени, после того как подготовленные по новым стандартам специалисты станут полноценными участниками производственных процессов. Поэтому действие «Стратегии» продолжает свою реализацию в рамках Государственной программы Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» (утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 328) и все изложенные выше меры государственной поддержки тяжелого машиностроения сохраняются.

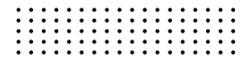
Тем временем, появившийся технологический и производственный разрыв в уровне развития России и технологически развитых стран мира сохраняется.

Проведенное выше исследование перечисленных выше проблем и потребностей машиностроительной отрасли и тяжелого машиностроения в частности делает очевидной необходимость системного и долгосрочного государственного подхода к развитию отрасли. В результате проведенного анализа можно выделить условия, выполнение которых обязательно для преодоления последствий произошедшего кризиса и нивелирования похожих ситуаций в будущем: отход промышленности от сырьевого сектора экономики

с одновременной поддержкой наукоемких и высокотехнологичных производств с целью создания конкурентоспособной продукции на мировом рынке; улучшение технологических процессов производства с целью уменьшения материалоемкости и энергоемкости производства, с целью повышения эффективности производства, устранение диспропорций производительных сил развитие социальной и производственной инфраструктуры с целью наиболее эффективного обслуживания основного производства.

#### Литература:

1. Утенков Г. Н. Горшков Е. А. Политические и технологические аспекты обеспечения энергетической безопасности России в условиях финансово-экономического кризиса // Вопросы управления. 2015. № 4(35) С. 65–71.
2. Горшков Е. А. Совершенствование технологии изготовления подшипников скольжения на основе комплексного применения дифференцированного гидродробеструйного упрочнения и композиционных материалов: диссертация. Саратов. 2008. С. 25–26.
3. Каталог организаций России – List-Org [электронный ресурс]. URL: <http://www.list-org.com/company/111560> (дата обращения 08.02.2017).
4. Общероссийский классификатор продукции по видам экономической деятельности (ОКПД) [электронный ресурс]. URL: <http://okp-okpd.ru/> (дата обращения 08.02.2017).
5. Общероссийский классификатор продукции по видам экономической деятельности (ОКПД) [электронный ресурс]. URL: <http://www.okpd2.info/query/?q=28&qt=code> (дата обращения 08.02.2017).
6. Об утверждении Стратегии развития тяжелого машиностроения на период до 2020 года: Приказ Минпромторга РФ от 09 декабря 2010 года № 1150. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».



*Утенков Г. Н., Горшков Е. А.*

7. Экономика России, цифры и факты. Часть 10 Машиностроение [электронный ресурс]. URL: <http://utmagazine.ru/posts/10563-ekonomika-rossii-cifry-i-fakty-chast-10-mashinostroenie> (дата обращения 08.02.2017).
8. Правительство Российской Федерации [электронный ресурс]. URL: [http://government.ru/dep\\_news/17702/](http://government.ru/dep_news/17702/) (дата обращения 08.02.2017).
9. Внешэкономбанк. Прогноз экономического развития России в 2015–2018 годах Банк развития 2 ноября 2015 года [электронный ресурс]. URL: <http://www.veb.ru/common/upload/files/veb/analytics/macro/progn201511.pdf> (дата обращения 08.02.2017).
10. Новости рынка недвижимости [электронный ресурс]. URL: <http://nrn.pf/nrnlive/722/88391/> (дата обращения 08.02.2017)
11. РИА Рейтинг [электронный ресурс]. URL: [http://riarating.ru/industry\\_newsletters/20150924/610673257.html](http://riarating.ru/industry_newsletters/20150924/610673257.html) (дата обращения 08.02.2017).
12. Деловые новости [электронный ресурс]. URL: [http://www.dp.ru/a/2015/11/12/Snizhenie\\_VVP\\_Rossii\\_zamed/](http://www.dp.ru/a/2015/11/12/Snizhenie_VVP_Rossii_zamed/) (дата обращения 08.02.2017).
13. Министерство экономического развития Российской Федерации. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2016 год и на плановый период 2017–2018 годов [электронный ресурс]. URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/macro/prognoz/201409261> (дата обращения 08.02.2017).
14. Внешэкономбанк. Прогноз экономического развития России в 2015–2018 годах Банк развития 2 ноября 2015 года. [электронный ресурс]. URL: <http://www.veb.ru/common/upload/files/veb/analytics/macro/progn201511.pdf> (дата обращения 08.02.2017).
15. Министерство экономического развития Российской Федерации. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2016 год и на плановый период 2017–2018 годов [электронный ресурс]. URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/macro/prognoz/201409261> (дата обращения 08.02.2017).
16. Станкоинструмент [электронный ресурс]. URL: <http://stankoinstrument.ru/news?view=35105403> (дата обращения 08.02.2017).
3. The catalog of the organizations of Russia – List-Org [e-resource]. URL: <http://www.list-org.com/company/111560> (date of reference 08.02.2017).
4. The All-Russian Product Classifier by types of economic activity (OKPD) [e-resource]. URL: <http://okp-okpd.ru/> (date of reference 08.02.2017).
5. The All-Russian Product Classifier by types of economic activity (OKPD) [e-resource]. URL: <http://www.okpd2.info/query/?q=28&qt=code> (date of reference 08.02.2017).
6. About the approval of the Strategy of development of heavy mechanical engineering until 2020: Order of the Ministry of Industry and Trade of the Russian Federation of 09 December 2010 № 1150. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
7. Economy of Russia, figures and facts. Part 10 Mechanical engineering [e-resource]. URL: <http://utmagazine.ru/posts/10563-ekonomika-rossii-cifry-i-fakty-chast-10-mashinostroenie> (date of reference 08.02.2017).
8. Government of the Russian Federation [e-resource]. URL: [http://government.ru/dep\\_news/17702/](http://government.ru/dep_news/17702/) (date of the address 2/8/2017).
9. Vnesheconombank. The forecast of economic development of Russia in 2015–2018 Development bank on 2 November 2015 [e-resource]. URL: <http://www.veb.ru/common/upload/files/veb/analytics/macro/progn201511.pdf> (date of reference 08.02.2017).
10. Real estate market news [e-resource]. URL: <http://nrn.pf/nrnlive/722/88391/> (date of the address 2/8/2017)
11. RIA Rating [e-resource]. URL: [http://riarating.ru/industry\\_newsletters/20150924/610673257.html](http://riarating.ru/industry_newsletters/20150924/610673257.html) (date of reference 08.02.2017).
12. Business news [e-resource]. URL: [http://www.dp.ru/a/2015/11/12/Snizhenie\\_VVP\\_Rossii\\_zamed/](http://www.dp.ru/a/2015/11/12/Snizhenie_VVP_Rossii_zamed/) (date of reference 08.02.2017).
13. Ministry of Economic Development of the Russian Federation. The forecast of social and economic development of the Russian Federation for 2016 and for planning period of 2017–2018 [e-resource]. URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/macro/prognoz/201409261> (date of reference 08.02.2017).
14. Vnesheconombank. The forecast of economic development of Russia in 2015–2018 Development bank on 2 November 2015 [e-resource]. URL: <http://www.veb.ru/common/upload/files/veb/analytics/macro/progn201511.pdf> (date of reference 08.02.2017).
15. Ministry of Economic Development of the Russian Federation. The forecast of social and economic development of the Russian Federation for 2016 and for planning period of 2017–2018 [e-resource]. URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/macro/prognoz/201409261> (date of reference 08.02.2017).
16. Stankoinstrument [e-resource]. URL: <http://stankoinstrument.ru/news?view=35105403> (date of reference 08.02.2017).

#### References:

1. Utenkov G. N. Gorshkov E. A. Political and technological aspects of ensuring energy security of Russia in the conditions of financial and economic crisis. Questions of management. 2015. №4(35) P. 65–71.
2. Gorshkov E. A. Improvement of manufacturing techniques of bearings of sliding on the basis of complex application of the differentiated hydrobead-blasting Candidate's Dissertation (Technical sciences). Saratov. 2008. P. 25–26.
3. Utenkov G. N. Gorshkov E. A. Political and technological aspects of ensuring energy security of Russia in the conditions of financial and economic crisis. Questions of management. 2015. №4(35) P. 65–71.
4. Gorshkov E. A. Improvement of manufacturing techniques of bearings of sliding on the basis of complex application of the differentiated hydrobead-blasting Candidate's Dissertation (Technical sciences). Saratov. 2008. P. 25–26.



# ЭКОНОМИКА И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

## ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СИСТЕМА

Сморжанюк О. А.

аспирант Владимирского филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 600017, Россия, г. Владимир, ул. Горького, 59а, smorganuk\_o@vlad.ranepa.ru

УДК 338.24(1-2):342.553  
ББК 65.050.23-01+67.400.7

**Цель.** Рассмотреть понятия муниципального управления сквозь призму системного подхода и доказать, что муниципальное управление является системой и относится к типу социально-экономических систем.

**Методы.** Проанализированы понятия «система», «муниципальное управление», «социальная система», «экономическая система».

**Результаты.** Проведя декомпозицию понятия «социально-экономическая система», автором был сделан вывод, что органы муниципального управления являются системой и относятся к типу социально-экономических систем. В дальнейших исследованиях предлагается создать графическую модель органов МСУ с отображением основных элементов, связей и процессов.

**Научная новизна.** Научная новизна заключается в создании связи между задачами органов МСУ, определенными федеральным законодательством, и задачами социально-экономических систем, что позволяет сделать вывод о том, что органы МСУ являются социально-экономической системой.

*Ключевые слова:* муниципалитет, органы МСУ, система, социально-экономическая система.

## LOCAL AUTHORITIES AS SOCIO-ECONOMIC SYSTEM

Smorzhanjuk O. A.

postgraduate student of the Vladimir branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 59a Gorkogo str., Vladimir, Russia, 600017, smorganuk\_o@vlad.ranepa.ru

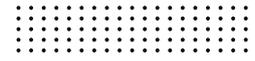
**Purpose.** To consider the concepts of municipal management through the prism of the systematic approach and to prove that municipal administration is a system and it is the type of socio-economic systems.

**Methods.** The concepts of “system”, “municipal administration”, “social system” and “economic system” have been analyzed.

**Results.** Having carried out the decomposition of the “socio-economic system” concept the author has made a conclusion that municipal authorities are a system which refer to the type of socio-economic systems. In further research it is proposed to create a graphic model of local government bodies mapping the main elements, links and processes.

**Scientific novelty.** The scientific novelty is in building links between the objectives of local government bodies, set by the federal legislation, and the tasks of socio-economic systems, which brings to the conclusion that local government bodies are a socio-economic system.

*Key words:* municipality, local government bodies, system, socio-economic system.



Сморжанюк О. А.

В настоящее время в большинстве стран имеются местные формы самоуправления. Бурное развитие этой формы управления отмечено с начала XX века до наших дней. С начала 2000х годов начали предприниматься попытки перевести некоторые функции муниципального управления в электронный вид, следовательно, появилась необходимость в построении формальной модели муниципального управления.

Модель – это система, исследование которой служит средством для получения информации о некоторых реальных процессах. Соответственно, возникает необходимость рассмотрения муниципального управления как системы.

Целью данной статьи является рассмотрение понятия муниципального управления сквозь призму системного подхода и доказать, что муниципальное управление является системой и относится к типу социально-экономических систем.

Основой теории систем является понятие «система». Общее определение приведено в Большой Советской Энциклопедии: «Система – это объективное единство закономерно связанных друг с другом предметов, явлений, а также знаний о природе и обществе» [1].

Исследователи теории систем пришли к выводу, что большинство определений системы можно разделить на 3 основные категории: онтологические (направленные на выявление сущности), гносеологические (обусловленные задачами исследования), и кибернетические (обусловленные задачами управления системами). [2,3,4]. Принято выделять 4 основных признака системы [4]:

- 1) наличие множества элементов или частей;
- 2) наличие устойчивых связей между ними;
- 3) наличие интегративных свойств элементов;
- 4) наличие положительного или отрицательного стремления к развитию.

В исследовании В. Н. Волковой отмечается, что термин «система» применим «в тех случаях, когда хотя бы охарактеризовать исследуемый или проектируемый объект как нечто целое, сложное, о котором невозможно сразу дать представление, показав его, избрав его графически или описав математическим выражением» [5]. Так же, В. Н. Волкова отмечает, что на различных этапах исследования допустимо пользоваться различными определениями, так как категория определения в дальнейшем определяет метод исследования объекта.

По своей сущности системы можно разделить на следующие категории: живые и неживые (по К. Боулдингу). классификация данных категорий приведена в таблице 1.

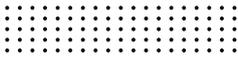
Свойства систем могут быть различными и определяются их принадлежность к описанным выше классам. Классификацию сложных систем можно представить в следующем виде [5]:

- общесистемные (целостность, устойчивость, наблюдаемость, управляемость, детерминированность, открытость, динамичность, и т.д.);
- структурные (состав, связи, структура, масштабируемость, и т.д.);
- функциональные (результат, ресурсы, оперативность, активность, мощность, быстродействие, работоспособность, живучесть и т.д.).

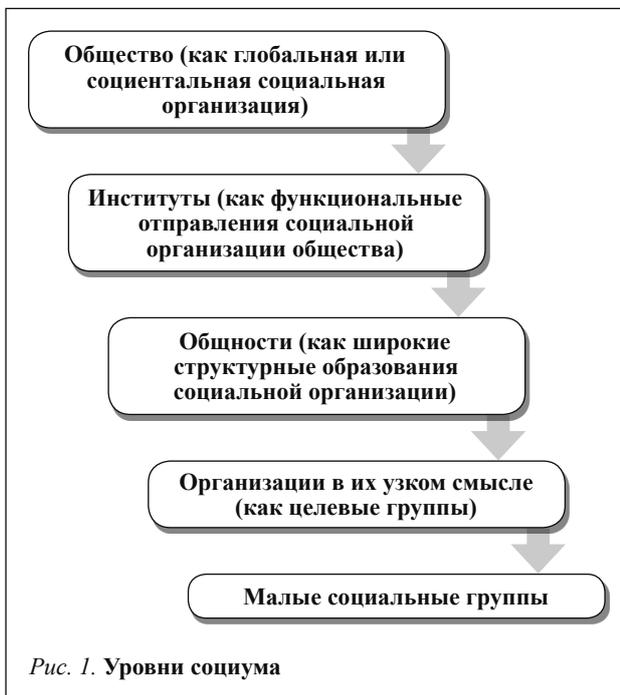
Наиболее сложным из приведенных выше систем, является класс социальных систем. Так как основным элементом данных систем является человек, а основой взаимодействия – поведение человека, то в таких системах предсказать точный результат работы становится затруднительно. Классическая школа системного анализа изначально была ориентирована на изучение статических или малоизменяемых систем, но с развитием методологии системного анализа появилось

Табл. 1. Классификация систем

Живые	Неживые
Статические структуры	Открытые системы с самосохраняемой структурой
Простые динамические структуры с заданным законом поведения	Живые организмы с низкой способностью воспринимать информацию
Кибернетические системы с управляемыми циклами обратной связи	Живые организмы с более развитой способностью воспринимать информацию, но не обладающие самосознанием
	Системы, характеризующиеся самосознанием, мышлением и нетривиальным поведением
	Социальные системы
	Трансцендентные системы или системы, лежащие вне нашего познания в данный момент



Сморжанюк О. А.



понятие «динамической системы», которое подразумевает, что в системе существуют постоянные активные изменения.

В своей теории социальных систем Ю. М. Резник под социальной системой понимает «способ совместной деятельности людей в том или ином социуме» и предлагает разделить современный социум на следующие уровни, представленные на рисунке 1.

Рассматривая в данной работе понятие «система», будем подразумевать, что это динамическая социальная система, действующая в рамках социальной организации.

Различные экономические школы представляли хозяйство в виде системы, при описании понятийного аппарата ссылаясь на наличие атрибутов, присущих системам (основные элементы, взаимосвязи, закономерности и т.д.). А. Смит описывал экономику в терминах механики, как систему рационального хозяйствования.

Экономическую систему можно рассматривать как сообщество людей, объединенных общим экономическим интересом, общими закономерностями развития человека как индивида и члена общества. Так же ряд ученых сходятся во мнении, что экономической системой можно назвать взаимодействие производительных сил и соответствующего им типа производственных отношений (Н. В. Герасимов, В. Н. Усоский и т.д.).

В своей монографии А. П. Егошин и В. А. Кожин предлагают рассматривать экономические системы как «совокупность производительных сил

и производственных отношений, складывающихся в цикле производственных процессов производства, обмена, распределения и потребления материальных благ», имеющие различные уровни классификации (территориальный, отраслевой, формальный и т.д.) [6].

Процессы производства, потребления и распределения являются главными функциями экономической системы, они призваны создавать и развивать материальные условия для обеспечения жизнедеятельности общества.

Таким образом, рассматривая общество как систему, мы не можем говорить отдельно о социальном или экономическом аспекте этой системы. Общество – это социально-экономическая система, объединяющая общественное производство, социальную инфраструктуру, информационные технологии и систему управления общественными процессами.

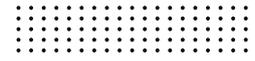
В настоящий момент в России сложились особые территориальные социально-экономические системы, именуемые муниципальными образованиями. Муниципальное образование или муниципалитет – это местное сообщество, являющееся социально-экономической системой, формирующей специфическую среду удовлетворения потребностей жизнедеятельности населения. Одним из важнейших качеств любой системы является управляемость. Для муниципальных образований управляемость выражается в определении «муниципальное управление».

Законодательство Российской Федерации оперирует понятием «местное самоуправление», которое определяется как разновидность социального управления, форма децентрализации власти и самоорганизации местных жителей, деятельность граждан по самостоятельному разрешению вопросов местного значения. В то же время не менее широко распространено и понятие «муниципальное управление». Приведем самые упоминаемые в научной литературе понятия:

1. Муниципальное управление – это составная часть местного самоуправления, связанная с упорядочивающим воздействием органов муниципального управления (местного самоуправления) на муниципальное образование и взаимодействие с его субъектами с целью повышения уровня и качества жизни населения муниципалитета [7].

2. Муниципальное, или местное, управление (МСУ) – второй уровень управления после государственного. Он призван организовать порядок и жизнедеятельность общностей более мелкого масштаба, чем государство, – поселений или их частей, районов города [8].

3. Муниципальное управление – это различные действия по использованию публичной власти (издание правовых актов, организационные меры), которые предпринимаются в целях регулирования



Сморжанюк О. А.

общественных отношений или отношений, приобретающих общественное значение [9].

4. Местное самоуправление – это демократически организованная система местной власти, избираемая населением и подотчетная населению. Для возможности решения возложенных на него задач местное самоуправление наделяется собственностью (муниципальная форма собственности), в том числе собственностью на землю и некоторые природные ресурсы, и финансовыми средствами (местный бюджет, местные налоги и сборы) [10].

5. Местное самоуправление – право и способность местных властей в рамках закона регулировать и управлять значительной частью публичных дел, действуя под свою собственную ответственность и в интересах местного населения [11].

Исходя из вышеперечисленных определений, можно сделать следующие выводы:

- понятия местного самоуправления и муниципального управления представляют суть одного и того же и описывают институт публичной власти;
- понятие муниципального менеджмента и муниципального управления не являются тождественными. Муниципальный менеджмент является инструментом в процессе осуществления муниципального управления.

Вопросы ведения органов МСУ описаны в статье 14 Федерального Закона № 131-ФЗ от 06 октября 2003 года. Проанализировав и обобщив обозначенные выше вопросы, можно прийти к выводу, что основой деятельности органов МСУ являются:

- 1) создание благоприятных условий жизнедеятельности для населения муниципального образования;
- 2) формирование социальной инфраструктуры;
- 3) реализация комплексной социально-экономической стратегии развития муниципального образования;
- 4) реализация мер по устранению чрезвычайных ситуаций;
- 5) реализация мер по сохранению и развитию культурного наследия.

Исходя из этого, можем сказать, что органы МСУ являются социальной системой, так как они обеспечивают деятельность следующих функций: поддерживающие, распределительные, регулятивные.

Муниципальное образование в выражении органов МСУ представляет собой единую организационную структуру, элементы которой взаимосвязаны и совместно функционируют для достижения общей цели.

Так как деятельность органов МСУ направлена на организационно и территориально обособленное объединение людей, материальных и производственных ресурсов, призванное удовлетворять человеческие потребности, путем создания благоприятных условий

для жизнедеятельности, то органы МСУ так же можно считать социально-экономической системой.

В дальнейшем предлагается построить графическую модель органов МСУ, на которой будут отображаться связи элементов системы и процессы, протекающие в системе.

### Литература:

1. Большая Советская Энциклопедия. 2-е изд. Т. 39. С. 158–159.
2. Садовский В. Н. Основания общей теории систем. М. 1974. С. 93–99.
3. Уемов А. И. Системный подход и общая теория систем. М. 1978. С. 103–118.
4. Резник Ю. М. Введение в социальную теорию: Социальная системология. М.: Наука, 2003. С. 316–318.
5. Системный анализ и принятие решений: Словарь-справочник: учеб. Пособие для вузов / под ред. В. Н. Волковой, В. Н. Козлова. М.: Высшая школа, 2004. С. 419.
6. Управление социально-экономической системой: монография / под ред. А. П. Егошина и В. А. Кожина. Н. Новгород: НИМБ, 2009. С. 24–25.
7. Гаврилов А. И. Региональная экономика и управление: Учеб. пособие для вузов. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. 239 с.
8. Псарев В. И., Псарева Т. В., Сушенцева Н. В. Методологические подходы к исследованию и комплексной оценке деятельности местного самоуправления // Теория и практика общественного развития. 2012. № 12. [электронный ресурс]. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/metodologicheskie-podhody-k-issledovaniyu-i-kompleksnoy-otsenke-deyatelnosti-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 19.08.2016).
9. Саак А. Э., Пахомов Е. В., Тюшняков В. Н. Особенности применения информационных технологий в сфере управления финансовыми ресурсами муниципального образования // Известия ЮФУ. Технические науки. 2004. № 1. [электронный ресурс]. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-primeneniya-informatsionnyh-tehnologiy-v-sfere-upravleniya-finansovymi-resursami-munitsipalnogo-obrazovaniya-1> (дата обращения: 19.08.2016).
10. Васильев А. А. Муниципальное управление: конспект лекций. Нижний Новгород, 2002. 182 с.
11. Мельник О. П. и др. Муниципальный менеджмент. Киев: Знания, 2006. С. 67.

### References:

1. Great Soviet Encyclopedia. 2nd ed. V. 39. P. 158–159.
2. Sadovskiy V. N. The foundations of the general theory of systems. M. 1974. P. 93–99.



*Сморжанюк О. А.*

3. Uyemov A. I. The system approach and the general theory of systems. M. 1978. P. 103–118.
4. Reznik Yu. M. Introduction to social theory: social system science. M.: Nauka. 2003. P. 316–318.
5. System analysis and decision-making: Dictionary-reference book: course-book for universities / ed. by V.N. Volkova, V.N. Kozlov. M.: Higher school. 2004. P. 419.
6. Managing a socio-economic system: monograph / ed. by A. P. Egoshin and V.A. Kozhin. N. Novogorod: NIMB. 2009. P. 24–25.
7. Gavrilov A. I. Regional economics and management: course-book for universities. M.: UNITY-DANA. 2002. 239 p.
8. Psarev V. I., Psareva T. V., Sushentseva N. V. Methodological approaches to researching and integrated assessment of local government activity // Theory and practice of social development. 2012. № 12. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/metodologicheskie-podhody-k-issledovaniyu-i-comopleksnoy-otsenke-deyatelnosti-mestnogo-samoupravleniya> (date of reference 19.08.2016).
9. Saak A. E., Pakhomov E. V., Tyushnyakov V. N. Specific features of applying information technology in managing financial resources of a municipal entity // Izvestia YuFU. Tehnicheskie nauki. 2004. № 1 [e-resource]. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-primeneniya-informatsionnyh-tehnologiy-v-sfere-upravleniya-finansovymi-resursami-munitsipalnogo-obrazovaniya-1> (date of reference 19.08.2016).
10. Vasiliev A. A. Municipal administration: lecture notes. Nizhny Novgorod, 2002. 182 p.
11. Melnik O. P. et al. Municipal administration. Kiev: Znaniya. 2006. P. 67.



# СИСТЕМА СВЯЗЕЙ И ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ИХ РАЗВИТИЯ В РАМКАХ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ АГРОПРОМЫШЛЕННОГО И ЖИЛИЩНО- КОММУНАЛЬНОГО КОМПЛЕКСА СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ

**Данилова М. Н.**

кандидат экономических наук, доцент, Томский государственный архитектурно-строительный университет (Россия), 634003, Россия, г. Томск, пл. Соляная, 2, [mar\\_n\\_d@mail.ru](mailto:mar_n_d@mail.ru)

**Елисеев А. М.**

кандидат экономических наук, доцент, Томский государственный архитектурно-строительный университет (Россия), 634003, Россия, г. Томск, пл. Соляная, 2, [a\\_m\\_el@mail.ru](mailto:a_m_el@mail.ru)

**Волчкова И. В.**

кандидат экономических наук, доцент, Томский государственный архитектурно-строительный университет (Россия), 634003, Россия, г. Томск, пл. Соляная, 2, [volchkovairina@sibmail.com](mailto:volchkovairina@sibmail.com)

**Уфимцева Е. В.**

кандидат экономических наук, доцент, Томский государственный архитектурно-строительный университет (Россия), 634003, Россия, г. Томск, пл. Соляная, 2, [Ufimtseva80@mail.ru](mailto:Ufimtseva80@mail.ru)

**Шадейко Н. Р.**

кандидат экономических наук, доцент, Томский государственный архитектурно-строительный университет (Россия), 634003, Россия, г. Томск, пл. Соляная, 2, [shnr@inbox.ru](mailto:shnr@inbox.ru)

**Подопрigора Ю. В.**

кандидат экономических наук, доцент, Томский государственный архитектурно-строительный университет (Россия), 634003, Россия, г. Томск, пл. Соляная, 2, [y.v.p@rambler.ru](mailto:y.v.p@rambler.ru)

**Селиверстов А. А.**

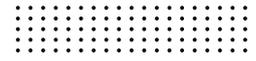
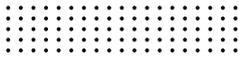
кандидат экономических наук, доцент, Томский государственный архитектурно-строительный университет (Россия), 634003, Россия, г. Томск, пл. Соляная, 2, [seliverstov@live.ru](mailto:seliverstov@live.ru)

УДК 338.43:332.8  
ББК 65.32+65.441

**Цель.** Разработка системы индикаторов для оценки результативности развития связей в рамках взаимодействия агропромышленного и жилищно-коммунального комплекса сельских территорий.

**Методы.** Методологической основой исследования являются: метод экспертных оценок, сравнительный анализ. Метод экспертных оценок позволил научно обосновать выбор индикаторов для анализа результативности связей между АПК и ЖКК. Сравнительный анализ был необходим для определения сформированных и потенциальных связей в рамках взаимодействия АПК и ЖКК.

**Результаты.** В качестве результатов исследования выступает сформированная система связей в рамках взаимодействия АПК и ЖКК сельских территорий. Разработана система индикаторов для оценки результативности развития выше указанных связей. Определены основные направления развития «портфеля связей» на основе критериальных значений интегрального показателя индикаторов результативности сформированной системы связей в рамках взаимодействий ЖКК и АПК.



*Данилова М. Н., Елисеев А. М., Волчкова И. В., Уфимцева Е. В., Шадейко Н. Р., Подопригора Ю. В., Селиверстов А. А.*

**Научная новизна.** Сформирована система связей в рамках взаимодействия АПК и ЖКК с целью оценки их состояния и влияния на устойчивое развитие сельских территорий. Предложен авторский подход к оценке результативности системы связей в рамках взаимодействия АПК и ЖКК на определенной сельской территории с последующим исследованием оптимальных сценариев достижения высокого и стабильного уровня их устойчивости.

**Ключевые слова:** связи, взаимодействие, агропромышленный комплекс, жилищно-коммунальный комплекс, сельские территории, оценка результативности связей.

## COMMUNICATION SYSTEM AND ITS EFFICIENCY ASSESSMENT WITHIN THE FRAMEWORK OF INTERACTION OF AGRO-INDUSTRIAL COMPLEX AND HOUSING SECTOR IN RURAL AREAS

### **Danilova M. N.**

Candidate of Science (Economics), Associate Professor, Tomsk State University of Architecture and Building (Russia),  
2 Solyanaya pl., Tomsk, Russia, 634003, mar\_n\_d@mail.ru

### **Eliseev A. M.**

Candidate of Science (Economics), Associate Professor, Tomsk State University of Architecture and Building (Russia),  
2 Solyanaya pl., Tomsk, Russia, 634003, a\_m\_el@mail.ru

### **Volchkova I. V.**

Candidate of Science (Economics), Associate Professor, Tomsk State University of Architecture and Building (Russia),  
2 Solyanaya pl., Tomsk, Russia, 634003, volchkovairina@sibmail.com

### **Ufimtseva E. V.**

Candidate of Science (Economics), Associate Professor, Tomsk State University of Architecture and Building (Russia),  
2 Solyanaya pl., Tomsk, Russia, 634003, Ufimtseva80@mail.ru

### **Shadeyko N. R.**

Candidate of Science (Economics), Associate Professor, Tomsk State University of Architecture and Building (Russia),  
2 Solyanaya pl., Tomsk, Russia, 634003, shnr@inbox.ru

### **Podoprigora Yu. V.**

Candidate of Science (Economics), Associate Professor, Tomsk State University of Architecture and Building (Russia),  
2 Solyanaya pl., Tomsk, Russia, 634003, y.v.p@rambler.ru

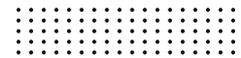
### **Seliverstov A. A.**

Candidate of Science (Economics), Associate Professor, Tomsk State University of Architecture and Building (Russia),  
2 Solyanaya pl., Tomsk, Russia, 634003, seliverstov@live.ru

**Purpose.** To develop a system of indicators for assessing the efficiency of communication development in the frames of interaction of the agro-industrial and housing complexes in rural areas.

**Methods.** The methods of peer review and comparative analysis have formed the methodological basis of the research. The method of expert assessments provided for the scientific justification of the choice of indicators to analyze the effectiveness of links between agro-industrial and housing complexes. A comparative analysis has been applied to identify the established and potential relations within the interaction of agro-industrial complex and housing sector.

**Results.** The result of the research is the established system of connections within the framework of interaction between the agro-industrial complex and housing sector of rural areas. A system of indicators has been developed to assess



Данилова М. Н., Елисеев А. М., Волчкова И. В., Уфимцева Е. В., Шадейко Н. Р., Подопригора Ю. В., Селиверстов А. А.

the development effectiveness of the above-mentioned links. Main directions to develop the “links portfolio” are developed based on the criteria values of the integral indicator of performance indicators of the established system of links within the framework of interactions between the agroindustrial complex and housing sector.

**Scientific novelty.** A system of links has been formed within the framework of interaction between the agroindustrial complex and the housing sector in order to assess their status and influence on the sustainable development of rural areas. The author provides an approach to assessing the efficiency of connections system within the framework of interaction between the agroindustrial complex and the housing sector in a certain rural area, followed by the subsequent research of optimal scenarios for achieving a high and stable level of their sustainability.

*Key words:* connections, interaction, agro-industrial complex, housing and communal sector, rural areas, assessment of links efficiency.

## 1. Введение

Хозяйственный комплекс сельских территорий – это динамично развивающаяся область взаимодействия различных секторов хозяйствования не городских территорий на основе функционирования механизмов кооперации, интеграции и аутсорсинга.

В таком понимании хозяйственный комплекс сельских территорий является объектом устойчивого развития пространственной и отраслевой экономики [1, с. 42]. Среди наиболее значимых секторов хозяйствования для села особо выделяются агропромышленный и жилищно-коммунальный комплекс. В связи с чем, необходимо сформировать такую систему взаимосвязи отраслей АПК с секторами жилищно-коммунального комплекса, которая позволила бы учитывать особенности и потребности сельских территорий. От эффективной системы взаимодействия АПК и ЖКК зависит продовольственная безопасность и уровень жизни населения не только сельских территорий, но и региона в целом [2, с. 32]. Нельзя отрицать и тот факт, что почти каждый второй субъект РФ (ее центральная и южная части) в своем составе имеет более 90% сельских территорий, для достижения устойчивого развития которых необходимо увеличивать эффективность отраслей, входящих в состав агропромышленного комплекса, поскольку именно они формируют специализацию муниципальных образований.

В данном аспекте важно исследовать типы и качество сформированных связей в рамках взаимодействия агропромышленного и жилищно-коммунального комплекса, а также разработать оптимальную систему индикаторов для оценки их результативности [3, с. 216].

## 2. Степень научной разработанности обсуждения

Проведенный обширный обзор научных изданий выявил достаточный объем трудов, в которых представлены различные подходы зарубежных и отечественных

исследователей в области формирования и оценки связей между отраслями агропромышленного комплекса. Так, вопрос раскрытия потенциала взаимодействия между субъектами хозяйствования АПК раскрыт в работах: М. А. Харченко, А. П. Соколова, В. А. Королева, Е. В. Пономаревой, А. В. Юдановой, Н. И. Кузнецовой, В. М. Помогаева, В. Г. Гусакова, О. В. Кирсановой, М. И. Запольского, А. В. Пилипук, Ф. И. Субоч, В. А. Шибайкина, О. В. Сидоренко, А. И. Сучкова, С. С. Цукарева, С. С. Шибаевой.

В трудах А. Б. Ерасыловой, А. А. Черняева, И. В. Павленко, Е. В. Кудряшовой, М. М. Кислицкого, И. Т. Фазлаева, М. И. Парфёнова, А. С. Львова, В. И. Лойко, В. Г. Аршинова, В. Н. Лаптева, С. В. Лаптева освещены вопросы влияния процесса интеграции и кооперации на повышение конкурентоспособности отраслей, входящих в состав АПК.

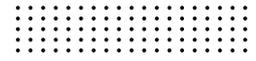
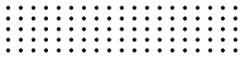
Проблема активизации инновационных процессов в сельском хозяйстве на основе развития связей между субъектами инновационного сектора широко раскрыта в научных исследованиях таких ученых, как О. В. Зинина, З. Е. Шапорова, Т. М. Геращенко, М. В. Кучиева, Т. М. Геращенко, М. А. Кантемирова, М. В. Кучиева.

Аспекты формирования и оценки информационных связей в целях повышения рентабельности агропромышленного производства отражены в научных трудах А. Н. Джалилова, М. И. Маллаевой, Ю. С. Межевикиной.

Роль государства в достижении устойчивости агробизнеса исследована такими учеными, как В. Н. Круглов, А. Р. Миннигалимова, Е. А. Бессонова, Н. С. Гридчина.

Различные виды взаимодействий, существующих в рамках развития жилищно-коммунального комплекса раскрыты в работах таких ученых, как

П. Н. Колесников, Ю. А. Богуславский, Д. В. Лифшиц, Г. Г. Голиков, Н. Л. Карданская, Р. О. Чернов, А. В. Воронцов, Е. А. Погребенная, А. Н., Назаров, В. А. Осьмухина, Н. Н. Минаев, А. В. Демин, М. С. Гатов, Т. А. Герасимов, Д. А. Гайнанов, А. А. Ершов, В. С. Гребенщиков, Ю. В. Ларионова, А. И. Гаврилов, П. П. Мирошкин, Н. К. Кемайкин.



Данилова М. Н., Елисеев А. М., Волчкова И. В., Уфимцева Е. В., Шадейко Н. Р., Подопригора Ю. В., Селиверстов А. А.

Однако наблюдается недостаток работ в области изучения социально-экономических связей между агропромышленным и жилищно-коммунальным комплексом, что отрицательно, по мнению авторов, может повлиять на процесс достижения высоких уровней устойчивого развития сельских территорий.

### 3. Научная проблема обсуждения

Научная проблема видится авторами в отсутствии сформированной методики оценки результативности системы связей в рамках взаимодействия АПК и ЖКК в аспекте развития определенной сельской территории.

Научное исследование взаимодействия диаметрально противоположных друг другу по функциональному предназначению отраслей является важным с практической точки зрения и является актуальным для разработки вариантов достижения устойчивого развития сельских территорий.

### 4. Научная новизна обсуждения

В данной связи:

1. Сформирована система связей в рамках взаимодействия АПК и ЖКК с целью оценки их состояния и влияния на устойчивое развитие сельских территорий.
2. Предложен авторский подход к оценке результативности системы связей в рамках взаимодействия АПК и ЖКК на определенной сельской территории с последующим исследованием оптимальных сценариев достижения высокого и стабильного уровня их устойчивости.
3. Разработана система индикаторов для исследования уровня результативности сформированной системы связей в рамках взаимодействия АПК и ЖКК.
4. Сформирован алгоритм расчета интегрального показателя результативности сформированной системы связей в рамках взаимодействия АПК и ЖКК.
5. Определены основные направления развития «портфеля связей» на основе критериальных значений интегрального показателя индикаторов результативности сформированной системы связей в рамках взаимодействий ЖКК и АПК.

### 5. Методологические основы обсуждения

В современной экономике региона сформированы следующие подходы к исследованию связей между отраслями регионального хозяйственного комплекса: процессный, предполагающий изучение связей на уровне технологического-управленческих процессов

[4, с. 216; 5, с. 26; 6, с. 172], и проектный, сущность которого заключается в обследовании связей на уровне формирования и реализации совместных проектов [7, с. 41; 8, с. 61; 9, с. 26].

Методология формирования системы индикаторов для оценки развития связей взаимодействия отраслей включает в себя такие аспекты, как:

- критический, когда авторами проводится критический анализ существующей системы индикаторов и разработки мероприятий по их коррекции в соответствии с современными социально-экономическими реалиями;
- добавочный, связанный с дополнением уже существующей системы индикаторов;
- премьерный, когда индикаторы разрабатываются впервые.

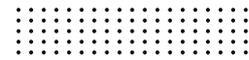
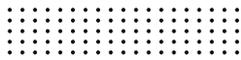
### 6. Обсуждение

Совокупность элементов, формирующих систему связей в рамках взаимодействия агропромышленного и жилищно-коммунального комплекса включает в себя предпринимателей, органы власти, учебные заведения и научные организации, способные своим авторитетом, умом, организаторскими способностями и знаниями объединить их усилия для достижения устойчивого развития сельских территорий [10, с. 146].

В силу отсутствия четко сформулированных к настоящему моменту времени сложившихся связей между анализируемыми секторами хозяйственного комплекса сельских территорий, по мнению авторов, необходимо составить так называемый «портфель взаимодействия», представленный в табл. 1.

Очень важно определять результативность сформированной системы взаимодействия, т. е. осуществлять мониторинг показателей развития связей, входящих в состав данной системы. С этой целью авторами разработана система индикаторов, включающая в себя два блока:

1. Индикаторы прямого управления развитием связей в рамках взаимодействия АПК и ЖКК:
  - показатели уровня влияния сформированной системы взаимодействия на АПК;
  - показатели уровня влияния сформированной системы взаимодействия на ЖКК;
  - показатели уровня влияния сформированных взаимодействий АПК и ЖКК на устойчивое развитие сельских территорий.
2. Индикаторы косвенного управления развитием связей в рамках взаимодействия АПК и ЖКК:
  - уровень и качество жизни работников АПК;
  - уровень и качество жизни работников ЖКК;
  - уровень и качество жизни населения сельских территорий;



Данилова М. Н., Елисеев А. М., Волчкова И. В., Уфимцева Е. В., Шадейко Н. Р., Подопригора Ю. В., Селиверстов А. А.

Табл. 1. Портфель связей в рамках взаимодействия АПК и ЖКК сельских территорий

Вид взаимодействия	Наименование связи
Дополнительное	Партнерство в области обеспечения инфраструктуры функционирования при строительстве и обслуживании объектов агропромышленного комплекса
	Сотрудничество в области обеспечения безопасности окружающей среды
Пересекающиеся	Распределение финансовых ресурсов (региональных дотаций и субсидий)
	Льготная тарифная политика в области жилищно-коммунальной деятельности
	Политика в области повышения среднего уровня доходов работников АПК с целью снижения доли дебиторской задолженности по коммунальным услугам
	Увеличение качества жилищного фонда в целях повышения уровня жизни работников АПК
	Политика в области обеспечения жильем работников АПК
	Политика в области обеспечения качества производимых продуктов в АПК на основе совершенствования системы управления коммунальными услугами

- финансовая база для обеспечения мероприятий по развитию сложившейся системы взаимодействия АПК и ЖКК сельских территорий;

- природно-климатические условия.

Первый блок включает в себя такие индикаторы, представленные в табл. 2.

Второй блок включает в себя индикаторы, представленные в табл. 3.

Для оценки результативности сформированной системы связей в рамках взаимодействия ЖКК и АПК рекомендуется применять следующую методику, состоящую из двух этапов:

1. Расчет среднего значения каждого индикатора:

$$K_i = \frac{I_{rai}}{I_{reci}} \cdot \frac{I_{cai}}{I_{ceci}},$$

где  $i$  – вид индикатора;  $I_{rai}$  – индикатор на уровне АПК (ЖКК) определенной сельской территории;  $I_{reci}$  – индикатор на уровне социально-экономического комплекса сельской территории;  $I_{cai}$  – индикатор на уровне АПК (ЖКК) федерального округа (страны);  $I_{ceci}$  – индикатор на уровне социально-экономического комплекса федерального округа (страны);  $K_j$  – значение коэффициента соответствующего индикатора.

2. Расчет интегрального показателя, учитывающий значение каждого индикатора:

$$K_{int} = \frac{1}{m} \cdot \sum K_{in},$$

где  $K_{int}$  – интегральный показатель индикаторов результативности сформированной системы связей в рамках взаимодействий АПК и ЖКК;  $m$  – число индикаторов, включаемых в расчет интегрального показателя;  $K_{in}$  – значение коэффициента соответствующего  $n$ -го индикатора.

Полученные данные рекомендуется применять для классификации сельских территорий, муниципальных образований, муниципальных районов, сельских поселений, жилищно-коммунальных и агропромышленных комплексов по уровню результативности сформированной системы связей в рамках взаимодействия ЖКК и АПК:

- высокий уровень результативности сформированной системы связей в рамках взаимодействия АПК и ЖКК (если  $K \geq 1$ ). Система взаимодействия работает эффективно. На данном этапе рекомендуется разработка совместных программ в области коммунального, жилищного, инфраструктурного и экологического сотрудничества, реализация которых окажет резкий скачок в качественном развитии «портфеля взаимодействия»;

- средний уровень результативности сформированной системы связей в рамках взаимодействия АПК и ЖКК (если  $0,6 \leq K < 0,99$ ). На данном этапе необходимо провести инвентаризацию «портфеля взаимодействия» с одновременным определением факторов, которые не позволили достичь более высокого уровня результативности;

- низкий уровень результативности сформированной системы связей в рамках взаимодействия АПК и ЖКК (если  $K < 0,59$ ). В данном случае требуется более детальный факторный анализ сложившейся динамики интегрального показателя, а также активное вмешательство региональных властей, поскольку подобная картина может крайне негативно повлиять на устойчивость сельских территорий целом.

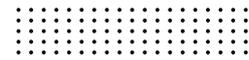
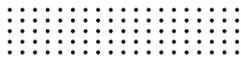
На основании данной классификации органы управления региональным развитием могут принимать управленческие решения в области совершенствования системы управления эффективностью функционирования взаимодействий ЖКК и АПК сельских территорий



Данилова М. Н., Елисеев А. М., Волчкова И. В., Уфимцева Е. В., Шадейко Н. Р., Подопригора Ю. В., Селиверстов А. А.

Табл. 2. Индикаторы прямого управления развитием связей в рамках взаимодействия АПК и ЖКК сельских территорий

Вид отрасли	Наименование индикатора
<i>Показатели уровня влияния сформированной системы взаимодействия на АПК</i>	
Отрасль растениеводства	Выход валовой продукции растениеводства в расчете на 1 га сельскохозяйственных угодий
	Выход валовой продукции растениеводства в расчете на 1 работника, занятого в отрасли растениеводства
	Уровень расширенного воспроизводства в растениеводстве
	Уровень урожайности сельскохозяйственных культур
	Коэффициент годности технической базы растениеводства
	Объем минеральных удобрений в расчете на 1 га сельскохозяйственных угодий
	Объем органических удобрений в расчете на 1 га сельскохозяйственных угодий
	Рентабельность продукции растениеводства
	Рентабельность продаж в отрасли растениеводства
	Окупаемость затрат в растениеводстве
Норма прибыли в растениеводстве	
Отрасль животноводства	Выход валовой продукции животноводства в расчете на 1 голову скота
	Выход валовой продукции животноводства в расчете на 1 работника, занятого в отрасли животноводства
	Уровень расширенного воспроизводства в животноводстве
	Уровень продуктивности скота
	Коэффициент годности технической базы животноводства
	Объем кормов в расчете на 1 голову скота
	Рентабельность продукции животноводства
	Рентабельность продаж в отрасли животноводства
	Окупаемость затрат в животноводстве
Норма прибыли в животноводстве	
Отрасли, обеспечивающие сельское хозяйство и перерабатывающую промышленность факторами производства	Выпуск единицы сельскохозяйственной техники, предназначенной для земледелия, в расчете на 1 млн руб. валовой продукции растениеводства
	Выпуск единицы сельскохозяйственной техники, предназначенной для животноводства, в расчете на 1 млн руб. валовой продукции животноводства
	Производство минеральных удобрений в расчете на 1 га сельскохозяйственных угодий
	Производство органических удобрений в расчете на 1 га сельскохозяйственных угодий
	Производство кормов в расчете на 1 голову скота
<i>Показатели уровня влияния сформированной системы взаимодействия на ЖКК</i>	
Жилищная отрасль	Отношение использованных средств из фонда по капитальному ремонту сельских территорий к общей сумме фонда
	Отношение использованных средств из фонда по капитальному ремонту к площади ветхого жилья сельских территорий
	Отношение использованных средств из фонда по капитальному ремонту к площади аварийного жилья сельских территорий
	Отношение площади реконструированного жилищного фонда к площади ветхого жилья сельских территорий
	Отношение площади капитально отремонтированного жилищного фонда к площади ветхого жилья сельских территорий
	Отношение рыночной стоимости ветхого жилья после реконструкции к совокупному доходу населения сельских территорий
	Отношение рыночной стоимости ветхого жилья после капитального ремонта к совокупному доходу населения сельских территорий
Коммунальная отрасль	Доля погашенной дебиторской задолженности по коммунальным платежам населения сельских территорий
	Доля погашенной дебиторской задолженности по взносам на капитальный ремонт населения сельских территорий
	Бюджетные расходы на выплаты субсидий для покрытия коммунальных затрат населения сельских территорий



Данилова М. Н., Елисеев А. М., Волчкова И. В., Уфимцева Е. В., Шадейко Н. Р., Подопригора Ю. В., Селиверстов А. А.

Табл. 3. Индикаторы косвенного управления развитием связей в рамках взаимодействия АПК и ЖКК сельских территорий

Вид отрасли	Наименование индикатора
Уровень и качество жизни работников АПК	Отношение дохода работников, занятых в отрасли растениеводства к доходам населения сельских территорий
	Отношение дохода работников, занятых в отрасли животноводства к доходам населения сельских территорий
	Отношение дохода работников, занятых в отрасли промышленности к доходам населения сельских территорий
Уровень и качество жизни работников ЖКК	Отношение дохода работников, занятых в жилищной отрасли растениеводства к доходам населения сельских территорий
	Отношение дохода работников, занятых в коммунальной отрасли к доходам населения сельских территорий
Уровень и качество жизни населения сельских территорий	Доля населения, имеющего средние душевые доходы выше прожиточного уровня
	Доля населения сельской территории, имеющего средние душевые доходы выше их средне региональных значений
	Доля населения сельской территории, имеющего средние душевые доходы выше их средних значений по другим муниципальным образованиям федерального округа
Финансовая база для обеспечения мероприятий по развитию сложившейся системы взаимодействия ЖКК и АПК сельских территорий	Величина средств их государственного бюджета, направленных на повышение эффективности функционирования сложившейся системы взаимодействия АПК и ЖКК сельских территорий
	Величина средств их областного бюджета, направленных на повышение эффективности функционирования сложившейся системы взаимодействия АПК и ЖКК сельских территорий
	Величина средств их муниципального бюджета, направленных на повышение эффективности функционирования сложившейся системы взаимодействия АПК и ЖКК сельских территорий
	Размер частных инвестиций в развитие сложившейся системы взаимодействия АПК и ЖКК сельских территорий
Природно-климатические индикаторы	Балльная оценка качества окружающей среды территорий, занятых в земледелии
	Тепловой режим территории
	Режим влажности
	Световой режим
	Площадь земель со сниженным уровнем вредных веществ по сравнению с предыдущим периодом

и оценивать деятельность управленцев в области функционирования региональных хозяйственных комплексов. Также данную методику можно использовать для оценки результативности целевых программ в области развития, сельского хозяйства, ЖКК и не городских территорий в целом [11, с. 142].

#### Литература:

- Елисеев А. М. Проблемы межотраслевых взаимодействий в контексте экономического развития территорий (на примере Сибирского федерального округа) // Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского государственного политехнического университета. Экономические науки. 2009. Т. 6–2. № 90. С. 40–44.
- Данилова М. Н. Механизм управления эффективностью функционирования агропромышленного комплекса // Экономика и эффективность организации производства. 2013. № 18. С. 31–33.
- Данилова М. Н. Совершенствование механизма оценки эффективности функционирования участников пространственно локализованных экономических систем (на примере агропромышленного кластера) // Научные труды Вольного экономического общества России. 2013. Т. 171. С. 213–219.
- Батов Г. Х. Стратегическое планирование как инструмент стратегического управления региональной социально-экономической системой // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2016. Т. 7. № 2 (26). С. 212–218.
- Медведев А. В. К принципам математического моделирования региональных экономических процессов и взаимодействия экономических субъектов // Вестник Сибирского государственного аэрокосмического



Данилова М. Н., Елисеев А. М., Волчкова И. В., Уфимцева Е. В., Шадейко Н. Р., Подопригора Ю. В., Селиверстов А. А.

- университета им. академика М. Ф. Решетнева. 2006. № 6 (13). С. 25–29.
6. Боткин О. И. Методология исследования и управление развитием региональной сетевой экономики // Экономика региона. 2007. № 2. С. 163–176.
  7. Байков Е. А. Применение инструментов государственно-частного партнерства в стратегических инвестиционных проектах развития региональной экономики // Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского государственного политехнического университета. Экономические науки. 2012. № 3 (149). С. 38–41.
  8. Фомушкин Ф. А. Роль системообразующих проектов в развитии регионов // Вестник экономики, права и социологии. 2010. № 3. С. 60–62.
  9. Денисов Е. Ю. Процессный подход к реализации механизма управления региональной экономикой на основе взаимодействия органов власти и бизнес-структур // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2015. № 1 (20). С. 26–29.
  10. Подопригора Ю. В. Типы структурных изменений отраслей экономики территории и методы их оценки // Альманах современной науки и образования. 2008. № 3. С. 145–146.
  11. Селиверстов А. А. Влияние городской инфраструктуры на социально-экономическое развитие региона // В сборнике: EUROPEAN RESEARCH. Сборник статей победителей VII международной научно-практической конференции. 2016. С. 140–142.
- References:**
1. Yeliseyev A. M. Problems of interindustry interactions in the context of economic development of the territories (on the example of Siberian Federal District) // Scientific and technical lists of the St. Petersburg state polytechnical university. Economic sciences. 2009. Т. 6–2. № 90. P. 40–44.
  2. Danilova M. N. Mechanism of control of efficiency of functioning of agro-industrial complex // Economy and efficiency of the organization of production. 2013. № 18. P. 31–33.
  3. Danilova M. N. Enhancement of the mechanism of assessment of efficiency of functioning of participants spatially the localized economic systems (on the example of an agro-industrial cluster) // Scientific works of Free economic society of Russia. 2013. Т. 171. P. 213–219.
  4. G.H. baht. Strategic planning as instrument of strategic control of regional social and economic system // WORLD (Upgrade. Innovations. Development). 2016. Т. 7. № 2 (26). P. 212–218.
  5. Medvedev A. V. To the principles of mathematical simulation of regional economic processes and interactions of economic subjects // the Messenger of the Siberian state space university of the academician M. F. Reshetnev. 2006. № 6 (13). P. 25–29.
  6. Botkin O. I. Methodology of a research and control of development of regional network economy // region Economy. 2007. № 2. P. 163–176.
  7. Baykov E. A. Use of tools of public-private partnership in strategic investment projects of development of regional economy // Scientific and technical lists of the St. Petersburg state polytechnical university. Economic sciences. 2012. № 3 (149). P. 38–41.
  8. Fomushkin F. A. A role of backbone projects in development of regions // the Messenger of economy, the right and sociology. 2010. № 3. P. 60–62.
  9. Denisov E. Yu. Process approach to implementation of the mechanism of control of regional economy on the basis of interaction of authorities and business structures // the Vector of science of the Tolyatti state university. Series: Economy and control. 2015. № 1 (20). P. 26–29.
  10. Podoprigora Yu. V. Types of structural changes of branches of economy of the territory and methods of their assessment // Almanac of the modern science and education. 2008. № 3. P. 145–146.
  11. Seliverstov A. A. Influence of city infrastructure on social and economic development of the region // In the collection: EUROPEAN RESEARCH. Collection of articles of winners of the VII international scientific and practical conference. 2016. P. 140–142.



## ТИПОЛОГИЯ СТРАТЕГИЙ ДЕПРЕССИВНОГО МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ (НА ПРИМЕРЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ «ГОРОД СМОЛЕНСК»)

Кузавко А. С.

кандидат экономических наук, доцент кафедры управления, Смоленский государственный университет (Россия), 214006, Россия, г. Смоленск, ул. Пржевальского д.4, akuzavko@rambler.ru

УДК 332.1(1-2)  
ББК 65.042(2Рос-4Смо)

**Цель:** разработка типологий стратегий развития депрессивного муниципального образования, которые можно реализовать в текущих экономических условиях нестационарной экономики.

**Методы:** на основании проведённого анализа и изучения опыта развития депрессивных муниципальных образований эвристически формулируются сценарии развития экономики города Смоленска. Сопоставляя альтернативные сценарии развития в экономической и социальной сферах, выделяются возможные варианты стратегий муниципального образования.

**Результаты:** Для каждой разработанной стратегии приводится характеристика. Представляется пример выбора альтернативы и стратегии развития депрессивного муниципального образования. В статье предпринимается попытка показать возможность формулирования чёткой стратегии развития депрессивного муниципального образования для достижения целей государственного управления на конкретной территории.

**Научная новизна:** выявлены возможные сценарии развития депрессивного муниципального образования, разработана типология стратегий развития депрессивных муниципальных образований.

*Ключевые слова:* стратегия, муниципальное образование, SWOT-анализ, типология стратегий муниципального образования.

## TYPOLOGY OF STRATEGIES OF DEPRESSIVE MUNICIPALITY (ON THE EXAMPLE OF MUNICIPAL FORMATION «SMOLENSK CITY»)

Kuzavko A. S.

Candidate of Science (Economics), Associate Professor of the Management department, Smolensk State University (Russia), 4 Przhevalsky str., Smolensk, Russia, 214006, akuzavko@rambler.ru

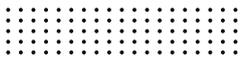
**Purpose.** To develop typologies of development strategies of a depressive municipal formation, which may be realized in the current economic conditions of unsteady economy.

**Methods.** On the basis of the conducted analysis and study of development experiences of depressive municipalities the author heuristically formulated development scenarios of the economy of the city of Smolensk. Comparing alternative development scenarios in the economic and social spheres, the author identified optional strategies of a municipal formation.

**Results.** The author gives a characteristic for each developed strategy. Example of selection of an alternatives and development strategy of a depressive is brought. In the article, the author tries to show an ability to formulate a clear strategy for the development of a depressive municipal entity in order to achieve the objectives of public administration in a specific territory.

**Scientific novelty:** Possible development scenarios of a depressed municipality are identified, a typology of development strategies for the depressed municipalities are developed.

*Key words:* strategy, municipal formation, SWOT analysis, typology of strategies of a municipality.



Кузавко А. С.

### Введение и постановка проблемы

Необходимость и порядок стратегического планирования в Российской Федерации определены Федеральным законом от 28.06.2014 N 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Анализ данного нормативного документа позволяет определить три уровня стратегий, которые могут быть разработаны в Российской Федерации. На первом главном уровне разрабатывается Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации, на основании которой разрабатывается Стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации. И последний уровень стратегического планирования основывается на разработке Стратегии социально-экономического развития муниципального образования. При этом стратегия муниципального образования не является обязательной, а разрабатывается и принимается в соответствии с решением местных органов власти.

Вопросу значимости наличия стратегии социально-экономического развития у муниципальных образований посвящено множество научных трудов и работ. Весомый вклад в изучение вопросов стратегического планирования территорий внесли К. В. Симонов, А. Н. Швецов, А. В. Шарнин, Л. А. Днепровской, Е. В. Песоцкая и др. Их научная мысль ориентирована на разработку и совершенствование механизмов планирования и прогнозирования результатов деятельности муниципального образования [1], построение алгоритмов формирования плана экономического развития муниципального образования [1], совершенствование инструментария стратегического планирования и прогнозирования различных аспектов деятельности муниципального образования [2]. Несмотря на большую проработанность алгоритма разработки стратегии и обоснование её значимости для развития муниципалитета, остаётся неосвещённым вопрос определения типологии стратегий муниципального образования. Во многом это обусловлено кардинально разными представлениями о необходимости проведения того или иного вектора региональной и государственной политики у руководителей муниципальных образований и экспертов. Некоторые руководители и эксперты считают, что задача государства – лишь создать эффективные правила игры для бизнеса, который сам справится с решением задачи роста промышленного производства [3]. Эта позиция либерально-рыночного лагеря. Изначально известным лозунгом радикальных рыночников был *laissez-faire* (от франц. «не мешайте делать») – принцип минимизации государственного вмешательства в экономику. На щит была поднята доктрина А. Смита о невидимой руке рынка с простой идеей о том, что рыночные силы способны

сами отрегулировать любые экономические вопросы [3]. Постепенно у либерального лагеря появился другой яркий образ государства как арбитра на футбольном поле, предложенный немецкими неолибералами и прежде всего В. Ойкенем. Государство регулирует правила игры, но само в игру не вмешивается. Иными словами, государство должно создать комфортные условия для частного бизнеса, но само реальным сектором не заниматься [3]. Его главная задача – снизить транзакционные издержки, которые Р. Коулзом понимались как затраты на заключение контрактов и обеспечение прав собственности. Вторая точка зрения заключается в том, что государство должно выполнять прежде всего функцию инвестора и разгонять экономический рост за счет финансовых вливаний в реальный сектор. Этот подход характерен для кейнсианского лагеря. Государство должно выступать инвестором в реальном секторе, считал Дж. М. Кейнс, поскольку это создает рабочие места и увеличивает совокупный спрос [4]. Споры между этими экономическими лагерями не прекращаются десятилетиями. Стоит отметить, что часть сегментов экономики бизнесу неинтересна, но государство в планировании своей политики не может их игнорировать [3]. В современной России руководство страны ставит задачу улучшения работы экономических институтов, что должно способствовать привлечению частных инвестиций. Но при этом большую роль уделяет и государственным инвестициям в реальный сектор, которые должны быть подчинены общей системе взглядов о будущем экономическом состоянии муниципалитета, отражённым в стратегии муниципального образования.

Сложность разработки стратегии для субъекта и муниципалитета в российских экономических условиях обусловлена нестационарностью экономики. Под нестационарной экономикой В. Н. Лившиц и С. В. Лившиц понимают хозяйственную систему, «... которой присущи достаточно резкие и плохо предсказуемые изменения многих макроэкономических показателей, динамика которых не отвечает нормальному рыночному циклу, а скорее присуща кризисным или посткризисным экономическим процессам» [5].

Несмотря на высокую степень неопределённости российской экономики и различие взглядов на необходимость государственного вмешательства, важно понимать, что стратегия – это образ действий, определяющий линию поведения субъекта по реализации целевых показателей социально-экономического развития объекта. Важно не просто поставить цели и разработать мероприятия по их реализации, а определить принципы и критерии принятия решений в условиях неустойчивой нестабильной российской экономической действительности, которыми должно пользоваться руководство муниципалитета в своей повседневной



Кузавко А. С.

деятельности. Выбранная типовая стратегия развития должна расставлять приоритеты в распределении финансовых ресурсов. Важно не просто поставить цели и задачи, важно выбрать правильный путь их достижения, которых может быть множество, каждый из которых будут взаимоисключающим.

Выделим ряд преимуществ разработки и реализации стратегии развития муниципального образования [2, 6, 7]:

1. Приведение концепции управления муниципалитетом к общерегиональному и общероссийскому вектору развития.
2. Возможность рассказать о конкурентных преимуществах города потенциальным инвесторам.
3. Обеспечение преемственности городского внутриполитического курса.
4. Демонстрация открытости Администрации города перед гражданами и инвесторами.
5. Налаживание диалога с горожанами по выбору приоритетов развития и решению закоренелых проблем и т.д.

Ряд муниципальных образований в Российской Федерации разработали и приняли стратегию социально-экономического развития. В большинстве стратегий основными целевыми показателями выбраны: валовой региональный продукт, средняя заработная плата и инвестиции в основной капитал [1]. Однако, целевые показатели должны быть подчинены типу выбранной стратегии [8].

Рассмотрим типовые варианты стратегий характерные для муниципального образования, расположенного в депрессивном регионе (Смоленской области). Возможность выработки типовых стратегий для различных муниципальных образований, развивающихся в рамках данных регионов, обусловлена:

- схожими социально-экономическими проблемами;
- однородным правовым полем (единое федеральное законодательство);
- равными возможностями в получение финансовой поддержки из федерального центра;
- одинаковым периодом развития в рамках становления рыночной экономики в Российской Федерации.

#### **Выявление альтернатив стратегического развития муниципального образования.**

Муниципальное образование «город Смоленск» имеет стабильную численность населения, несмотря на общую убыль населения в Смоленской области (рисунок 1).

Источник: Выполнено автором на основании данных Федеральной службы государственной статистики  
Анalogичная ситуация наблюдается в муниципальных образованиях центральной части России, которые являются столицами депрессивных регионов [9].

Смоленск является городом европейской части России с типичной для данного региона структурой экономики. Отсутствие значительной минерально-сырьевой базы для рентабельной добычи рекомендует создание и сохранение существующих в городе бизнес-единиц, ориентированных на производство (64080 млн. руб в 2015 году), ритейлинг (55508,5 млн. руб. в 2015 году) и оказание (16531,1 млн. руб. в 2015 году) [9]

- расположен непосредственно на главной транспортной артерии, по которой перемещается до 25% импортируемых и экспортируемых из РФ грузов;
- высокий уровень образования населения, в том числе большое количество квалифицированных специалистов в области электроники и энергетики;
- богатое культурно-историческое наследие и туристический потенциал;

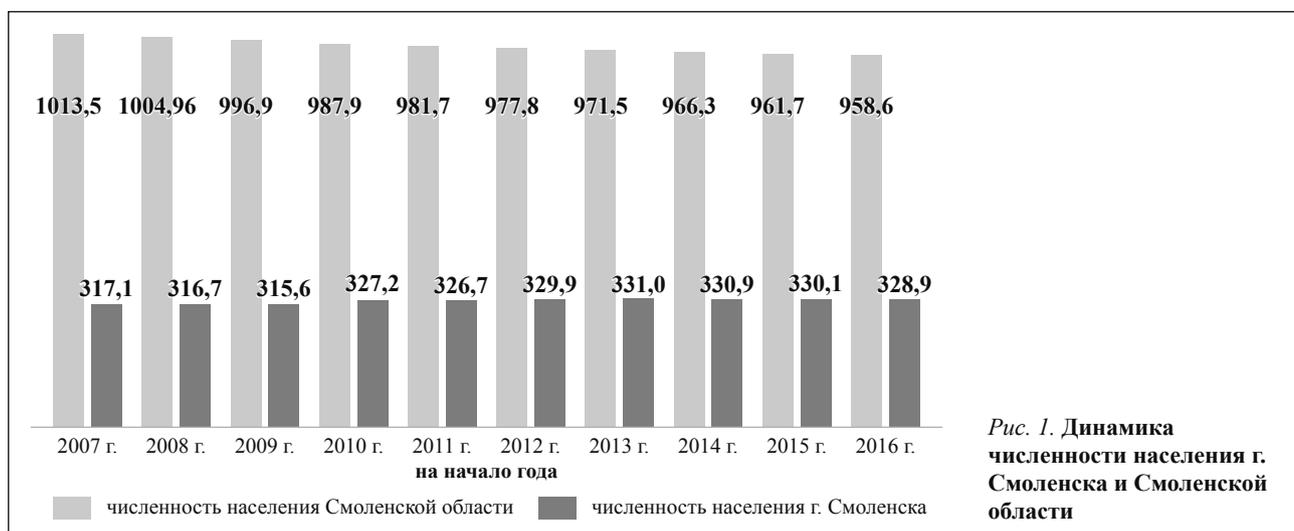


Рис. 1. Динамика численности населения г. Смоленска и Смоленской области

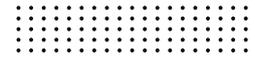


Кузавко А. С.

Табл. 1. Интегральный SWOT – анализ городской среды

	<b>Возможности:</b> 1. Потенциал создания производственных кластеров в сфере электротехники, машиностроения, приборостроения, алмазной обработки; 2. Потенциал создания индустриального парка; 3. Наличие спроса на логистическую инфраструктуру; 4. Потенциально привлекательная площадка для аутсорсинга из Московского региона; 5. Федеральные программы финансовой поддержки; 6. Привлечение частных инвесторов для реализации совместных проектов; 7. Приток человеческих ресурсов из СНГ; 8. Тенденция улучшения культурно-патриотического и спортивного климата; 9. Использование культурно-исторического и туристического потенциала; 10. Рост бюджетных поступлений от сектора ритейлинга; 11. Потенциал развития автотранспортных компаний и дилерских центров обслуживания. 12. Использование аэродромов для реализации новых бизнес проектов; 13. Использование особенностей рельефа и природного ландшафта для новых инвестиционных проектов; 14. Развитие экологичного общественного транспорта.	<b>Угрозы:</b> 1. Отток квалифицированных специалистов, преимущественно молодежи; 2. Зависимость крупных организаций города от гос. заказа. 3. Усиление влияния белорусских производителей на уровень конкуренции на смоленском рынке; 4. Возрастающая долговая нагрузка, вызванная дефицитом городского бюджета; 5. Сокращение доли населения трудоспособного возраста; 6. Конкуренция за инвесторов со стороны соседних городов; 7. Уменьшение налоговых поступлений из-за ухудшения экономической ситуации в стране в целом; 8. Рост безработицы в связи с ликвидацией части нерентабельных производств; 9. Сокращение поддержки и дотаций из федерального центра; 10. Повышение экологического риска; 11. Рост политической нестабильности региональной и городской власти; 12. Рост социальной напряженности, возникающей из-за потери времени, проведенного в «пробках»; 13. Снижение пропускной способности транспортной инфраструктурой города по ряду причин.
<b>Сильные стороны:</b> 1. Высокая энергообеспеченность региона; 2. Наличие крупных производственных предприятий; 3. Высокий уровень развития телекоммуникационной отрасли; 4. Наличие высококвалифицированных кадров при относительно низкой стоимости рабочей силы; 5. Наличие подготовленных участков и инфраструктуры для реализации промышленных инвестиционных проектов; 6. Многопрофильный большой образовательный комплекс; 7. Развитая транспортная инфраструктура; 8. Наличие сырьевой базы для отрасли стройматериалов; 9. Географическое положение; 10. Большой туристический, историко-культурный комплекс; 11. Улучшение демографической ситуации. 12. Рост населения за счёт урбанизации и миграции.	1. Создание индустриального парка на базе существующих производственных предприятий с привлечением квалифицированной рабочей силы; 2. Вхождение в федеральные и региональные программы, в том числе по переселению граждан из аварийного жилого фонда. 3. Разработка программы создания производственных кластеров в области электронного оборудования и алмазной обработки с использованием существующего производственного инфраструктурного потенциала и человеческих ресурсов; 4. Разработка совместно с законодательными органами власти поправок способствующих уменьшению административных барьеров по предоставлению земли под строительство производственных и логистических объектов; 5. Разработка готовых проектов и инвестиционных площадок в сфере туризма для привлечения инвесторов; 6. Разработка программы миграционной политики для создания привлекательных условий мигрантам с рабочими специальностями.	1. Создание приоритетного права реализации продукции на смоленском рынке региональным производителям; 2. Сокращение долговой нагрузки за счёт ориентации на ЧПП; 3. Разработка новых мер по улучшению демографической ситуации, направленных на сокращение смертности, увеличение продолжительности жизни, рост рождаемости и повышение доли трудоспособного населения; 4. Создание системы взаимодействия образовательных учреждений города с организациями по обязательному прохождению практики и стажировок; 5. Принятие открытой стратегии долгосрочного развития города для обеспечения гарантий преемственности политико-административного курса; 6. Разработка программы развития и укрепления позиций сферы оптового ритейлинга на территории города.
<b>Слабые стороны:</b> 1. Высокий износ основных фондов производственного назначения; 2. Дефицитный бюджет города; 3. Невысокий удельный вес организаций, внедряющих инновационные технологии; 4. Низкая покупательная способность населения; 5. Высокая степень изношенности транспортной и коммунальной инфраструктуры; 6. Слабая обеспеченность свободных земельных участков инженерной инфраструктурой. 7. Большая часть земли не в муниципальной собственности; 8. Низкий уровень з/п в медицине, образовании и культуре; 9. Наличие скрытой безработицы; 10. Низкая благоустроенность туристического комплекса; 11. Отсутствие технических паспортов и соответствующих реестров объектов улично-дорожной сети;	1. Реализация инфраструктурных проектов на основе принципа частно-государственного партнерства (ЧГП); 2. Содействие аутсорсингу бизнес процессов из московского региона для повышения занятости, покупательской способности, работающего в данной сфере населения города; 3. Создание совместно с администрацией региона Агентства территориального развития, которое будет генерировать и организовывать контакты между администрацией и инвесторами; 4. Содействие кооперации производственных предприятий города с иностранными партнерами по средству аутсорсинга производственных операций; 5. Ведение переговоров с федеральными властями о списании и реструктуризации задолженности муниципалитета по обязательствам; 6. Строительство развлекательных комплексов сезонного спроса (горно-лыжная база).	1. Разработка мер по сокращению реализации белорусских товаров на территории города и стимулированию спроса на товары регионального производства; 2. Создание бизнес-инкубаторов и центров развития малого бизнеса; 3. Организация бесплатных тренингов для начинающих и потенциальных предпринимателей по различным тематикам; 4. Разработка стратегии развития дорожно-транспортной инфраструктуры города в соответствии с архитектурным ген. планом. 5. Разработка имиджовой политики города; 6. Разработка программы развития туристического потенциала района Красный Бор и создания крупного интегрального санаторно-оздоровительного центра.

Источник: Составлено автором на основании [9, 10, 11]



Кузавко А. С.

- наличие промышленной инфраструктуры со свободными производственными площадями для организации новых видов экономической деятельности;
- близкое расположение к столичному региону в сочетании с невысокой стоимостью квалифицированной рабочей силы, торгово-офисных площадей и арендой земли;
- высокий уровень развития телекоммуникаций и транспортной инфраструктуры;
- развитая сеть учреждений среднеспециального и высшего образования в городе;
- диверсифицированная экономика города;
- высокая обеспеченность энергетическими ресурсами.

Проведём общий анализ сильных и слабых сторон муниципального образования, отметим возможности и угрозы для дальнейшего развития. Это позволит выработать потенциальные решения существующих проблем. Сведём основную информацию в таблицу SWOT-анализа [8] (Таблица 1).

#### **Формулировка альтернативных сценариев развития муниципального образования**

В первую очередь необходимо рассмотреть возможные сценарии развития муниципального образования, исходя из предварительно проанализированной статистической информации и основываясь на основных проблемах и преимуществах. Интегральные выводы по данным направлениям анализа можно сделать с помощью SWOT-анализа муниципального образования «город Смоленск», приведённого выше.

Основываясь на проведённом SWOT-анализе, рассмотрим ряд альтернативных вариантов развития муниципального образования.

Альтернативными направлениями развития экономики муниципального образования являются:

1) *Поддержка и развитие существующих доминирующих видов экономической деятельности.* Альтернатива предполагает создание благоприятных условий для функционирования предприятий обрабатывающих отраслей, а также организаций оптово-розничной торговли уже созданных и функционирующих на рынке, являющихся стрежнем экономики муниципального образования и обеспечивающие ежегодный значительный, но стабильный рост налоговых поступлений в бюджет. Значительные положительные изменения в социально-экономическом развитии муниципального образования могут произойти при направленной модернизации имеющихся производственных мощностей, запуске новых проектов и продуктов на уже имеющейся технологической линии, а также максимизация работы на привлечение большего и стабильного

государственного заказа [6]. Альтернатива предполагает реализацию программы по защите местных производителей от конкуренции со стороны организаций нерезидентов, содействие к выводу их продукции на региональный и межрегиональный рынок.

2) *Развитие перспективных отраслей и направлений хозяйствования.* Альтернатива предполагает агрессивную политику по привлечению финансовых ресурсов в бюджет муниципального образования из различных источников для последующей поддержки инновационных и венчурных организаций, строительство индустриального парка по производству электротехники, содействие и стремление к частно-государственному партнёрству при реализации крупных и средних инвестиционных проектов в муниципальном образовании. К ним могут быть отнесены логистические центры и СВХ. Источниками финансирования участия муниципальной власти в крупных инвестиционных проектах могут быть федеральные программы, кредитные ресурсы финансового рынка, выпуск муниципальных долговых ценных бумаг, перераспределение и закрытие программ поддержки существующих отстающих производственных предприятий [2].

3) *Стимулирование аутсорсинга на территории муниципального образования с использованием имеющейся инфраструктуры и мощностей, развитие сферы услуг и кооперации производителей.* Альтернатива подразумевает стимулирование организаций и предприятий муниципального образования к реализации с помощью их производственных мощностей ряда технологических процессов сторонних организаций. В качестве инвесторов способны выступить как транснациональные корпорации, так и организации из регионов «точек роста». Для первых – это способ закрепиться на внутреннем российском рынке в расчете на масштабный рост его объемов. Для вторых – возможность добиться повышения конкурентоспособности за счет более дешевой стоимости ресурсов (земли, рабочей силы). Кроме того, низкая инновационная составляющая смоленских организаций потребует значительных финансовых и временных ресурсов для переориентации существующего производства в перспективное русло. Аутсорсинг предполагает самостоятельное вложение средств инвестором в развитие производства на территории муниципального образования, а наличие научно-исследовательского института в области электроники и электроэнергетики может стимулировать инновационное развитие подобного производства без финансового участия бюджетного ресурса муниципального образования. Параллельно с этим близость к государственному финансовому и деловому центру страны – Москве, делает Смоленск хорошим вариантом для размещения офисных подразделений как



Кузавко А. С.

зарубежных, так и отечественных организаций. Наличие большого количества специалистов с управленческим и экономическим образованием, а также специалистов в области электроники и программирования, в совокупности с высокоразвитой телекоммуникационной отраслью делает Смоленск привлекательной территорией для размещений подразделений и удалённых офисов обслуживания. Гораздо более низкая стоимость рабочей силы и арендной платы по сравнению с иными регионами подтверждает привлекательность реализации данной альтернативы на территории Смоленска [9].

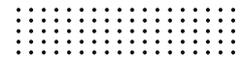
Рассмотрим альтернативы социального развития города:

1) *Сохранение и расширение социальных гарантий населения муниципального образования, за счёт роста нагрузки на муниципальный бюджет и привлечение финансовых ресурсов из федерального центра.* Альтернатива предусматривает сохранение существующих социальных выплат населению, льгот и пособий, а также развитие бюджетного сектора. Учитывая дефицитность бюджета и высокую долговую нагрузку по текущим обязательствам, реализация альтернативы возможна в случае реструктуризации задолженности муниципальной власти перед кредиторами, в том числе перед бюджетами вышестоящего уровня. Кроме того, необходимо увеличение доходной части бюджета за счёт: увеличения сбора налогов с существующих экономических субъектов хозяйствования, повышения эффективности управления муниципальным имуществом, приватизации убыточных направлений муниципального хозяйствования, реализации имущественного комплекса, оптимизации кадровой политики и т.д. [2]. Выбор данной стратегии сопряжен с повышением риска неплатёжеспособности субъекта, снижением рейтинга экономической устойчивости, невозможностью реализации крупномасштабных инфраструктурных проектов в обозримой перспективе, ориентирован на повышение текущего уровня доступности муниципальных услуг, в том числе, для незащищённых слоёв населения без возможности прогрессивного улучшения уровня качества. Альтернатива соответствует консервативному стилю управления и не требует принятия непопулярных среди населения социально-экономических и политических решений, однако может послужить основой экстенсивного пути развития муниципалитета на период разработки стратегии.

2) *Социальное развитие муниципалитета на основе частно-государственного партнёрства.* Альтернатива направлена на уменьшение социальной нагрузки на бюджет муниципалитета посредством вовлечения частных организаций в процесс обеспечения населения социальными гарантиями.

Предполагает стимулирование строительства частных медицинских, образовательных, спортивных учреждений с возможностью льготного посещения лимитируемыми группами граждан, относимых к незащищённым слоям населения. Софинансирование инфраструктурных проектов в муниципальном образовании, способствующих развитию дорожно-транспортной системы, строительству новых микрорайонов, учреждений культурно-массового досуга и сферы просвещения. Альтернатива предполагает активизацию усилий администрации муниципалитета на ведение переговоров и взаимодействие с частными организациями города, деятельность которых так или иначе связана с оказанием услуг населению, в том числе в сфере ЖКХ. Необходимо реализация и передача в частное управление затратного имущественного комплекса, за исключением объектов культурно-исторического наследия, которые реально могут представлять туристическую ценность для муниципалитета. Возможен вариант предоставления подобных объектов в аренду частому инвестору, имеющему инвестиционные проекты по восстановлению и коммерциализации объекта, с сохранением и (или) восстановлением исторического облика и строительно-технических характеристик.

3) *Свёртывание государственного (муниципального) сектора, сокращение социальных программ и обязательств, аутсорсинг муниципальных услуг населению.* Альтернатива предполагает максимальное сокращение социальной нагрузки на муниципальный бюджет посредством полной передачи большого числа услуг населению частным организациям. Данная ситуация выглядит достаточно конструктивной в свете дефицита городского бюджета и большой долговой нагрузки. Появится возможность перенаправить денежные потоки из финансирования социальной сферы на инфраструктурные проекты, реализация которых будет способствовать повышению инвестиционной привлекательности города. Однако она может привести к снижению уровня доступности социальных услуг населению. Предполагается, что в муниципальном образовании будет отдаваться предпочтение строительству частных детских садов, учебных и медицинских заведений, будет стимулироваться предоставление больших социальных гарантий работодателями в отношении своих подчинённых. Подразумевается создание заинтересованности работодателей в финансировании собственных учебных групп или студентов, обучающихся по профильным направлениям, востребованным организациями. Стимулирование открытия организациями собственных медицинских учреждений и подведомственных детских учреждений. Сфера ЖКХ также должна быть переориентирована на частное финансирование. В случае реализации данной альтернативы уборка улиц, обслуживание придомовых



Кузавко А. С.

Альтернативы экономического развития г. Смоленска	Альтернативы социального развития г. Смоленска			Рост экономической активности
	Сохранение и расширение социальных гарантий населения города, за счёт роста нагрузки на муниципальный бюджет и привлечение финансовых ресурсов из федерального центра.	Социальное развитие муниципалитета на основе частно-государственного партнёрства.	Свёртывание государственного (муниципального) сектора, сокращение социальных программ и обязательств, аутсорсинг муниципальных услуг населению.	
Поддержка и развитие существующих доминирующих видов экономической деятельности в городе.	Консервативная стратегия удержания текущей позиции	Стратегия сокращения бюджетной нагрузки	Стратегия свёртывания муниципального управления	Рост социально-политических рисков
Развитие перспективных отраслей и направлений хозяйствования.	Стратегия агрессивной финансовой политики	Стратегия диверсификации	Стратегия перераспределения финансовых потоков	
Стимулирование аутсорсинга на территории города с использованием имеющейся инфраструктуры и мощностей, развитие сферы услуг и кооперации производителей	Стратегия поступательного развития	Стратегия интенсивного развития	Стратегия аутсорсинга социально-экономических процессов	

Рис. 2. Матрица стратегических альтернатив социально-экономического развития города Смоленска (составлено автором)

территорий и внутридомовой инфраструктуры должно осуществляться частными компаниями во взаимодействии с гражданами, при условии минимального взаимодействия с административным ресурсом муниципального образования.

### Типология стратегий муниципального образования депрессивного региона

Были предложены и рассмотрены основные альтернативы социального и экономического развития города. Очевидно, на практике оба данных направления муниципального управления должны быть согласованы и решения, принимаемые по социально-экономическим вопросам не должны иметь стратегических противоречий.

Построим матрицу стратегических альтернатив социально-экономического развития города Смоленска (рисунок 2.)

Рассмотрим основную характеристику стратегий, которые могут быть приняты для реализации муниципалитетом в зависимости от приоритетности альтернатив социально-экономического развития муниципального образования и макроэкономической конъюнктуры (таблица 2).

Исходя из анализа текущего экономического состояния муниципалитета, а также учитывая весь спектр конкурентных преимуществ и стержневых

компетенций муниципального образования, оптимальной, с точки зрения соотношения уровня социально-политических рисков и роста экономической активности, представляется стратегия интенсивного развития.

### Заключение

Стратегическое планирование в муниципальных образованиях на современном этапе носит формалистский характер. В результате, текст стратегии формулируется с целью выполнения требований законодательства о планировании, а не для разработки и описания действий, направленных на решение проблем городской среды.

Приведённые выше стратегии и сценарии демонстрируют альтернативность развития муниципального образования по пути интенсивного экономического развития и выполнения социальных гарантий. Важно понимать, что действия, предпринимаемые муниципальной властью, должны быть согласованы между собой, должны являться частью общей когнитивной управленческой системы апробированной в рамках выбранной стратегии развития.

Муниципальные власти в рамках стратегического планирования, которое, в соответствии с теорией управления, должно осуществляться непрерывно, а не только в рамках сроков, определённых нормативно-правовыми актами Российской Федерации, могут

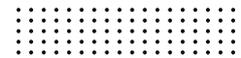


Кузавко А. С.

Табл. 2. Характеристика стратегий развития муниципального образования «города Смоленск»

Стратегия социально-экономического развития	Характеристика
Консервативная стратегия удержания текущей позиции	Стратегия предполагает сохранение и продолжение финансирования программ социальной поддержки населения, за счёт продолжения эксплуатации имеющихся финансово-экономических ресурсов, без реализации проектов направленных на улучшение инвестиционного климата и привлечения, новых бизнес игроков.
Стратегия агрессивной финансовой политики	Создание новых производств на территории Смоленска предполагает активизацию деятельности администрации по изменениям в местное законодательство и разработке программ поддержки (в том числе финансовой) вновь образуемых организаций. Всё это в совокупности с возрастающей социальной нагрузкой приведёт к необходимости дополнительных финансовых заимствований и росту долговой нагрузки на бюджет.
Стратегия поступательного развития	Предполагает использование конкурентных преимуществ региона для привлечения новых хозяйствующих субъектов к деятельности на территории муниципального образования. При этом управление основными социальными процессами в обществе муниципального образования должно оставаться в руках власти муниципалитета, что сопряжено с финансовой нагрузкой по исполнению социальных гарантий перед населением, а, следовательно, невозможностью перераспределения финансовых потоков, направленных на поддержку новых направлений бизнеса в городе.
Стратегия сокращения бюджетной нагрузки	Предполагает перевод части социальной нагрузки с городского бюджета на частный сектор, что должно снизить его дефицитность. Однако, без изменений в экономике города и улучшений инвестиционного климата стратегия не позволит перейти к качественному росту экономики города.
Стратегия диверсификации	Стратегия предполагает создание дифференцированной экономики города, что потребует значительных вложений в инфраструктурные проекты и поддержку новых производств, за счёт перераспределения денежных потоков из социального сектора. Также предполагается диверсифицировать пути выполнения социальных обязательств, в том числе за счёт аутсорсинга.
Стратегия интенсивного развития	Стратегия направлена на максимальное использование конкурентных преимуществ города и создание условий для привлечения быстрых инвестиций, возможности реализации аутсорсинга на территории города различных бизнес процессов. Перераспределение денежных потоков из социальной сферы в инфраструктурные проекты, позволяющие осуществить быстрый рост производственного потенциала города. Повсеместное применение методики частно-государственного партнёрства, в том числе при реализации социальных обязательств.
Стратегия свёртывания муниципального управления	Стратегия предполагает свёртывание социальных программ и участия муниципалитета в инвестиционных и инфраструктурных проектах в городе с целью сокращения бюджетного дефицита.
Стратегия перераспределения финансовых потоков	Стратегия направлена на перераспределение затрат с выполнения социальных обязательств на реализацию поддержки создания и развития новых организаций и отраслей хозяйствования.
Стратегия аутсорсинга социально-экономических процессов	Стратегия предполагает максимальный аутсорсинг муниципального процесса управления различными сферами городского хозяйства и стимулирование развития аутсорсинговых бизнес процессов на территории города во всех экономических сферах деятельности.

Составлено автором



Кузавко А. С.

использовать разработанную типологию стратегий муниципального образования. Она позволяет наглядно описать возможные варианты принятия решений по развитию муниципалитета и определяет общую линию поведения исполнительной власти по реализации поставленных целей и задач. Описанные стратегии можно применять для выбора вектора развития иных муниципальных образований со схожим социально-экономическим уровнем развития.

#### Литература:

1. Шарнин А. В. Алгоритм формирования стратегического плана социально-экономического развития муниципального образования // Вестник Кемеровского государственного университета. 2014. Т. 1. №2(58). С. 256–260.
2. Днепровская Л. А. Пути совершенствования стратегического планирования доходов муниципалитетов // Известия ИГЭА. 2011. №2 (76). С. 123–127.
3. Симонов К. В., Петросянц Д. В., Махмутова Е. В. Социальное регулирование национального модернизационного развития в условиях преобразований общественно-политической среды // Экономический анализ: теория и практика. 2014. №21(372). С. 19–28.
4. Кейнс Дж. М. Избранные произведения. М.: Экономика, 1993. 471 с.
5. Лившиц В. Н. Системный анализ нестационарной экономики России (1992–2009): рыночные реформы, кризис, инвестиционная политика / В. Н. Лившиц, С. В. Лившиц. М.: Поли Принт Сервис. 2010. 452 с.
6. Глазьев С. Ю. О стратегии развития экономики России // Экономическая наука современной России. 2011. №3. С. 7–31.
7. Селиверстов В. Е. Эволюция научных подходов и принципов регионального стратегического планирования // Территориальное стратегическое планирование. 2011. №12. С. 23–29.
8. Котлер Ф., Бергер Р., Бикхофф Н. Стратегический менеджмент по Котлеру. Лучшие приемы и методы = The Quintessence of Strategic Management: What You Really Need to Know to Survive in Business. М.: Альпина Паблишер, 2012. 144 с.
9. Федеральная служба государственной статистики РФ. Интерактивная витрина [электронный ресурс]. URL: <http://cbsd.gks.ru/> (дата обращения: 20.01.2017).
10. Официальный сайт администрации города Смоленска [электронный ресурс]. URL: <http://www.smoladmin.ru/> (дата обращения: 20.12.2015).
11. Смоленская область в цифрах. 2014: Крат. стат. сб. / Смоленскстат С. 2014. 357 с.
12. Бакуменко Н. А. Концепция оценки коммерческой эффективности реальных инвестиционных проектов // Труды ИСА РАН. 2014. Т. 64. №1. С. 88–102.
13. Батчаев А. Р. Основные факторы, определяющие возможности и результаты социально-экономического развития регионов и муниципальных образований России // Структурные реформы для стимулирования роста экономики регионов: опыт России и ФРГ: Сборник научных статей / Под ред. Л. П. Совершаевой. СПб.: Скифия-принт, 2014. С. 20–22.
14. Доклад «Формирование системы территориального планирования в РФ». М.: Минрегионразвития, 2012. 56 с.
15. Жирнель Е. В. Экономическая специализация периферийного муниципального образования // Территориальное стратегическое планирование. 2011. №12. С. 36–45.
16. Коровко П. А. и др. Стратегии социально-экономического развития федеральных округов // Территориальное стратегическое планирование. 2011. №12. С. 45–47.
17. Костюк В. Н. Нестационарная экономика. Влияние роста сложности на экономическое развитие. М.: URSS, 2013. 154 с.
18. Песоцкая Е. В. Моделирование социально-экономического развития малых и средних городов России. СПб.: СПбГУЭФ, 1994. 245 с.
19. Роберт С. Каплан, Дайвид П. Нортон. Сбалансированная система показателей. М.: ЗАО «Олимп-Бизнес», 2003. 341 с.
20. Смирнов А. Д. Макрофинансы: модель пузырей и кризисов // Экономический журнал ВШЭ. 2010. Т. 14. №3/4. С. 23–29.
21. Смирнов А. Финансовый рычаг и нестабильность // Вопросы экономики. 2012. №9. С. 25–40.
22. Тарасевич Л. С., Гребенников П. И., Леусский А. И. Макроэкономика. М.: ЗАО «Олимп-Бизнес», 2006. 253 с.
23. Швецов А. Н. Прогнозирование в системе инструментов территориального развития // Труды ИСА РАН. 2014. Т. 64. №1. С. 5–24.

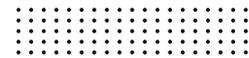
#### References:

1. Sharnin A. V. Algorithm of formation strategic plan of social and economic development municipal obrazovniya // Bulletin of the Kemerovo state university. 2014. T.1. №. 2(58). P. 256–260.
2. Dnieper L. A. Ways of improvement of strategic planning of revenues of municipalities//IGEA News. 2011. №. 2 (76). P. 123–127.
3. Simonov K. V., Petrosyants D. V., Makhmutova E. V. Social regulation of national modarnizatsionny development in the conditions of transformations of the social and political environment // the Economic analysis: theory and practice. 2014. №21(372). P. 19–28.
4. Keynes J. M. Chosen works. М.: Economy. 1993. 471 p.



Кузавко А. С.

5. Livshits V. N. System analysis of non-stationary economy of Russia (1992–2009): market reforms, crisis, investment policy / V. N. Livshits, S. V. Livshits. M.: Pauly Print Service. 2010. 452 p.
6. Glazyev S. Yu. About the strategy of development of economy of Russia // Economic science of modern Russia. 2011. №3. P. 7–31.
7. Seliverstov V. E. Evolution of scientific approaches and principles of regional strategic planning // Territorial strategic planning. 2011. №12. P. 23–29.
8. Kotler F., Berger R., Bihoff N. Strategic management according to Kotler. The best receptions and methods = The Quintessence of Strategic Management: What You Really Need to Know to Survive in Business. M.: Alpina Publisher. 2012. 144 p.
9. Federal State Statistics Service of the Russian Federation. Interactive show-window [e-resource]. URL: <http://cbsd.gks.ru/> (date of reference 20.01.2017).
10. Official site of city administration of Smolensk [e-resource]. URL: <http://www.smoladmin.ru/> (date of reference 20.01.2017).
11. The Smolensk region in figures. 2014: Krat. to become. сб. / Smolenskstat of Page 2014. 357 p.
12. Bakumenko N. A. Concept of assessment of commercial effectiveness of real investment projects // Works IZA RAHN. 2014. T.64. №1. P. 88–102.
13. Batchayev A. R. The major factors defining opportunities and results of social and economic development of regions and municipal units of Russia // Structural reforms for stimulation of growth of economy of regions: experience of Russia and Germany: The collection of scientific articles / Under the editorship of L. P. Sovershayeva. SPb.: Scythia print. 2014. P. 20–22.
14. Report «Formation of system of territorial planning in the Russian Federation». M.: Ministry of Regional Development. 2012. 56 p.
15. Zhirnel E. V. Economic specialization of peripheral municipal unit // Territorial strategic planning. 2011. №12. P. 36–45.
16. P. A. cow, etc. Strategy of social and economic development of federal districts // Territorial strategic planning. 2011. №12. P. 45–47.
17. Kostyuk V. N. Non-stationary economy. Influence of growth of complexity on economic development. M.: URSS. 2013. 154 p.
18. Pesotskaya E. V. Modeling of social and economic development of the small and average cities of Russia. SPb.: SPbSUEF. 1994. 245 p.
19. Robert S. Kaplan, Dayvid P. Norton. Balanced system of indicators. M.: CJSC Olympe-business. 2003. 341 p.
20. Smirnov A. D. Makrofinans: model of bubbles and crises // Economic magazine of HSE. 2010. T.14. №3/4. P. 23–29.
21. Smirnov A. Financial leverage and instability // Economy questions. 2012. №9. P. 25–40.
22. Tarasevich L. S., Grebennikov P. I., Leussky A. I. Makroekonomika. M. 2006. 253 p.
23. Shvetsov A. N. Forecasting in the system of instruments of territorial development // Works IZA RAHN. 2014. T.64. №1. P. 5–24.



## ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ ПРОЕКТАМИ

### УПРАВЛЕНИЕ МЕЖРЕГИОНАЛЬНЫМ ПРОЕКТОМ В СИСТЕМЕ ИНФОРМАЦИОННОГО СОПРОВОЖДЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

**Муринович А. А.**

старший преподаватель кафедры экономики, Уральский институт экономики, управления и права (Россия), 620026, Россия,  
г. Екатеринбург, ул. Луначарского, 194, murin.an.an@gmail.com

**Кириллов Б. А.**

кандидат исторических наук, действительный государственный советник РФ 2-го класса, заместитель полномочного  
представителя Президента Российской Федерации в Уральском федеральном округе, Аппарат полномочного представителя  
Президента Российской Федерации в Уральском федеральном округе (Россия), 620014, Россия, Екатеринбург,  
ул. Добролюбова, 11, murin.an.an@gmail.com

УДК 343

ББК 66.033.141

**Предмет исследования:** создание межрегионального телеканала

**Цель исследования:** Определение подходов к поддержанию уровня информационного сопровождения деятельности органов государственной власти в условиях сокращения бюджетного финансирования.

**Методы.** Исследование возможностей медиа рынка Уральского федерального округа, использование проектной методологии для создания и управления межрегиональным телеканалом.

**Результаты.** Определены основные подходы к информационной поддержке органов государственной власти на основе создания межрегионального телеканала.

**Научная новизна.** Предложен подход к созданию и управлению телевизионным каналом как межрегиональным проектом.

*Ключевые слова:* межрегиональный проект, медиа рынок, управление проектами, телевизионный канал.

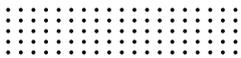
### MANAGEMENT OF THE INTERREGIONAL PROJECT IN THE SYSTEM OF INFORMATION MAINTENANCE OF ACTIVITY OF PUBLIC AUTHORITIES

**Murinovich A. A.**

The senior teacher of department of economy, the Ural institute of economy, management is also right (Russia), 620026,  
Yekaterinburg, Lunacharsky St., 194, murin.an.an@gmail.com

**Kirillov B. A.**

Candidate of Sciences (Historical), Valid state councilor of the Russian Federation of the 2nd class, Deputy Plenipotentiary  
Representative of the President of the Russian Federation in the Ural Federal District, Office of the Plenipotentiary Representative  
of the President of the Russian Federation in the Urals Federal District (Russia), 11 Dobrolyubova str., Ekaterinburg, Russia, 620014,  
murin.an.an@gmail.com



*Муринович А. А., Кириллов Б. А.*

**Object of research:** creation of interregional TV channel

**Research objective:** Definition of approaches to maintenance of level of information maintenance of activity of public authorities in the conditions of reduction of the budgetary financing.

**Methods.** A research of opportunities of media of the market of the Ural Federal District, use of design methodology for creation and management of interregional TV channel.

**Results.** The main approaches to information support of public authorities on the basis of creation of interregional TV channel are defined.

**Scientific novelty.** Approach to creation and management of television channel as the interregional project is offered.

*Key words:* interregional project, media market, project management, television channel.

### Введение

В условиях осуществляющейся оптимизации государственных расходов и снижения долговой нагрузки на бюджеты всех уровней, в России на передний план выходят проблемы организации обратной связи между органами власти и гражданским обществом, необходимость развития информационного сопровождения деятельности законодательных и исполнительных ветвей власти.

Имеющиеся ограниченные ресурсы региональных и местных властей, в первую очередь, расходуются на выполнение социальных и бюджетных обязательств перед населением территории, и средств на создание объективной информационной картины региона зачастую не хватает.

Меняющиеся экономические и политические реалии заставляют государство создавать современные механизмы управления пропагандой и информационными освещением происходящих в обществе процессов. Одним из эффективных инструментов указанных механизмов выступают информационно-медийные проекты на различных уровнях: федеральном, межрегиональном, региональном, муниципальном.

В представленной статье рассмотрен межрегиональный уровень. Целью статьи является рассмотрение подходов к разработке межрегионального информационно-медийного проекта по организации деятельности телеканала.

Необходимо отметить, важность организационно-управленческих отношений, возникающих в межрегиональных социально-экономических системах в процессе формирования и реализации межрегиональных проектов по информационному сопровождению деятельности органов государственной власти, доведения до граждан сущности, происходящих в регионах политических, социальных и экономических событий.

В связи с чем, авторы рассматривают, управление телеканалом информационного сопровождения деятельности органов государственной власти с использованием проектной методологии, как управление межрегиональным проектом.

Предлагаемая статья является продолжением работ автора по данной тематике [1–7]. Проблемы межрегиональной кооперации, совместной реализации информационно-медийных проектов регионами в условиях как высокой конкуренции, так и кризисных явлений в экономике России требуют дополнительных исследований, являются актуальными для развития территорий регионов [8].

### Описание проблемы

Вопрос о сокращении затрат на информационную поддержку органов власти был поставлен на Форуме действий ОНФ 5 декабря 2013 г. По итогам Форума 16 января 2014 г. Президент РФ подписал перечень поручений № Пр-78, где губернаторам регионов рекомендовано проанализировать расходы на информационное освещение деятельности региональных органов власти и принять меры по оптимизации таких затрат. Цель этих изменений – повышение открытости и доступности сведений о расходах на информационное обеспечение региональных органов власти (согласно выступления И. Р. Холманских на заседании Совета по информационной политике при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Уральском федеральном округе в формате совместного заседания с Советом главных редакторов (руководителей) средств массовой информации Уральского федерального округа, 2016).

Выступая на заседании Общественной палаты России 24 июня 2015 г. Президент отметил, что поручение по сокращению расходов на «пиар» органов власти нередко выполняется формально. Отмечается и стремление «спрятать» эти затраты, укрыть их от общественного контроля. «У нас народ изобретательный, тут же придумают какие-то другие источники, вроде как и внебюджетные. Поэтому общественный контроль и профессиональная оценка сообщества в высшей степени востребованы» – подчеркнул Глава государства.

Задача оптимизации затрат на информационное обеспечение органов власти находится на постоянном



Муринович А. А., Кириллов Б. А.

контроле у Президента РФ. Посмотрим, как она решается в Уральском федеральном округе.

В целом по округу наблюдается устойчивое снижение бюджетных затрат на информационное сопровождение деятельности региональных органов власти. В 2014 году на эти цели было израсходовано более 972,9 миллионов рублей, а в 2015 году данная сумма составила 925,7 миллионов, в 2016 году – около 907 миллионов. Однако, по регионам УрФО можно выделить три группы:

Первую группу составляют регионы со значительным сокращением расходов на информационное обеспечение органов власти. В нее входят ХМАО – Югра и ЯНАО. Так, на Ямале подобные затраты в 2016 году по сравнению с 2014 годом сокращаются более чем 55 процентов, а в Югре – почти на 16 процентов.

Вторую группу образуют Тюменская Челябинская области. В этих территориях имеет место небольшое снижение расходов. В частности, на Южном Урале затраты с 2014 по 2016 годы сократились на 2,3 процента. В Тюменской области за тот же период уменьшение расходов составило 7,22 процента.

В третью группу входят те регионы, где устойчивого снижения затрат на информационное обеспечение органов власти не произошло. В частности, в Курганской области такие расходы в 2015 году по сравнению с предыдущим годом увеличились более чем на 9 процентов. В Свердловской области, подобные расходы в 2015 году уменьшились, зато в 2016 году произошел их ощутимый рост. В итоге за 2014–2016 годы общее увеличение данной категории затрат составит около одного процента. В таблице 1 представлен медиа рынок Уральского федерального округа.

Следует отметить, что снижение затрат на информационное обеспечение органов власти это болезненный для медиа-сообщества процесс, сочетающийся с общим сокращением рекламного рынка в регионах. В настоящее время вопрос о полном прекращении государственной поддержки СМИ не стоит, но финансирование масс-медиа из региональных бюджетов будет сокращаться. Следовательно, необходима адаптация к новым экономическим условиям.

### Создание телеканала

Развитие региональной экономики характеризуется текущим уровнем производственных отношений и производительности труда, качеством региональной инфраструктуры и услуг, наличием ресурсов и производств, финансовым и трудовым потенциалом региона, пересечением частных и общественных интересов предприятий, организаций и органов власти различных уровней и др.

Табл. 1. Медиа-рынок Уральского федерального округа на 01.01.2017

Область	Всего	Печатные СМИ	Интернет-издания и информгентства	Традиционные электронные СМИ
Свердловская	1046	654	40	352
Тюменская область, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Ямало-Ненецкий автономный округ	856	430	32	394
Челябинская	714	503	7	204
Курганская	107	78	–	29
<b>УрФО</b>	<b>2723</b>	<b>2665</b>	<b>79</b>	<b>979</b>

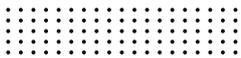
Данные территориального управления Роскомнадзора

Одной из основных функций органов власти является не только развитие экономики, создание благоприятных социально-экономических условий для привлечения инвестиций в регион, но правильное и своевременное информирование населения о происходящих улучшениях. Пренебрежение и недооценка важности информационного сопровождения деятельности органов региональной и местной власти в условиях современного информационно-открытого общества является недопустимым.

Предприятия и организации в рыночных условиях, существуют в условиях жесткой конкуренции, обусловленной присутствием на региональном рынке игроков как с различными формами собственности, так и территориальной принадлежностью. Кроме того осознание необходимости преемственности в своём развитии вынуждают региональные власти максимально эффективно заниматься собственной рекламой и продвижением, завоеванием доверия избирателей.

Развитие экономики в регионах, требует не только комплексного развития территорий, но и региональной кооперации и государственной поддержки в части информирования населения. Для привлечения инвесторов региональным и муниципальным властям, необходимо создавать как нормативно-правовую основу, гарантирующие интересы инвестора, так и грамотно позиционировать регион как объект вложения инвестиций.

Получение синергетических эффектов за счет экономики на масштабе в крупных инвестиционных проектах, снижение предпринимательских рисков за счет



*Муринович А. А., Кириллов Б. А.*

получения государственных инвестиций или предоставления гарантий, заинтересованность региональных и местных властей в создании новых рабочих мест и улучшения условий проживания населения, возможно при привлечении большого количества ресурсов в проекты. Всё это в полной мере касается и проектов в части информации вообще и деятельности современного телевидения в частности.

Не секрет, что современное телевидение очень дорогостоящий проект как в части его технического обеспечения, так и в части присутствия в эфире. Особенно ситуация обострилась после вступления в силу государственных гарантий двадцати общероссийским каналам в части их бесплатного вещания в цифровом качестве на территории всей страны. Эта ситуация ещё больше усложнила ситуацию присутствия регионального канала в эфире или кабельных сетях. Особенно это касается отдалённых региональных территорий.

Региональным властям очень дорого донести сигнал до каждого жителя, так стоимость договора распространения телевизионного канала у популярного спутникового провайдера в HD качестве составляет около 2,5 миллиона рублей в месяц. Стоимость современной студии с пятью монтажными местами и минимально необходимым набором студийных и репортёрских камер, автотранспорта стоит не менее 600 миллионов рублей. Скромный бюджет региональной редакции телевидения составит не менее 400 миллионов рублей в год.

Как правило, самостоятельно регион не в состоянии реализовать такой крупный проект, необходима кооперация как с другими регионами, так и участие в проектах федеральных структур. При этом информационные проекты оказываются, часто невостребованными из-за отсутствия финансовой доходности.

По мнению авторов, повышение конкурентоспособности региона, как самостоятельного субъекта, так и части экономики федерального округа в тесной кооперации с другими субъектами РФ невозможно без грамотной системы действий информационно-рекламного продвижения региона. Конкурентоспособность региона характеризуется прежде всего имиджем, а уже затем: производством, ресурсами, имеющимися активами, человеческим фактором, программой социально-экономического развития, инвестиционным климатом, наличием производственных и научных центров, уровнем развития коммуникаций и инфраструктуры и т.п.

С одной стороны, повышение конкурентоспособности региона осуществляется за счет создания, развития и донесения до потенциальных инвесторов всех своих конкурентных преимуществ: выгодное географическое положение и развития городская инфраструктура; наличие собственных значительных генерирующих электрических мощностей; высокие темпы жилищного строительства; широкая сеть учебных

заведений всех уровней; наличие земельных ресурсов; конкурентоспособные специалисты с высоким образовательным цензом; наличие научного, интеллектуального и культурного потенциала.

С другой стороны, грамотная информационная политика руководства региона, главный элемент стабильности региона в глазах его жителей.

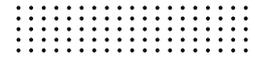
Конкурентоспособность региональной экономики снижают противоречия объективного и субъективного характера, умело использующиеся в своих конкурентных целях другими регионами путём информирования об этих недостатках. Так же очень большой вред приносит отсутствие согласованности в экономической информационной политике мезо и макроуровней управления, муниципальные и межмуниципальные противоречия. Одним из методов решения многих противоречий и способом реализации интересов государства, регионов и муниципалитетов является методология кооперации – объединения ресурсов, в том числе информационных для решения стоящих перед любым регионом задач своего продвижения и завоевания места рейтинге регионов России.

Авторы рассматривают межрегиональный проект, как элемент государственного управления, выполняемый в интересах нескольких субъектов (регионов) Российской Федерации, являющихся его заказчиками и осуществляющих реализацию мероприятий проекта на основе кооперации. Несмотря на то, что в реализации крупномасштабных проектов заинтересовано не только государство и государственные корпорации, но и частные компании и население охватываемых территорий, авторы сознательно делают акцент на государственности этого элемента управления.

На межрегиональном уровне используется потенциал территории, стимулируется развитие смежных производств, обеспечивается устойчивый рост занятости, вследствие чего будут улучшаться социальные условия жизни населения, т.е. выполняются государственные функции и решаются государственные задачи. Именно поэтому, элемент государственности немаловажен при создании реализации информационно-медийных проектов. Ведь кроме рекламной составляющей, любая медиактивность регионов должна обязательно проходить в русле государственной повестки, выполнять задачи идеологической направленности задаваемой Президентом РФ.

### **Заключение**

Одним из наиболее затратных, но и наиболее эффективным медийным ресурсом для регионов, на взгляд авторов является собственный телеканал для Уральского федерального округа. С одной стороны,



*Муринович А. А., Кириллов Б. А.*

опросы населения указывают на снижение популярности и значимости для общества печатных СМИ, с другой стороны важной остается эмоциональная составляющая в информационном поле.

Кроме того, именно телевидение по-прежнему является наиболее авторитетным ресурсом для большинства населения. Утверждение, что «в телевизоре врать не могут» по-прежнему актуален для большинства россиян, особенно в глубинных территориях.

С другой стороны, современные средства доставки телесигнала до потребителя (так называемая «последняя миля») сделали телевизионный охват глобальным, но чрезвычайно дорогим занятием для производителей, за исключением 20 мультиплексных каналов, доставка которых до потребителя является для производителей условно бесплатной за счет государственного субсидирования.

Телевидение очень ёмкий, но и очень эффективный пропагандистский ресурс. В условиях ослабления влияния централизованной власти именно он может оказаться и разрушающим идеологическим элементом, несущим различные общественные настроения, включая сепаратистские и квазидемократические идеи и течения. Отсутствие государственного контроля за информационно-идеологической составляющей региональных СМИ обязательно окажет негативное воздействие на единство России как государства, так и для региона в целом. Региональная власть не может существовать отдельно от всего комплекса государственной власти в стране. Именно ещё и поэтому, создание межрегионального телевизионного канала способно свести риски «самостийности» к минимуму.

#### Литература:

1. Муринович А. А. О роли предварительного исследования в проектном управлении муниципальными программами // Самоуправление. 2014. № 5.
2. Муринович А. А., Логинов М. П. Межрегиональный проект как метод реализации государственных экономических интересов // Проблемы теории и практики управления. 2015. № 1.
3. Муринович А. А., Логинов М. П. Формирование механизмов управления региональными проектами в России (кибернетический подход) // Региональная экономика: теория и практика. 2017. № 4.
4. Муринович А. А., Логинов М. П. Использование проектной методологии в развитии федеральных округов Российской Федерации // Региональная экономика: теория и практика. 2015. № 7 (382).
5. Муринович А. А., Логинов М. П. Муниципальный опыт реализации социальных проектов // Муниципалитет: экономика и управление. 2014. № 3 (8).
6. Муринович А. А., Логинов М. П. Принципы и методы управления межрегиональными проектами // Вопросы управления. 2014. № 5 (30).
7. Муринович А. А., Логинов М. П. Межрегиональный проект: теория, методология, практика. Екатеринбург: Изд. УИУ РАНХиГС, 2017.
8. Бодрова Ж. А., Логинов М. П. Территориальный маркетинг как инструмент привлечения инвестиций // Маркетинг в России и за рубежом. 2015. № 4.

#### References:

1. Murinovich A. A. About a role of a preliminary research in project management by municipal programs // Self-government. 2014. № 5.
2. Murinovich A. A., Loginov M. P. Interregional project as method of realization of the state economic interests // Problems of the theory and practice of management. 2015. № 1.
3. Murinovich A. A., Loginov M. P. Formation of mechanisms of management of regional projects in Russia (cybernetic approach) // Regional economy: theory and practice. 2017. № 4.
4. Murinovich A. A., Loginov M. P. Use of design methodology in development of federal districts of the Russian Federation // Regional economy: theory and practice. 2015. № 7 (382).
5. Murinovich A. A., Loginov M. P. Municipal experience of implementation of social projects // Municipality: economy and management. 2014. № 3(8).
6. Murinovich A. A., Loginov M. P. Principles and methods of management of interregional projects // Questions of management. 2014. № 5(30).
7. Murinovich A. A., Loginov M. P. Interregional project: theory, methodology, practice. Yekaterinburg: UIU RANEPА publishing house, 2017.
8. Bodrova Zh. A., Loginov M. P. Territorial marketing as the instrument of attraction of investments // Marketing in Russia and abroad. 2015. № 4.



## СИСТЕМАТИЗАЦИЯ МЕТОДОВ ОЦЕНКИ ИННОВАЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ

Родригес Пендас А. А.

аспирант, начальник управления комплексной оценки организаций ОПК, ФГУП «ЦНИИ «Центр»(Россия), 123242, Россия,  
г. Москва, ул. Садовая Кудринская, д.11, стр.1 annaroza@mail.ru

УДК 65.001.76  
ББК 65.291.551-21

**Цель.** Данная статья посвящена систематизации и изучению методов оценки инновационных проектов

**Методы.** В этом исследовании был использован метод систематизации на основе анализа исходной информации. Задачи, рассматриваемые в статье, носят практический характер.

**Научная новизна.** Проведена систематизация основных методов оценки инновационных проектов

**Результаты.** В статье приведены результаты систематизации основных методов оценки инновационных проектов. Рассматриваются методы оценки инновационных проектов, закрепленные в нормативно-правовых актах РФ, которые учитывают одновременность вложений и полученных средств (затрат и доходов) и позволяют минимизировать ошибки при определении конечного экономического эффекта от реализации инновационного проекта

*Ключевые слова:* инновации, инвестиции, инновационный проект, оценка, оценка проекта, затраты, доходы, окупаемость, выгода, доходность, капитальные затраты.

## SYSTEMATIZATION OF INNOVATIVE PROJECTS ASSESSMENT METHODS

Rodrigues Pendas A. A.

post-graduate student, Head of the Defense Industry Complex Integrated Assessment Unit, "Centre" Central Research Institute"  
FGUP (Russia), 11, b.1, Sadovaya-Kudrinskaya str., Moscow, Russia, 123242, annaroza@mail.ru

**Purpose.** This article is devoted to systematization and study of innovative projects assessment methods.

**Methods.** The systematic method based on the analysis of the initial information was used in the research. The tasks considered in the article are of practical nature.

**Scientific novelty.** Main methods of innovative projects assessment have been classified.

**Results.** The results of systematization of the main methods to assess innovative projects are presented. The article considers the innovative projects assessment methods, fixed in the RF normative legal acts, which take into account the diversity of investments and received funds (costs and incomes) and allow to minimize errors in determining the final economic effect from the innovative project implementation.

*Key words:* innovations, investments, innovative project, evaluation, project assessment, costs, incomes, payback, benefits, profitability, capital expenditures.

Необходимость внедрения инновационных проектов организациями обусловлено необходимостью обновления продуктов (товаров, услуг), в случае диверсификации деятельности, модернизации оборудования, станков и машин, необходимости увеличения объемов производства.

Понимание сути инноваций, существующих методов оценки инновационных проектов позволяет

организациям минимизировать ошибки при определении конечного экономического эффекта от реализации инновационных проектов.

В соответствии со статьей 2 федерального закона от 23.08.1996 № 127-ФЗ "О науке и государственной научно-технической политике" [1]:

Инновации – введенный в употребление новый или значительно улучшенный продукт (товар, услуга) или



*Родригес Пендас А. А.*

процесс, новый метод продаж или новый организационный метод в деловой практике, организации рабочих мест или во внешних связях.

Инновационный проект – комплекс направленных на достижение экономического эффекта мероприятий по осуществлению инноваций, в том числе по коммерциализации научных и (или) научно-технических результатов.

В соответствии с указаниями по заполнению формы №4-инновация [2]: “Сведения об инновационной деятельности организации” инновационная деятельность – вид деятельности, связанный с трансформацией идей (обычно результатов научных исследований и разработок либо иных научно-технических достижений) в технологически новые или усовершенствованные продукты или услуги, внедренные на рынке, в новые или усовершенствованные технологические процессы или способы производства (передачи) услуг, использованные в практической деятельности.

Инновационная продукция – это товары, работы, услуги, вновь внедренные (в том числе принципиально новые) или подвергавшиеся значительным технологическим изменениям, подвергавшиеся усовершенствованию.

Технологические инновации – деятельность организации, связанная с разработкой и внедрением:

- технологически новых продуктов и процессов, а также значительных технологических усовершенствований в продуктах и процессах;
- технологических усовершенствований в продуктах и процессах;
- технологически новых или значительно усовершенствованных услуг;
- новых или значительно усовершенствованных способов производства (передачи) услуг.

Технологические инновации представляют собой конечный результат инновационной деятельности, получивший воплощение в виде нового либо усовершенствованного продукта или услуги, внедренных на рынке, нового либо усовершенствованного процесса или способа производства (передачи) услуг, используемых в практической деятельности. Технологическими инновациями могут быть как те продукты, процессы, услуги и методы, которые организация разрабатывает впервые, так и те, которые перенимаются ею у других организаций.

Приказ Министерства промышленности и торговли Российской Федерации от 1 ноября 2012 г. № 1618 [3] определяет, что инновационная продукция должна соответствовать совокупности критериев:

- научно-техническая новизна;
- внедрение товаров, работ, услуг;
- экономический эффект реализации товаров, работ, услуг;
- наукоемкость товаров, работ, услуг.

Таким образом, инновационный проект – это комплекс мероприятий по:

- внедрению на рынке новых или подвергшихся значительным технологическим изменениям и усовершенствованиям продуктов (товаров, услуг), или способов их производства(передачи);
- внедрению в практику новых или значительно усовершенствованных производственных процессов, новых или значительно улучшенных способов маркетинга, организационных и управленческих изменений.

На момент начала осуществления комплекса мероприятий по реализации инновационного проекта необходимо определить конечный экономический эффект, что сопряжено с повышенным риском, обусловленным высокой неопределенностью внешней и внутренней среды, в которых реализуется проект.

В мировой практике сложились следующие основные методы оценки инновационных проектов, основные на:

- принципе целеполагания;
- оценке поставленных задач;
- факторе времени;
- критериях эффективности;
- расчете вероятности событий;
- критериях доходности;
- критериях моделирования;
- и проч.

Систематизация основных методов оценки инновационных проектов приведена в таблице 1.

Методы, применяемые для оценки инновационных проектов, касаются анализа технических, коммерческих, рыночных, управленческих, организационных, финансовых и, экономических аспектов реализации проектов.

В то же время следует отметить, что какого-то универсального метода оценки инновационного проекта, пригодного для всех случаев жизни, не существует. Все методы оценки проектов могут дополнять друг друга, могут применяться последовательно или комплексно. Окончательное согласование или утверждение инновационного проекта осуществляется по совокупности полученных результатов оценки.

Вместе с тем, на практике для упрощения осуществления оценки проектов применяются методы оценки от простых к сложным.

Простые методы оценки отличаются своей простой расчетов и используются для осуществления предварительной оценки инновационных проектов.

Самый распространенный показатель при использовании простых методов оценки является эффективность. Под эффективностью от реализации инновационного проекта понимается превышение вложенных средств над полученными средствами за весь срок реализации инновационного проекта. Еще одним показателем, используемым при оценке проектов, является

Табл. 1. Систематизация основных методов оценки инновационных проектов

<b>Принцип целеполагания</b>	1) Количественный, основанный на оценке затрат и эффективности проекта 2) Качественный, основанный на оценке соответствия поставленным целям
<b>Оценка поставленных задач</b>	1) SWOT-анализ 2) Построение «дерева решений» 3) Метод «Монте-Карло» 4) Модель Джона Уитмора 5) Морфологический анализ и SCAMPER 6) Модель «Рыночный дефицит» 7) Вопросы Ферми (разложение на составляющие)
<b>Критерий эффективности</b>	1) затратный метод 2) доходный (эффективный) метод
<b>Расчет вероятности событий</b>	1) Расчет вариаций (размах вариации, стандартное отклонение и дисперсия) 2) Расчет среднего геометрического
<b>Критерий доходности</b>	1) Абсолютный, основанный на оценке экономического эффекта, который может быть получен при реализации проекта 2) Нормативный, основанный на оценке планового (нормативного) и фактического экономического эффекта 3) Сравнительный, основанный на сопоставлении экономического эффекта с другими альтернативными проектами
<b>Фактор времени</b>	1) Простой, статический метод на основе показателей, не предполагающие использования концепции дисконтирования 2) Сложные, динамический метод на основе показателей, определяемых на основании использования концепции дисконтирования
<b>Критерий моделирования</b>	1) Однокритериальные (Нормативные) 2) Многокритериальные (многофакторные)

среднее геометрическое, которое позволяет оценить изменение объема вложений за определенный период реализации проекта.

Вместе с тем, простые методы оценки не дают достоверного результата из-за разновременных вложений и полученных средств (затрат и доходов) в процессе реализации проекта, то есть не учитывают фактор времени, который изменяет стоимость вложенных и полученных средств.

Для помощи участникам реализации инвестиционных проектов в 1970-х годах была разработана «Методика оценки эффективности инвестиционных проектов» Организации ООН по промышленному развитию [4] (далее – Методика ЮНИДО). Перевод Методики ЮНИДО на русский язык не был осуществлен. В 1991 году под эгидой ЮНИДО в России был издано «Руководство по подготовке промышленных технико-экономических исследований» на русском языке, где описываются методы оценки инвестиционных проектов [5].

Методика ЮНИДО стала основой для разработки и внедрения нормативно-правовых актов и рекомендаций по оценке инвестиционных и инновационных проектов во всем мире. Так, в настоящее время в Российской Федерации утверждены Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных

проектов [6], которые содержат описание «корректных (непротиворечивых и отражающих правила рационального экономического поведения хозяйствующих субъектов) методов расчета эффективности инвестиционных проектов (ИП)», а также Методические указания по подготовке стратегического и комплексного обоснований инвестиционного проекта [7].

В Методике ЮНИДО констатируется, что «прогнозы будущей экономической обстановки и спроса, производства и продаж могут быть лишь приближенными, поскольку нельзя на основании прошлых данных определить что-либо большее, чем прошлую тенденцию, которая может быть экстраполирована в неопределенное будущее». При этом «при решении относительно целесообразности проекта, следует учитывать все элементы неопределенности путем оценки, с одной стороны, любых предсказуемых рисков, могущих значительно повлиять на осуществимость проекта, и с другой, – возможных средств контроля риска».

В Методике ЮНИДО установлено, что «когда в финансовую оценку должны быть включены факторы неопределенности, то следует особо оценить три переменные, а именно: поступления от продаж, издержки на проданную продукцию и инвестиционные издержки» [5].



Родригес Пендас А. А.

Оценка эффективности инновационных проектов опирается на те же принципы, что и при оценке инвестиционных проектов:

- моделирование потоков продукции, ресурсов и денежных средств;
- учет результатов анализа рынка, финансового состояния предприятия, степени доверия к руководителям проекта, влияния проекта на окружающую среду;
- определение эффекта путем сопоставления предстоящих инвестиций и будущих денежных поступлений при соблюдении требуемой нормы доходности на капитал;
- приведение предстоящих разновременных расходов и доходов к условиям их соизмеримости по экономической ценности в начальном периоде;
- учет инфляции, задержек платежей и других факторов, влияющих на ценность используемых денежных средств;
- учет неопределенности и рисков, связанных с осуществлением проекта [8].

Реализация инновационного проекта – это комплексный процесс, который проводится в несколько последовательных этапов:

- подготовка проекта;
- оценка проекта;
- осуществление проекта [4].

Оценка инновационного проекта представляет собой итог системного анализа технической и финансовой информации о проекте, с приложением данных о его экономической среде, отбора одного или нескольких критериев, на основе которых проект рекомендуется для выбора, модификации или отклонения [4].

Суть оценки проекта отчасти простая, и состоит из трех этапов:

- первый этап – определение в натуральной форме количества, качества и времени выпуска новой продукции (товаров, работ, услуг), а также расходных материалов (сырье, материалы, комплектующие и пр.) на ее производство и выпуск;
- второй этап – определение адекватных цен для новой продукции (товаров, работ, услуг), а также расходных материалов (сырье, материалы, комплектующие и пр.) на ее производство и выпуск, чтобы вычислить соответствующие значения затрат и доходов;
- третий этап – сопоставление расходов и доходов проекта с альтернативными проектами [4].

Для оценки достоверного конечного результата от реализации инновационного проекта необходимо оценить все вложенные и полученные средства на конкретный период времени как с учетом их обесценивания, так и с учетом полученных в будущем доходов.

Рассмотрим основные методы оценки инновационных проектов, закрепленные в нормативно-правовых актах РФ, которые учитывают разновременность

вложений и полученных средств (затрат и доходов) и позволяют минимизировать ошибки при определении конечного экономического эффекта от реализации инновационного проекта.

Приведение стоимости вложений и полученных результатов (доходов) в сопоставимые цены к определенному моменту времени (обычно начальному году) позволяет осуществить **дисконтирование (discount)**.

Приведение ценности вложенных и полученных средств (финансовых потоков) к одному моменту времени осуществляется через коэффициент дисконтирования, выражаемый в долях единицы или в процентах в год.

**Коэффициент дисконтирования** рассчитывается по формуле:

$$K_d = \frac{1}{(1+r)^i} \quad (1)$$

где  $r$  – норма, ставка дисконта (rate,  $r$ );

$i$  – период вложений (срок реализации проекта).

Для оценки доходности проекта используется **норма дисконта (Rate of Discount,  $r$ )** – с экономической точки зрения это норма прибыли или наименьший гарантированный уровень доходности, который инвестор ожидает получить от вложений аналогичного содержания с учетом инфляции и степени риска. Норма дисконта является своего рода «ставкой сравнения» или «требуемой доходностью» – если при сравнении с ней доходность проекта ниже, то проект рекомендуется к отклонению.

Размер нормы дисконта обычно определяется экспертно и утверждается каждым конкретным участником проекта самостоятельно.

От выбора нижней границы нормы дисконта ( $r$ ) зависит оценка уровня доходности проекта.

В России часто используется норма дисконта, учитывающая процент инфляции, минимальную реальную норму прибыли и коэффициент степени риска.

В этом случае норма дисконта рассчитывается по следующей формуле:

$$r = i_{\text{инф}} + MRR + RI \quad (2)$$

где  $i_{\text{инф}}$  – процент инфляции (Inflation Rate, IR);

$MRR$  – минимальная реальная норма прибыли (Minimal Rate of Return, MRR);

$RI$  – коэффициент степени риска (Risk of Investments, RI).

Норма дисконта в расчетах эффективности может включать или не включать поправку на риск. Если отсутствуют специальные соображения относительно рисков данного конкретного проекта или аналогичных проектов, размер поправок можно ориентировочно

определять в соответствии с табл. 11.1. Методических рекомендаций от 21.06.1999 № ВК 477[6]. Так, величина поправки на риск во вложения в исследования и инновации определена в размере 18–20%.

Иными словами, если прибыль от реализации проекта будет ниже нормы дисконта или ставки сравнения, то этот проект не выгоден.

Еще одной нормой дисконта, с которой сравнивается доходность инновационных проектов, является **средневзвешенная стоимость капитала (Weighted Average Cost of Capital, WACC)**.

Для расчета прогнозной средневзвешенной стоимости капитала используется формула[6]:

$$WACC = r_e \cdot \frac{E}{E + D} + r_d \cdot \left(1 - \frac{T}{100}\right) \cdot \frac{D}{E + D} \quad (3)$$

где  $r_e$  – стоимость собственного (в т.ч. акционерного) капитала;

$r_d$  – стоимость заемного капитала;

$E$  – объем собственного капитала;

$D$  – объем заемного капитала;

$T$  – ставка налога на прибыль.

При оценке инновационных проектов показатель «**Чистый денежный поток**» (**Net Cash Flow, NCF**) является ключевым показателем для анализа. Чистый денежный поток отражает разницу между вложенными и полученными средствами. Чем больше участник проекта может получить доход (NCF), тем привлекательнее для него будет участие в проекте.

Когда в ходе реализации инновационного проекта все спрогнозированные чистые денежные потоки (Net Cash Flow, NCF) приводятся к одному моменту времени (дисконтируются), в итоге получается «Чистый дисконтируемый доход» (Net Present Value, NPV).

Если инновационный проект краткосрочный, то в расчетах участвует NCF или CF.

$$NCF = \sum_i^n (CI_i - CO_i) \quad (4)$$

где  $CI_i$  – полученные средства (Cash In flow, CI);

$CO_i$  – вложенные средства (Cash Out low, CO);

$n$  – срок реализации проекта (количество периодов оценки);

$i$  – период вложений.

Принятие решений на основе оценки значений показателя NCF аналогичен оценке принятию решений на основе NPV (см. таблицу 2).

Очевидно, что чистый денежный поток (NCF) не должен быть ниже определенной суммы, т.к. организация должна быть способна осуществлять свою деятельность и отвечать по своим обязательствам на все время реализации инновационного проекта.

Следовательно, при реализации инновационного проекта необходимо обеспечить значение NCF не ниже определенной границы.

В России, как правило чистый денежный поток определяется как сумма чистой прибыли и амортизационных отчислений за вычетом инвестиционных вложений и рассчитывается по следующей формуле:

$$CF = NI + DA - Investment \quad (5)$$

где  $NI$  (Net Income) – чистая прибыль организации;

$DA$  – амортизация материальных и нематериальных активов;

$Investment$  – инвестиционные вложения.

Выделяют два варианта определения чистого денежного потока[7,9], один – «Свободный денежный поток фирмы» (Free Cash Flow to Firm, FCFF) используется для оценки стоимости организации, другой – «Свободный денежные поток на собственный капитал» (Free Cash Flow to Equity, FCFE) используется для оценки акционерной стоимости организации.

Для расчета значения NCF применяется множество формул, и по выбору участника проекта формула расчета определяется самостоятельно.

Формула расчета свободного денежного потока фирмы [9] (Free Cash Flow to Firm, FCFF):

$$FCFF = EBIT * (1 - TaxIncome) + DA - CNWC - \Delta WCR \quad (6)$$

где  $EBIT$  (Earnings Before Interest and Taxes) – прибыль до уплаты налогов и процентов;

$TaxIncome$  – процентная ставка налога на прибыль;

$DA$  – амортизация материальных и нематериальных активов;

$CNWC$  (Change in Net Working Capital) – изменения оборотного капитала, потраченные на приобретение новых активов средства;

$\Delta WCR$  (Capital Expenditure) – чистые капитальные затраты.

Формула расчета свободного денежного потока собственного капитала (Free Cash Flow to Equity, FCFE):

$$FCFE = NI + DA - \Delta WCR - Investment + Netborrowing \quad 7$$

где  $NI$  (Net Income) – чистая прибыль организации;

$DA$  – амортизация материальных и нематериальных активов;

$\Delta WCR$  (Capital Expenditure) – чистые капитальные затраты;

$Investment$  – инвестиционные вложения;

$Netborrowing$  – разница между погашенными и полученными кредитами.

Основным показателем, характеризующим финансовую эффективность проекта, является **срок окупаемости (Playback Period, PP)** проекта – период времени с начала реализации проекта до момента, когда накопленная прибыль от вложений в инновационный проект сравняется с суммой первоначальных вложений.

«Срок окупаемости определяется как период, требуемый для возврата первоначальных инвестиционных расходов посредством накопленных чистых потоков реальных денег, полученных с помощью проекта» [5].

Формула расчета *PP* при разном распределении денежных поступлений за весь период *i* имеет следующий вид:

$$PP = \min n, \text{ при котором } \sum_{i=1}^n CF_i \geq IC \quad (8)$$

где  $CF_i$  – денежные поступления от реализации проекта;

$IC$  – величина исходных инвестиций в первоначальный период;

$n$  – срок реализации проекта (количество периодов оценки).

Срок окупаемости показывает участнику проекта через какой промежуток времени (лет) вложенные средства вернутся к нему в виде чистого дохода. Рассчитать срок окупаемости можно только в случае наличия реального плана денежных поступлений.

При одинаковом распределении денежных поступлений за весь период *i* формула расчета *PP* имеет следующий вид:

$$PP = \frac{IC}{CF_i} \quad (9)$$

Формула расчета *PP* изменяется в разнообразные варианты, в зависимости от характера реализуемого проекта.

$$PP = \frac{IC_1 - IC_2}{CP_2 - CP_1} \quad (10)$$

или

$$PP = \frac{IC_2 - IC_1}{CP_1 - CP_2} \quad (11)$$

где  $IC, IC_1, IC_2$  – вложения в сравниваемые варианты;

$CP_1, CP_2$  – себестоимость годового объема производства в сравниваемых вариантах (CostPrice, CP).

**Коэффициент экономической эффективности (AccountingRateofReturn, ARR)** является обратным по содержанию сроку окупаемости и рассчитывается как отношение среднегодовых денежных поступлений от реализации проекта к объему первоначальных инвестиций.

Формула расчета *ARR* имеет следующий вид:

$$ARR = \frac{CF_i}{IC_0} \quad (12)$$

где  $CF_i$  – денежные поступления от реализации проекта (Cash Flow, CF);

$IC_0$  – первоначальные инвестиции (Invest Capital, IC).

Коэффициент эффективности инвестиций показывает процент доходности (прибыли) необходимый для того, чтобы доходы от реализации проекта покрыли затраты на него.

Формула коэффициента экономической эффективности изменяется в разнообразные варианты, в зависимости от характера реализуемого проекта.

Например, при оценке инновационного проекта, предполагающего производство новой продукции, работ, услуг, формула приобретает следующий вид:

$$ARR = \frac{N \cdot (CP_1 - CP_2)}{IC_1 - IC_2} \quad (13)$$

где  $N$  – ежегодный объем производства продукции в натуральном выражении;

$CP_1$  и  $CP_2$  – себестоимости годового объема производства по двум сравниваемым вариантам;

$IC_1$  и  $IC_2$  – капиталовложения по двум сравниваемым вариантам.

Результатом финансовой реализуемости проекта является итоговый накопленный доход (все спрогнозированные чистые денежные потоки с учетом их обесценивания), который приводится к одному моменту времени. Такой приведенный доход называется чистым дисконтируемым (приведенным) доходом (Net Present Value, NPV) и рассчитывается по формуле:

$$NPV = CF_0 + \frac{CF_1}{(1+r)} + \frac{CF_2}{(1+r)^2} + \dots + \frac{CF_n}{(1+r)^n} = \sum_{i=0}^n \frac{CF_i}{(1+r)^i} \quad (14)$$

или

$$NPV = \sum_{i=1}^n \frac{CF_i}{(1+r)^i} - IC \quad (15)$$

где  $CF_i$  – ожидаемый чистый денежный поток (разница между входящим и исходящим денежным потоком) за период *i* (в *i*-й год);

$r$  – норма, ставка дисконта (rate);

$n$  – срок (жизненный цикл) реализации проекта (количество лет в периоде);

$IC$  – сумма инвестиций в проект.

Табл. 2. Принятие решений на основе оценки NPV

Оценка значения NPV	Принятие решений
$NPV \leq 0$	Данный проект не обеспечивает покрытие будущих расходов или обеспечивает только безубыточность и его следует отклонить от дальнейшего рассмотрения
$NPV > 0$	<b>Проект привлекателен и требует дальнейшего анализа</b>
$NPV_1 > NPV_2$	Проект (1) более привлекателен по норме приведенного дохода, чем второй проект (2)

NPV отражает прогнозную оценку изменения стоимости (экономического потенциала) предприятия в случае принятия рассматриваемого проекта.

NPV характеризует превышение суммарных денежных поступлений над суммарными вложениями в данный проект с учетом неравноценности результатов, относящихся к различным моментам времени.

Для признания проекта эффективным с точки зрения участника проекта необходимо, чтобы NPV проекта был положительным.

Если при расчете NPV следует учитывать инфляцию, то расчет NPV приобретает следующий вид:

$$NPV = \sum_{i=1}^n \frac{CF_i}{(1+r)^i \cdot (1+i_{инф})^i} - IC \quad (16)$$

где  $IC$  – сумма инвестиций в проект;  
 $CF_i$  – ожидаемый чистый денежный поток;  
 $r$  – норма, ставка дисконта (rate);  
 $i_{инф}$  – коэффициент инфляции

Если инвестиции осуществлялись в несколько периодов, то расчет NPV приобретает следующий вид:

$$NPV = \sum_{i=1}^n \frac{CF_i}{(1+r)^i} - \sum_{i=0}^n \frac{IC_i}{(1+r)^i} \quad (17)$$

где  $CF_i$  – ожидаемый чистый денежный поток за период  $i$  с 1-го по  $n$ -й год;

$IC_i$  – сумма инвестиций в проект в  $i$ -ом году;  
 $r$  – норма, ставка дисконта (rate);  
 $i$  – период вложений.

Принятие решений на основе оценки NPV изложено в таблице 2.

При оценке инновационных проектов важно заранее оценить нижнюю норму доходности за весь период осуществления проекта. Как говорилось выше, норма дисконта (RD) определяется экспертно, и не может применяться на длительные периоды, так как не учитывает дисконтирование и подвержена субъективным ошибкам.

Приведенная норма дисконта RD называется **внутренняя норма доходности или окупаемости (Internal Rate of Return, IRR)** – это ставка сравнения, при которой сумма дисконтированных денежных поступлений (притоков) будет равна сумме дисконтированных вложений (оттоков).

IRR показывает такой размер ставки дисконтирования, при котором сумма поступающих денежных притоков и денежных оттоков от проекта равна нулю.

Иными словами,  $IRR = i$ , при котором  $NPV = (i) = 0$

$$IRR = r_1 + (r_2 + r_1) \cdot \frac{NPV_1}{NPV_1 + NPV_2} \quad (18)$$

где  $r_1$  – норма дисконта, при котором  $NPV_1 > 0$ ;  
 $r_2$  – норма дисконта, при котором  $NPV_2 < 0$ .

IRR показывает максимально допустимый относительный уровень расходов (процентной ставки), которые могут быть вложены в данный проект. Превышение значения IRR над RD делают проект убыточным.

Принятие решений на основе оценки IRR изложено в таблице 3.

Как видно, при оценке инновационного проекта нижней оценкой доходности могут выступать RD, WACC, IRR.

Для инвесторов проекта получение дохода является главной целью, и им интересно знать заранее рентабельность инвестиций в проект. **Рентабельность вложений (Profitability Index, PI)** в проект определяется по формуле:

$$PI = \frac{\sum_{i=1}^n \frac{CF_i}{(1+r)^i}}{IC} \quad (19)$$

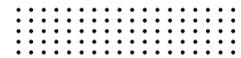
где  $CF_i$  – ожидаемый чистый денежный поток за период  $i$  с 1-го по  $n$ -й год;

$IC$  – сумма первоначальных инвестиций;

$n$  – срок реализации проекта (количество лет в периоде);

Табл. 3. Принятие решений на основе оценки IRR

Оценка значения IRR	Принятие решений
$IRR > RD, r$	<b>Проект привлекателен и требует дальнейшего анализа</b>
$IRR = RD, r$	Данный проект обеспечивает только безубыточность и его следует отклонить от дальнейшего рассмотрения
$IRR < RD, r$	Проект убыточен и его следует отклонить от дальнейшего рассмотрения



Родригес Пендас А. А.

Табл. 4. Принятие решений на основе оценки PI

Оценка значения PI	Принятие решений
$PI > 1$	Проект привлекателен и требует дальнейшего анализа
$PI = 0$	Данный проект обеспечивает только безубыточность, и его следует отклонить от дальнейшего рассмотрения
$PI < 1$	Проект убыточен и его следует отклонить от дальнейшего рассмотрения

$r$  – норма, ставка дисконта (rate);  
 $i$  – период вложений

Расчет рентабельности инвестиций при многоразовых инвестициях приобретает следующий вид:

$$PI = \frac{\sum_{i=1}^n \frac{CF_i}{(1+r)^i}}{\sum_{i=0}^n \frac{IC_i}{(1+r)^i}} \quad (20)$$

Принятие решений на основе оценки PI изложены в таблице 4.

Таким образом, в статье приведена систематизация методов оценки инновационных проектов. Выявлено, что основные методы оценки могут дополнять друг друга, применяться последовательно или комплексно.

Рассмотрены основные методы оценки инновационных проектов, закрепленные в нормативно-правовых актах РФ, которые учитывают разновременность вложений и полученных средств (затрат и доходов) и позволяют минимизировать ошибки при определении конечного экономического эффекта от реализации инновационного проекта.

#### Литература:

1. О науке и государственной научно-технической политике: Федеральный закон от 23 августа 1996 года № 127-ФЗ (в ред. от 23.05.2016) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».
2. Об утверждении статистического инструментария для организации федерального статистического наблюдения за численностью, условиями и оплатой труда работников, деятельностью в сфере образования, науки, инноваций и информационных технологий: Приказ Росстата от 05 августа 2016 года № 391 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

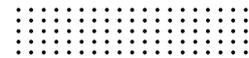
#### References:

3. Об утверждении критериев отнесения товаров, работ и услуг к инновационной продукции и (или) высоко-технологичной продукции по отраслям, относящимся к установленной сфере деятельности Министерства промышленности и торговли Российской Федерации: Приказ Министерства промышленности и торговли Российской Федерации от 1 ноября 2012 года № 1618 [электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2013/03/20/kriterii-dok.html> (дата обращения 30.03.2017).
4. Manual for evaluation of industrial project: UNIDO publication [электронный ресурс]. URL: <http://www.unido.org> (дата обращения 30.03.2017)
5. Беренс В., Хавранек П. М. Руководство по подготовке промышленных технико-экономических исследований: Пер. с английского, переработанное и дополненное издание. М.: АОЗТ «Интерэксперт», 1995. 343 с.
6. Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов: утв. Министерством экономики РФ, Министерством финансов РФ, Государственным комитетом РФ по строительной, архитектурной и жилищной политике 21 июня 1999 года № ВК-477 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»
7. Методические указания по подготовке стратегического и комплексного обоснований инвестиционного проекта, а также по оценке инвестиционных проектов, претендующих на финансирование за счет средств Фонда национального благосостояния и (или) пенсионных накоплений, находящихся в доверительном управлении государственной управляющей компании, на возвратной основе: Приказ Минэкономразвития России от 14 декабря 2013 года № 711 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. Голубев С. С., Секерин В. Д. Экономическая оценка инвестиций. Учебное пособие. М.: МГУИЭ, 2011. 92 с.
9. Дамодаран А. Инвестиционная оценка. Инструменты и техника оценки любых активов. Пер. с англ. М: ЗАО «Альпина Бизнес Букс», 2004. 1342 с.
1. On science and state science and technology policy: Federal Law of 23 August 1996 № 127-FL (ed by 23.05.2016) [e-resource]. Access from ref.-legal system “Consultant-Plus”.
2. On the approval of statistical tools for the organization of federal statistical supervision of the number, conditions and wages of employees, activities in the field of education, science, innovation and information technology: Order of Rosstat of 05 August 2016 № 391 [e-resource]. Access from ref.-legal system “ConsultantPlus”.
3. On approval of criteria for classifying goods, works and services as innovative products and (or) high-tech products by industry related to the established area of activity of the



*Родригес Пендас А. А.*

- Ministry of Industry and Trade of the Russian Federation: Order of the Ministry of Industry and Trade of the Russian Federation of 1 November 2012 № 1618 [e-resource]. URL: [URL:https://rg.ru/2013/03/20/kriterii-dok.html](https://rg.ru/2013/03/20/kriterii-dok.html) (date of reference 30.03.2017).
4. Manual for the evaluation of an industrial project: UNIDO publication [e-resource]. URL:<http://www.unido.org> (date of reference 30.03.2017).
  5. Berens V., Khavranek P. M. Manual for conducting industrial technical and economic research: Translation from English, revised and supplemented edition. M.: AOZT «Interexpert». 1995. 343 p.
  6. Methodological recommendations for assessing the efficiency of investment projects”, approved by the Ministry of Economy of the Russian Federation, Ministry of Finance of the Russian Federation, State Committee of the Russian Federation for Building, Architectural and Housing Policy of 21 June 1999 № VK-477 [e-resource]. Access from ref.-legal system “ConsultantPlus”.
  7. Methodological guidelines for the strategic and integrated justification of an investment project and also for assessing the investment projects that claim to be financed from the National Welfare Fund and (or) pension savings trusted to the state management company on a return basis: Order of the Ministry of Economic Development of Russia of 14 December 2013 № 711 [e-resource]. Access from ref.-legal system “ConsultantPlus”.
  8. Golubev S. S., Sekerin V. D. Economic assessment of investment. Coursebook. M.: MGUIE. 2011. 92 p.
  9. Damodaran A. Investment valuation. Tools and techniques for assets evaluation. Trans. Transl. from English. M.: ZAO «Alpina Business Books». 2004. 1342 p.



## ПРОЕКТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК МЕТОДИЧЕСКАЯ ОСНОВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВОЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

**Балашов А. И.**

доктор экономических наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления Северо-Западного института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 199178, Россия, г. Санкт-Петербург, Средний проспект В.О., 57/43, aleksey.i.balashov@gmail.com

**Ковалев А. А.**

кандидат политических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Северо-Западного института – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 199178, Россия, г. Санкт-Петербург, Средний проспект В.О., 57/43, senator23@yandex.ru

УДК 338.242.4

ББК 65.050

**Цель.** В статье авторами проведено исследование сущности проектного подхода, как новой формы «гибкого» подхода к управлению в такой области государственного управления как военная безопасность.

**Методы.** Исследуется инструментарий программ как комплекс взаимосвязанных (через ресурсную, исполнительскую или сроковую основу) проектов, направленных на достижение определенной цели, рассматривая проекты как управляемые изменения изначального состояния и планомерное направление любой системы (включая государственные сферы).

**Результаты.** В данном исследовании проводится анализ контекста, составляющего базовую основу проектного управления. В частности, рассмотрена сущность управления проектами, которая состоит в исследованиях процесса и регулирования изменений, осуществляемых по предварительно разработанной стратегии и плану с учетом ограничений по времени и ресурсам.

**Научная новизна.** В статье рассматривается теория OODA (цикл Бойда), как управленческая концепция и универсальная форма проектного управления в условиях конкурентной и динамично меняющейся среды, к которой непосредственно относится сфера военной безопасности.

*Ключевые слова:* проектное управление, военная безопасность, теория Бойда.

## PROJECT MANAGEMENT AS A METHODOLOGICAL BASIS OF THE MILITARY SECURITY OF RUSSIA AT THE PRESENT STAGE

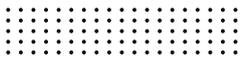
**Balashov A. I.**

Doctor of Science (Economics), Professor of the Department of State and Municipal Administration of the North-West Institute of Management – branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 199178, Russia, St. Petersburg, VO Middle Ave, 57/43, aleksey.i.balashov@gmail.com

**Kovalev A. A.**

Candidate of Sciences (Political), associate professor of the Department of State and Municipal Administration of the North-West Institute of Management – branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 199178, Russia, St. Petersburg, VD Central Avenue, 57/43, senator23@yandex.ru

**Purpose.** In the article the authors conducted a study of the essence of the design approach as a new form of “flexible” management approach in the area of public administration as military security.



*Балашов А. И., Ковалев А. А.*

**Methods.** The Toolkit examines programs as a set of interconnected (via a resource, or performing srokowo base) projects, aimed at achieving a particular goal, considering the projects as managed change of the original state and the systematic direction of any system (including government sector).

**Results.** In this study, the analysis of the context, constituting a basic framework of project management. In particular, the article considers the essence of project management, which is investigating the process and regulation changes by for pre-designed strategy and plan with constraints on time and resources.

**Scientific novelty.** The article discusses the theory of the OODA (Boyd cycle), as a management concept and the universal form of project management in a competitive and rapidly changing environment, which directly relates to the field of military security.

*Key words:* project management, military security, theory ODDA Boyd J. R.

Особенность проекта как формы управленческой организации состоит в своей собственно индивидуальной уникальности, четкой целеопределенности и временности рамок осуществления. Задача проектного управления состоит в эффективном решении проблемных ситуаций, когда существует ряд изначально установленных ключевых категорий проекта, установленных с самого начала возникновения проблемной ситуации или угрозы, и помогающих анализировать ситуацию: цели; конечный результат; ключевые параметры; уровень и степень влияния окружающей среды; критерии оценки эффективности результатов; необходимые для выполнения ресурсы; набор механизмов и инструментария непосредственной деятельности и управления. Главное задание проектного управления состоит в комплексном достижении всех поставленных целей и планомерном поэтапном выполнении задания проекта, с одновременным четким ориентированием на временные рамки его выполнения [1]. Дополнительными факторами проектного управления выступают оптимизация, логическое распределение или интеграция заданий, осуществление которых необходимо для достижения запланированных проектом целей, и контроль бюджетных рамок проекта.

Научный подход, впервые осветивший тему проектного управления, был предложен представителями теории договоров. Базовыми принципами данной теории является идея о существовании множества количеств вариантов организации взаимодействия и договоренностей, и при этом любой субъект способен действовать в зависимости от ситуационного момента по «правилам игры», соответствующим каждой из этих договоренностей.

Базовым пониманием проектного управления выступает проект как отдельный объект управления, с такими характерными особенностями как уникальность, временность, неопределенность, которые и формируют специфику методов управления:

1. Непосредственное управление происходит в условиях неопределенности результатов. Вероятность полного выполнения сроков и объемов плана

ограничивается новизной проектных решений и непосредственно уникальностью проекта. Именно поэтому основным аспектом проектного управления выступает сосредоточенность на снижении элемента неопределенности.

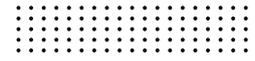
2. Риск в проектном управлении считается недопустимым, даже при условии потенциальной позитивной оценки. Поэтому приоритетом обладают те решения, которые обладают более перспективными, и характеризуются большей надежностью для достижения результата.

3. При управлении проектом, в отличие от текущей деятельности классических форм управления, когда производится компромисс между разными факторами и ресурсами, на первый план выступает базовое правило: «время важнее всего». Поэтому для своевременного выполнения этапов проекта предусматривается жертва ресурсной и бюджетной стороной, сохраняя при этом качество выполнения проекта.

4. Само управление проектом выполняется относительно отдельно от текущей деятельности. Необходимость состоит в полном сосредоточении на достижении цели и выполнении задач проекта, с высоким уровнем оперативности при принятии управленческих решений.

Методология проектного управления заключается в разработке, реализации и развитии проекта как сложной системы, воссоздающей и функционирующей в динамической внешней среде. Основополагающими составляющими элементами проекта выступают идея (проблема и задания), замысел, способы их реализации и результаты решения, достигнутые при реализации проекта.

Государственные проекты, в зависимости от масштаба заданий, можно разделить на монопроекты, мультипроекты или мегапроекты. Например, в рамках мегапроектов проводятся глобальные государственные или общественные реформы, носящие макроэкономический характер на международном, национальном, межотраслевом или отраслевом уровне. Мультипроектами обеспечивается решение менее масштабных проблем в форме комплексных программ. К определению монопроектов



*Балашов А. И., Ковалев А. А.*

можно отнести различные формы инновационных или инвестиционных узконаправленных проектов.

Концепция проектного управления идеально подходит к использованию в любой сфере государственной деятельности. Так, в применении к политической области – это могут быть проекты законодательно-правового регулирования, усовершенствования института власти, доктрины обороны и безопасности. В экономике – проекты приватизации или демонополизации, промышленных программ или развитие топливно-энергетических систем, реформирования или модернизации финансовой или банковской систем.

Главными аргументами применения проектного управления при разработке программ и проектов в сфере государственной деятельности являются следующие [2]:

- возможность разработки и внедрения государственных программ в независимости от их уровня и степени сложности вследствие универсальности данной концепции;
- на базе проектного управления есть возможность эффективного решения контрольных функций сроков и затрат как на уровне государственных органов, так и на общественном;
- механизмы проектного управления дают возможность при реализации программ координировать множество задействованных в них структур и органов, обладая значительной гибкостью;
- проектный подход дает возможность иерархической структуризации заданий проекта, что дает возможность оперативно включать в структуру проекта лишь самые необходимые и достаточные задания с эффективной оценкой выполнения заданий и общим контролем.

Эффективное обеспечение национальной безопасности в значительной степени зависит от потенциала военной организации, который, в свою очередь, базируется на экономических возможностях государства. При этом, несмотря на то, что военная сфера, являясь одной из основных и взаимосвязанной с абсолютным большинством прочих областей государственного управления, представляет на сегодня довольно слабо структурированную систему, из-за отсутствия методологии и инструментария с целью моделирования её эффективной деятельности.

Новая историческая и военная реальность формирует новую парадигму военного строительства, основанного на взвешенном анализе и оценке осуществляемых в военной организации государства реформ с целью обеспечения военной и национальной безопасности России.

Для выработки эффективной военной политики в условиях институциональных и структурных преобразований государства и армии, необходимо получение конкретных научно-практических результатов, путем

формирования оценочной методологии ресурсной обеспеченности и потенциального развития, с помощью информационно-аналитического инструментария, способного обеспечить объективное исследование состояния эффективности модернизации российской военной организации и ее оборонную готовность.

В состоянии кризиса современной геополитической ситуации, что характеризуется динамичной эскалацией и трансформацией существовавшей системы международных отношений, из-за политического и ресурсно-экономического противостояния, ведущими мировыми державами, включая и Россию, не исключается вероятность использования вооруженных сил с целью обеспечения защиты собственной безопасности и национальных интересов. В связи с этим наблюдается резкая динамика наращивания военной мощи и потенциала, как основной характеристики способности государства обеспечить свою национальную безопасность.

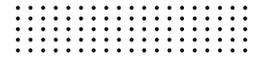
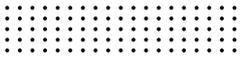
Результативность оборонных расходов, при построении новых подходов и моделей к оценке эффективности обороноспособности, необходимо рассчитывать как соотношение между результатами деятельности и расходами на их достижение, с учетом степени реального достижения результатов. Эта схема расчета результативности является классической. При подходе с точки зрения проектного управления необходимо проводить исследования относительно возможности замены существующих традиционных показателей боевой эффективности (характеристика выполнения поставленных задач личного состава и рациональность использования вооружения и военной техники), на применение индикативных показателей, интегрирующих вклад каждого звена сложной системы в выполнение конкретной боевой задачи-проекта [4].

Одной из таких новых проектных концепций управления в военной сфере, стала теория Джона Бойда OODA (Observe – Наблюдение, Orient – Ориентация, Decide – Решение, Act – Действие). Данная формулировка является в высокой степени универсальной по применимости при применении в решении различных задач анализа и моделирования, с целью получения четкого алгоритма действий и инструмента для контроля эффективности выполняемых процессов.

В основу своей теории Бойд положил три базовых теоремы [3]:

1) теорему Гёделя о неполноте, гласящую о том, что абсолютно любая логическая модель реальности по определению не является полной (или несостоятельной) и поэтому должен происходить процесс непрерывного улучшения (адаптации) с корректировкой в виду постоянно поступающих новых данных;

2) принцип неопределенности Гейзенберга о существовании некоего предела способностей производить наблюдения с достаточной точностью.



*Балашов А. И., Ковалев А. А.*

В результате любые малые погрешности наблюдений, используемые в процессе вычислений, приводят к разной пропорциональности увеличения объема получаемых неточностей в течение времени;

3) любая замкнутая система проявляет стремление к увеличению через процесс хаоса, и, как следствие, в природе абсолютно любой заданной системы заложен фактор непрерывного изменчивого состояния, даже в условиях принятия внешних мер с целью сохранить её в неизменном исходном состоянии. Кроме того, любое наше воздействие со стороны на систему будет производить непреднамеренный сторонний эффект, что в результате приводит к динамике роста скорости протекания процесса изменений энтропии этой системы (и как следствие, к полному хаосу).

Взяв эти базовые положения как знаменатель, Бойд предложил их для уравнивания деятельности системы с динамичной реальностью, способной осуществлять выполняемые действия в виде непрерывного цикла, с учетом постоянной динамики изменений среды и в постоянном с ней взаимодействии.

Дополнительно Бойдом была выдвинута гипотеза относительно того, что цикл деятельности и принятия решения OODA выступает основополагающим звеном механизма адаптации любой системы, и поэтому преимущество в степени и скорости цикла выполняемых действий и является потенциалом роста эффективности деятельности системы.

Таким образом, фактически любую деятельность в динамично меняющейся среде, а особенно это касается военной сферы, с определенной степенью приближения можно представить с помощью теории OODA в форме управляемого проекта, в котором многократное повторение условной петли действий (наблюдение-ориентация-решение-действие) отражает динамику реального развития ситуации по спирали, и при этом каждый виток помогает осуществлять постоянное взаимодействие с окружающей средой, являясь этапом проекта, и повторное действие деятельности системы получается более эффективным, чем предыдущее. Эффективность процесса добивается благодаря принципу «обратной связи», при которой часть результатов на выходе системы обратно перенаправляется на её вход с целью уточнения и корректировки дальнейших этапов развития системы до полного достижения спланированного результата.

Исходя из теории петли OODA Бойда, любой человек или структура при осуществлении своей деятельности формирует свой алгоритм принятия решений. И любой алгоритм состоит из четырех фундаментальных элементов:

1) **этап первый** – наблюдение – это подготовительный период по сбору информации, для дальнейшего использования при принятии решения.

Получаемая информация поступает как от внешних, так от внутренних источников. Такими внутренними источниками могут выступать некие элементы обратной связи, например KPI (Key Performance Indicators) или обычные коэффициенты. Роль внешних источников играют любые доступные и стандартизированные каналы получения необходимой информации;

2) **этап второй** – ориентация – является более сложным и ключевым звеном всего цикла OODA. Данный этап представляет собой два подзвенья: разрушение (destruction) и созидание (creation). На первом шаге ситуацию разбивают на дробные элементарные части, более удобные для восприятия. В условиях структуры, принимающей решение, ситуация разбивается на связующие элементы такого уровня, когда полученные компоненты не станут соответствовать типовым стандартизированным для системы ситуациям. Именно это и выступает основной задачей субъекта, который принимает решение – идентифицировать текущую ситуацию по заранее определенным доктринальным установкам и инструкциям, что можно достичь путем планового обучения и тренировок, с целью накопления необходимой базы знаний и навыков. Следующим шагом является этап составления решений подзадач в конкретный обобщенный план действий, это и есть пункт «созидания».

3) **этап третий** – непосредственного принятия решения (decision) – субъект, принимающий решение, определяет реальность плана и приступает к его выполнению. Если существует несколько альтернативных вариантов действий, то выбор наиболее приемлемого, осуществляется согласно критерия «эффективность – стоимость» или любому другому согласно поставленной конечной задачи. Главными требованиями, предъявляемыми к плану, являются быстрота воплощения и его надежность.

4) **этап четвертый** – действие – заключительное действие цикла в виде практической реализации выбранного вектора действий по выполнению плана. Формируется в виде приказа или указания с целью мониторинга деятельности в следующем цикле процесса, что является фактором важности для контроля управления проектом.

В отличие от других циклических моделей, управленческая проектность цикла OODA Бойда предполагает и учитывает наличие соперничества или конкуренции, когда соперник производит действия в рамках и по правилам своей собственной петли решений. Кроме того, в роли противостоящей стороны может непосредственно выступать динамически изменяющаяся внешняя среда.

Основными способами достижения максимальной профессиональной эффективности, исходя из теории Бойда, выступают два тактических приема. Первый – ускорение циклов действий в количественном



*Балашов А. И., Ковалев А. А.*

измерении. Второй способ – качественное улучшение принимаемых управленческих решений. Проводимые планомерно подобные действия позволят получить качественные и количественные улучшения, для чего, собственно говоря и создается любой проект.

Следует учитывать, что в условиях конкурентной среды, которая является одновременно и результатом и условиями, происходит взаимодействие большого количества субъектов управления, чем и определяется соответствующий уровень соперничества и его влияние на процесс принятия решений.

Теорией Джона Бойда петля OODA рассматривается как формат единой типовой модели цикла по принятию решений управления, притом как собственным ресурсом, так и ресурсом противника. Таким образом, благодаря широкому составу функциональных блоков и когнитивным возможностям, концепция OODA является усредненной циклической формой известных циклических моделей, используемых при принятии решения в военной сфере.

Существует заметная схожесть цикла Бойда с общей методологией научного метода: наблюдение – формирование гипотезы – проверка гипотезы – выстраивание гипотезы, которая соответствовала бы наблюдениям. Еще одной отличительной от других циклических моделей особенностью является фактор обязательного наличия противника, против которого осуществляется борьба. Со своей стороны и действия противника направлены на принятие решения в пределах такой же петли.

Классически цикл OODA состоит из четырех последовательных этапов [3]:

1. **Наблюдение (observation)** состоит из процесса сбора необходимой информации, предназначенной для принятия решения в конкретном данном случае. Информация получается из внешних (датчики и другие каналы информации), и внутренних (элементы обратной связи петли).

Для того, чтобы наблюдение имело научный характер, необходимо что оно носило характер:

- 1) планомерности и не случайности;
- 2) было последовательным и систематическим;
- 3) обеспечивалось большим количеством фактов о предмете наблюдения.

Естественным образом наблюдение должно носить объективность в процессе всего исследования. С научной точки зрения наиболее плодотворным является экспериментальное исследование, особенностью которого выступает тот аспект, что изучение явления (предмета исследования) происходит при разных обстоятельствах и в разных условиях.

2. **Ориентация (orientation)** – наиболее сложный и ключевой этап цикла OODA состоящий из двух позитивных этапов: разрушения (destruction) и создания (creation).

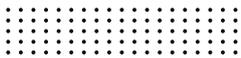
В первом случае ситуация разбивается на элементарные части, декомпозируя задачи до уровня стандартизации составных задач, или типизации ситуаций, с целью облегчения понимания и для которых у лиц, принимающих решение уже существует план действий. С выделенными элементарными подзадачами ознакомление достигается через обучение, тренировку, накопление багажа опыта и инструкций, сформированных доктринальными установками и множественности планов. То есть происходит поэтапная проработка проекта путем управления и координации процессов. Текущая ситуация идентифицируется лицом принимающим решение с уже знакомыми, и применяется заранее разработанный и согласованный план действий. Затем осуществляется созидательное объединение элементарных подпланов в общий план действий. Или процесс остается на этапе ориентации, если нет реальных планов, подходящих для выбора решения и осуществляется дальнейшая декомпозиция задачи. В случае невозможности осуществлять дальнейший успешный план, путем измельчения, то наступает последний цикл. С целью обработки информации, полученной с помощью применения исследовательских методов, для этапа ориентации применяются методы анализа и синтеза. Анализ дает возможность изучать качества, свойства и характеристики исследуемого объекта путем условного разделения на отдельные составные части. Через синтез осуществляется обобщение информации об отдельных составляющих и формируется совокупность информационных данных об объекте исследования в целом. Таким образом, происходит формирование прогнозов на ближайшую и далекую перспективу, на основе результатов полученных в процессе анализа и синтеза. Также, для самого прогнозирования применяются методы расчета и экстраполяции.

3. **Принятие решения (decision)** – на данном этапе происходит выбор лучшего сформированных планов. Чаще всего данный выбор осуществляется согласно критерия «эффективность – затраты», но в условиях лимитированного времени предпочтение отдается плану, предлагающему более быструю достижение уровня надежности.

При принятии решений используются следующие методы:

- метод эффективности-стоимости (построение моделей эффективности, стоимости, синтеза стоимости и эффективности);
- метод теории надежности – сохранение техническими объектами своих свойств во времени и в пределах значения всех установленных параметров, которые должны функционировать в заданном режиме и условиях применения.

4. **Действие (action)** – данный этап цикла характеризуется практической реализацией выбранного



*Балашов А. И., Ковалев А. А.*

плана действий в форме выдачи указания, физической атаке или защите, перемещениях в пространстве и т.п.

Исходя из вышеизложенного следует понимать, что чем дольше мы входим в действие, тем большим временным ресурсом располагает противник. Поэтому тщательная взвешенная подготовка каждого звена петли и постоянные упражнения по устранению задержки путем тренировок – наиболее оптимальный подход к решению вопроса ускорения прохождения петли.

В качестве применения петли OODA в военной сфере применяются два базовых способа по достижению преимущества. Либо в качественном изменении ускорить действие своих циклов, что даст возможность проводить действия первыми и вынудит противника реагировать на наши действия. Либо провести качественное улучшение принимаемых решений, более соответствующих обстановке, решений противника. При этом следует учитывать, что качественность решений приводят к лучшим результатам чаще, чем просто быстрые, ввиду в недостаточной степени просчитанных действий. Поэтому для каждого шага процесса необходимо планомерное качественное и количественное улучшение, что и является прямой функцией проектного управления. При использовании цикла OODA, согласно теории Бойда есть два базовых способа получения преимуществ. Либо опережать его за счет ускорения собственной петли действий, либо производить «регулирование изнутри» процесса деятельности противника. При этом при ускорении процесса принятия решений может существовать два эффекта. В первом эффекте при внедрении своего плана первыми можно вызвать смятение в обстановке ранее, чем начнутся действия противника, поэтому этот эффект носит сугубо наступательный характер. Преимущество первенства в действиях дает возможность занимать рубежи раньше, чем это запланировал противник, то есть убить противника раньше, чем он начнет стрелять. При втором случае противодействующая сторона, избегая уязвимо или вредного воздействия от противника, ускоряет собственный цикл действий OODA делает его оборонительным, и действуя вопреки ожиданий атакующего соперника. И качественность принимаемых решений будет более высокой, чем у противника. При этом конкурентное преимущество достигается либо через совершенствование своих решений, либо через ухудшение качества решений, которые принимаются стороной противника. Применяя автоматизированные системы управления, совершенствуя информационно-аналитическое и разведывательное обеспечение, экспертные и системы поддержки можно значительно повысить качество принимаемых управленческих решений. С помощью обучения и тренировок также значительно улучшается как процессы принятия решений, так и обрабатывается требуемая в конкретных

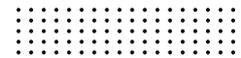
условиях информация. При правильной организации совершенствования своего цикла OODA возникает реальная возможность снижения качества цикла принятия решений и общей функциональной деятельности противника, формировании помех и эффективное противодействие системам разведки и наблюдения, через введение противника в заблуждение или дезориентации (уже на этапе наблюдения и оценки), или с помощью принятия решения нехарактерного или непредсказуемого для противника.

Такая форма осуществления проектного управления как цикл OODA привлекательна на данном этапе для военной сферы тем, что в нем возможно максимально эффективное использование современных высокотехнологических и информационных технологий, а реализации максимальной скорости цикла Бойда помогает полная автоматизация и информатизация всех этапов анализа, принятия решений и осуществления действий.

**Выводы.** Проектное управление первых этапов цикла OODA основано на процессе сбора информации, методичном её распределении, осмыслении, анализе и принятии конечного решения на базе результатов обработанной информации. Ведь именно темп и правильность (в соответствии с обстановкой) принятия решений, являются основой любого эффективного управления и деятельности. Широта возможностей и простота алгоритмизации процесса управления данного проекта открывает широкие возможности во многих областях государственного применения, включая политику и военную сферу. Именно поэтому теорию циклов Бойда можно применить в качестве проекта по недопущению войны. Так как в рамках государств, роль соперника играет аналогичный по своему функционалу и показателям объект, а место победы в конкурентной борьбе определяется политическим весом, экономическим или военным потенциалом, то основываясь на этих приоритетных и ключевых факторах можно выстроить модель цикла OODA, когда постоянная спираль циклов, постоянно контролируясь и корректируясь государством, сможет уберечь ситуацию от эскалации.

#### Литература:

1. Бронникова Т. С. Разработка бизнес-плана проекта. М.: Инфра-М, 2016. 224 с.
2. Васильев А. И., Прокофьев С. Е. Организация проектного управления в органах государственной власти // Управленческие науки. 2016. №4. С. 44–52.
3. Ивлев А. А. Основы теории Бойда. Направления развития, применения и реализации. М., 2008. С. 7.
4. Хрусталева Е. Ю. Глобальное военное противостояние и методология оценки обороноспособности России //



*Балашов А. И., Ковалев А. А.*

- Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2013. №9. С. 2–9.
5. Панина О. В. Проектное управление в органах государственной власти // Альманах мировой науки. 2017. № 1-2 (16). С. 122–125
  6. Шестаков В. А., Антошин В. А. Комплексное управление безопасностью на государственном уровне // Вопросы управления. 2015. №4 (16). С. 68–77.
  7. Клочков В. В., Селезнева И. Е. Стратегические и прогнозные исследования и разработки: проблемы методологии и организации // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2017. Т. 13. №3 (348). С. 449–463.
  8. Гончаров Г. А. Управление институциональными изменениями: сложности и их решение на пути к успеху // Вопросы управления. 2016. №1 (19). С. 7–11.
  2. Vasilyev A. I., Prokofiev S. E. Organization of project management in public authorities // Administrative sciences. 2016. №4. P. 44–52.
  3. Ivlev A. A. Bases of the theory of Boyd. Directions of development, application and realization. M. 2008. P. 7.
  4. Khrustalyov E. Yu. Global military opposition and methodology of assessment of defense capability of Russia// National interests: priorities and safety. 2013. №9. P. 2–9.
  5. Panina O. V. Project management in public authorities // the Almanac of world science. 2017. № 1-2 (16). P. 122–125
  6. Shestakov V. A., Antoshin V. A. Integrated management of safety at the state level // Questions of management. 2015. №4 (16). P. 68–77.
  7. Klochkov V. V., Seleznyova I. E. Strategic and expected research and development: problems of methodology and organization//National interests: priorities and safety. 2017. T.13. №3 (348). P. 449–463.
  8. Goncharov G. A. Management of institutional changes: difficulties and their decision on the way to success // Questions of management. 2016. №1 (19). P. 7–11.

**References:**

1. Bronnikova T. S. Development of the business plan of the project. M.: Infra-M. 2016. 224 p.



## ПРОЕКТ ОСОБОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЗОНЫ ПРОМЫШЛЕННО-ПРОИЗВОДСТВЕННОГО ТИПА «ТИТАНОВАЯ ДОЛИНА» ДОЛГИЙ ПУТЬ ОТ ЗАМЫСЛА К ВОПЛОЩЕНИЮ: УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

**Фельдман М. А.**

доктор исторических наук, 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, 66, feldman-mih@yandex.ru

**Маслов Н. В.**

инженер, «Корпорация «ВСМПО-Ависма» (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, feldman-mih@yandex.ru

УДК 338.2  
ББК 65.9(2Рос)

**Цель.** Изучение реализации проекта ОЭЗ «Титановая долина» – кластера, предназначенного на роль локомотива экономического потенциала региона.

**Методы.** На основе сравнительного и системного подходов проанализированы реальное финансирование объектов ОЭЗ; роль и взаимодействие субъектов регулирования проекта ОЭЗ «Титановая долина; итоги строительства.

**Результаты.** Выявлены этапы процесса реализации проекта ОЭЗ «Титановая долина», сделан вывод о характерных недочетах на всех этапах создания ОЭЗ ППТ «Титановая долина», отмечена реальная картина состояния строительства объектов кластера, указаны пути оптимизации хода работ.

**Научная новизна.** В предложенной читателю статье впервые дается комплексная оценка финансирования и результатов реализации проекта ОЭЗ «Титановая долина за 2010–2016 гг. Сделаны выводы о путях дальнейшего совершенствования согласования интересов органов власти и субъектов предпринимательства.

*Ключевые слова:* органы исполнительной власти, особая экономическая зона, современные промышленно-производственные комплексы, строительство, объекты кластера.

## THE PROJECT OF THE SPECIAL ECONOMIC ZONE OF INDUSTRIAL – PRODUCTION TYPE «TITANIUM VALLEY» A LONG WAY FROM OVER-IDEA TO IMPLEMENTATION: ADMINISTRATIVE ASPECTS

**Feldman M. A.**

Doctor of Science (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), 66, 8 March, Ekaterinburg, 620990, Russia, feldman-mih@yandex.ru

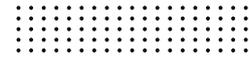
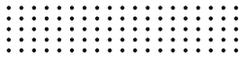
**Maslov N. V.**

engineer, «Corporation «VSMPO-AVISMA» (Russia), 66, 8 March, Ekaterinburg, 620990, Russia, feldman-mih@yandex.ru

**Purpose.** The study of the implementation of the project of the SEZ “Titanium valley” cluster, they gained on the role of the locomotive of the economic potential of the region.

**Methods.** On the basis of a comparative and systematic approaches to analyze the real financing facilities of the SEZ; the role and interaction of subjects of regulation of the project of the SEZ “Titanium valley; the end of construction.

**Results.** Identified the stages of implementation of the project of the SEZ “Titanium valley”; the conclusion is made about the characteristic defects at all stages of creation of SEZ “Titanium to a-Lina”; marked the real picture of the status of the construction of the cluster objects, the ways of optimization progress.



**Scientific novelty.** In proposed to the reader article provided the first comprehensive assessment of financing and results of the project of the SEZ “Titanium valley for 2010–2016 conclusions on ways of further improvement of coordination of interests of authorities and business entities.

*Key words:* executive authorities, special economic zone, modern industrial complexes, the construction of the cluster objects.

Одной из основных задач регионов Российской Федерации в настоящее время является повышение инвестиционной привлекательности территории, привлечение притока финансов как национальных, так из-за рубежа. Для этого широко используются такие инструменты, как особые экономические зоны, технопарки, кластера, которые выступают в роли точек роста экономического потенциала региона. Такой точкой роста для Свердловской области является проект особой экономической зоны промышленно-производственного типа «Титановая долина». Реализация проекта решает задачи развития Свердловской области в стратегической перспективе, формируя конкурентные преимущества региона в мировом масштабе.

Концепция создания и развития ОЭЗ ППТ «Титановая долина» разработана совместными усилиями четырех организаций: ОАО «Корпорация развития Среднего Урала», Аналитический центр «Эксперт-Урал», Отдел территориального планирования ООО «Проектно-Инвестиционная Компания «Центр качества строительства», Центр региональных экономических исследований Высшей школы экономики и менеджмента Уральского федерального университета им. первого президента РФ Б. Н. Ельцина.

Основной целью создания ОЭЗ ППТ «Титановая долина» является формирование на территории особой экономической зоны современных промышленно-производственных комплексов, способных обеспечить производство высокотехнологичной продукции глубокой промышленной переработки в целях удовлетворения потребностей российской экономики и стимулирования экспорта, за счет масштабного привлечения отечественных и иностранных инвестиций.

Постановление Правительства РФ № 1032 «О создании на территории муниципального образования Верхнесалдинский городской округ Свердловской области особой экономической зоны промышленно-производственного типа» было подписано 16 декабря 2010 г. Во исполнение указанного постановления между Правительством Российской Федерации, Правительством Свердловской области и Администрацией Верхнесалдинского городского округа заключено Соглашение от 27.12.2010 г. № 26256-ОС/Д25 «О создании на территории Верхнесалдинского городского округа Свердловской области особой экономической зоны промышленно-производственного типа» [1].

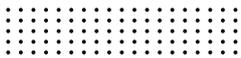
Условно-оптимистичный сценарий развития предполагал, что заполнение резидентами первой очереди освоения «Титановой долины» начнется в 2012 г. и продлится до начала 2015 г. При этом часть зарегистрировавшихся резидентов должна была начать возведение промышленных объектов параллельно со строительством общей площадки, а массовый запуск производств в эксплуатацию осуществить еще до завершения общих строительных работ по созданию инфраструктуры в 2014 г. Этот сценарий предполагал высокий спрос со стороны потенциальных резидентов на производственные площади внутри ОЭЗ «Титановая долина». Планировалось, что первая очередь промышленных объектов будет заполнена резидентами к 2014 г.; вторая очередь к 2018 г., третья очередь к 2019 г. [2].

По условно-оптимистичному сценарию подготовительный этап функционирования ОЭЗ должен был закончиться к 2014 г., а период привлечения потенциальных резидентов завершиться к 2019 г. [2]. Таким образом, предполагалось, что к 2020 г. ОЭЗ выйдет на целевой объем освоения частных инвестиций, направляемых резидентами на создание промышленных объектов.

Условно-пессимистичный сценарий развития предполагал, что заполнение резидентами первой очереди освоения ОЭЗ начнется в конце 2012 г. и продлится до начала 2015 г. Планировалось, что первая очередь освоения будет заполнена резидентами к 2016 г., вторая очередь освоения к 2020 г., третья очередь к 2022 г.

Основными задачами создания на территории Свердловской области особой экономической зоны «Титановая долина» были:

- увеличение глубины переработки титановых изделий в отечественной промышленности, расширение использования титановой продукции в отечественной экономике, предоставление российскому промышленному комплексу широкого спектра готовой титановой продукции;
- усиление роли России на мировом рынке титановой продукции для авиакосмической отрасли, расширение сфер присутствия России на мировом титановом рынке;
- создание условий для масштабного привлечения инвестиций в промышленность региона;
- создание условий для формирования на базе ОЭЗ в долгосрочной перспективе крупных территориальных кластеров.



Фельдман М. А., Маслов Н. В.

Разработчики концепции предполагали, что выполнение задач ОЭЗ позволит создать новые рабочие места на высокотехнологичных производствах; снять напряженность на рынке труда; и, соответственно, ослабить социально-экономические проблемы, связанные с монопрофильностью города Верхняя Салда; приведет к запуску агломерационных процессов в городах Свердловской области, что благоприятно скажется на рынке труда городов Верхняя Салда, Нижняя Салда, Нижний Тагил. В итоге предполагалась диверсификация отраслевой структуры экономики Свердловской области за счет новых высокотехнологичных производств и повышение инвестиционной привлекательности Свердловской области.

Важное преимущество ОЭЗ «Титановая долина» заключалось в том, что в непосредственной близости от нее в Верхней Салде находится основная производственная площадка ПАО «Корпорация «ВСМПО-Ависма» – единственного в России и крупнейшего в мире производителя титановой продукции: слитков и всех видов полуфабрикатов из титановых сплавов. Как известно, Корпорация производит пресованные изделия из алюминиевых сплавов, полуфабрикатов из легированных сталей и жаропрочных сплавов на никелевой основе, при этом ее доля на мировом рынке составляет 22–24%. Поставляя на экспорт 70–75% своей титановой продукции, Корпорация обеспечивает до 35% всех потребностей в титане компании Boeing, 65% концерна EADS, 90% компании Goodrich, 100% фирмы Embraer, Rolls-Royce – 30%, Safran – 30% всего около 350 компаний из 48 стран [4].

17 декабря 2013 г. вступило в силу постановление Правительства Российской Федерации № 1178 г. «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 16 декабря 2010 г. № 1032». Данное постановление явилось предопределяющим событием для развития ОЭЗ ППТ «Титановая долина», так как было предусмотрено финансирование проекта, согласно которому на строительство инженерной, транспортной, инновационной и иной инфраструктуры из средств бюджета Свердловской области планировалось выделение средства в размере не менее 4,7 млрд. рублей. Также предусматривалось, что при формировании федерального бюджета на 2015 г. и плановый период 2016–2017 гг., будут выделены бюджетные ассигнования в размере до 4800 млн. рублей [5].

Финансирование проекта ОЭЗ ППТ «Титановая долина» осуществлялось из двух источников: федерального бюджета и бюджета Свердловской области. Общий объем финансов, полученный с федерального уровня на начало 2017 г. составил 1 млрд. руб., или только 21% от суммы указанной в постановлении Правительства РФ № 1178 от 17 декабря 2013 г. Общий объем финансирования ОЭЗ ППТ «Титановая долина»

из бюджета Свердловской области за весь период ее функционирования составил 1 792 млн. руб. или только 38% от запланированной суммы [4].

Условно процесс реализации проекта ОЭЗ ППТ «Титановая долина» можно разделить на три этапа:

1. На первом этапе (2010–2011 гг.) участниками процесса формирования и регулирования ОЭЗ ППТ «Титановая долина» являлись Министерство экономического развития РФ, Правительство Свердловской области, Администрация Верхнесалдинского городского округа, «Корпорация развития Среднего Урала», Управляющая компания, Наблюдательные и Экспертные советы.

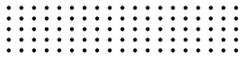
ОАО «Корпорация Развития Среднего Урала» (КРСУ) была создана Правительством Свердловской области в 2010 г. для формирования благоприятной инвестиционной среды на территории региона, создания лучших условий для инвестирования в объекты промышленной, социальной, транспортной и жилищно-коммунальной инфраструктуры.

Управляющая компания (УК) – открытое акционерное общество, которое было создано в целях реализации соглашений о создании особых экономических зон и сто процентов акций которого принадлежит Российской Федерации.

Наблюдательный совет ОЭЗ был создан в целях координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов государственной власти субъекта РФ и исполнительно-распорядительного органа муниципального образования хозяйствующих субъектов по развитию ОЭЗ, осуществления контроля за выполнением соглашения о создании ОЭЗ, содействия в реализации проектов резидентов ОЭЗ, проектов иных инвесторов, а также в целях рассмотрения и утверждения перспективных планов развития ОЭЗ, осуществления контроля над реализацией этих планов.

Министерство экономического развития РФ формирует Экспертный совет по каждому типу особых экономических зон, а также утверждает своим приказом состав экспертного совета по каждому типу особых экономических зон (После передачи полномочий по управлению ОЭЗ в регионы в 3 квартале 2016 года, за это отвечает исполнительный орган власти субъекта).

2. Второй этап (2012 – сентябрь 2016 гг.) характеризовался исключением КРСУ из системы управления. Чем это было вызвано? В 2011 г. через КРСУ осуществлялось финансирование «Титановой долины»; в целях содействия созданию ОЭЗ ППТ «Титановая долина» в государственную собственность Свердловской области приобретены акции открытого акционерного общества «Корпорация развития Среднего Урала» (КРСУ) общей номинальной стоимостью 151 млн. руб., которые КРСУ в свою очередь вложило в уставной капитал управляющей компании.



Фельдман М. А., Маслов Н. В.

Однако внеплановая проверка целевого использования бюджетных инвестиций на реализацию проекта «Титановая долина» выявила, что выделенные государственные деньги не были вложены в строительство инфраструктуры ОЭЗ «Титановая долина», вследствие чего исполнительными органами власти Свердловской области были сделаны выводы об *общей неэффективности деятельности «Корпорации развития Среднего Урала»* [5]. Стартовали и судебные разбирательства финансовой деятельности Корпорации.

После этого КРСУ была отстранена от вопросов реализации проекта ОЭЗ ППТ «Титановая долина», а 22.12.2014 г. перестала быть акционером ОАО «ОЭЗ «Титановая долина», передав все принадлежащие акции Свердловской области Министерству по управлению государственным имуществом Свердловской области [6].

3. Третий этап (с сентября 2016 г. по н. в.) стартовал с перестройки всей системы управления, которая произошла в рамках осуществления мероприятий по совершенствованию системы регулирования особых экономических зон в РФ. Суть перестройки заключалась в делегировании Министерством экономического развития РФ основных полномочий по управлению ОЭЗ исполнительным органам власти субъектов РФ.

5 сентября 2016 г. между Минэкономразвития России и Правительством Свердловской области было подписано Соглашение о передаче полномочий по управлению особой экономической зоной Правительству Свердловской области. Делегирование полномочий властям Свердловской области произошло с определением целевых показателей (КРП) и установление правила, по которому в случае невыполнения обязательств Правительство Свердловской области будет обязано возратить в доход федерального бюджета, выделенные денежные средства [7].

Постановление Правительства Свердловской области № 552-ПП от 09.08.2016 «О наделении Министерства инвестиций и развития Свердловской области отдельными полномочиями», определило орган исполнительной власти субъекта федерации, который будет исполнять полномочия по управлению ОЭЗ ППТ «Титановая долина» Министерство инвестиций и развития Свердловской области.

Помимо указанных выше полномочий, Министерство инвестиций и развития Свердловской области обязывалось обеспечить подготовку и направление в Министерство экономического развития РФ ежегодного отчета о результатах функционирования ОЭЗ с указанием показателей эффективности функционирования ОЭЗ в порядке и сроки установленные соглашением между Министерством экономического развития Российской Федерации и Правительством Свердловской области [8]. Министерство инвестиций и развития Свердловской области отвечает и за формирование

Экспертного Совета ОЭЗ ППТ «Титановая долина». Очевидно, что столь частые изменения структуры регулирующих инстанций не способствовало успешной реализации плановых задач.

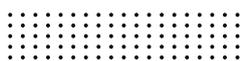
Согласно Приказам Министерства экономического развития РФ о передачи полномочий управляющим компаниям полномочий по управлению ОЭЗ, последние должны раскрывать информацию в печатных и электронных средствах массовой информации о своей деятельности и об ОЭЗ, находящихся у них в управлении. Однако при этом требования к составу и формам размещаемой информации нормативно не определены. Отсутствие закрепленных требований приводит к сомнительному содержанию отчетности, которая не отражает реальное состояние дел.

Например, объем отчета «О результатах деятельности ОАО «ОЭЗ «Титановая долина» по формированию ОЭЗ ППТ «Титановая долина» на территории Верхнесалдинского городского округа Свердловской области по состоянию на 01.10.2016 г.» составляет всего четыре страницы (текстовый редактор Word). При этом основу содержания составляют данные, которые не имеют отношение к периоду деятельности общества в 2016 г. Также на сайте имеется ссылка на портал для раскрытия информации, где должны быть размещены годовые отчеты, однако какая-либо информации по деятельности ОАО «ОЭЗ «Титановая долина» на указанном портале отсутствует.

Вызывают вопросы и предоставление инвестиций из бюджета Свердловской области, например, в 2012–2013 гг. (300 млн. руб.) и (500 млн. руб.) *без определения направления расходования средств отдельно для строительства объектов инфраструктуры и отдельно на выполнение функций управляющей компании*. Кроме того, не формировались рабочие группы по рассмотрению проектов Программ управления государственной собственностью Свердловской области и приватизации государственного имущества, необходимость создания которых установлена пунктом 10 Положения о порядке и сроках разработки проекта программы управления государственной собственностью Свердловской области [9].

Контроль над реализацией мероприятий осуществлялся путем анализа отчетности, предоставляемой по договору. Оценка эффективности деятельности Общества проводилась на заседании межведомственной комиссии по эффективности управления государственной собственностью Свердловской области (например, 20 июня 2014 г. были рассмотрены результаты финансово-хозяйственной деятельности ОАО «ОЭЗ «Титановая долина» за 2013 г.)

К сожалению, правом проведения проверок, предусмотренных Договором об участии Свердловской области в собственности ОАО «ОЭЗ «Титановая



Фельдман М. А., Маслов Н. В.

долина» от 27.03.2013, по соблюдению условий предоставления бюджетных инвестиций, МУГИСО в 2013–2016 гг. не воспользовалось [10].

Проведенное нами исследование реализации проекта ОЭЗ «Титановая долина» позволяет сделать вывод о том, что на всех этапах прослеживаются следующие недочеты, ставшие преградами на пути создания ОЭЗ ППТ «Титановая долина»:

- неопределенность и несогласованность финансирования создания объектов инженерной, транспортной, социальной и иной инфраструктуры;
- неэффективная и, по сути, бесконтрольная деятельность Корпорации развития Среднего Урала (на 1-ом этапе);
- непрозрачность отчетной УК ОАО «ОЭЗ «Титановая долина»;
- отсутствие должного надзора за финансовыми операциями УК;
- низкая оперативность Экспертного совета по ОЭЗ ППТ (на 1-ом и 2-ом этапах);
- неопределенность функций (и самой необходимости существования) Наблюдательного совета (на 3-этапе);
- формальный характер взаимодействия УК ОАО «ОЭЗ «Титановая долина» с органами местного самоуправления и общественностью Верхнесалдинского городского округа;
- отсутствие научного и экспертного сопровождения проекта.

В результате, на начало 2017 г. итогом реализации проекта ОЭЗ ППТ «Титановая долина» является только работы на *начальной стадии проекта*. В первой очереди ОЭЗ (Верхнесалдинский городской округ) ведется строительство инфраструктуры и промышленных комплексов двух резидентов ООО «ВСМПО-Новые технологии» и ООО «Зибус» [10].

По реализации второй очереди (муниципальное образование г. Екатеринбург) принципиальное решение принято – готовятся необходимые документы для отправки заявки в Министерство экономического развития Российской Федерации на расширение границ ОЭЗ «Титановая долина».

В рамках первой очереди «Титановой долины» управляющей компанией завершено строительство пятнадцати основных объектов инженерной инфраструктуры (сети газо-, водо-, электроснабжения, дороги, и др.) важных для запуска промышленно-производственной деятельности компаний резидентов, то есть можно сказать о начале инвестиционного этапа – строительство резидентами промышленных комплексов. Всего на 1 января 2017 г. Соглашения об осуществлении промышленно-производственной деятельности на территории ОЭЗ ППТ «Титановая долина» были подписаны с 11 компаниями, в том числе и с резидентом «ВСМПО-Новые технологии» на базе, которого

будет создано совместное производство ОАО «Корпорация «ВСМПО-АВИСМА» и концерна Boeing [10].

В самом начале становления проекта ОЭЗ ППТ «Титановая долина» областные власти рассчитывали на то, что уже в течение ближайших пяти лет число резидентов составит 25 компаний, объем инвестиций в новые производства в ОЭЗ со стороны резидентов достигнет 40 млрд. руб., появится около 8 тыс. новых рабочих мест. «В целом только по предварительным оценкам до 2030 г. проект должен принести в бюджеты всех уровней 179 млрд. руб.», – говорил являвшийся в тот период губернатором Свердловской области Александр Мишарин [11].

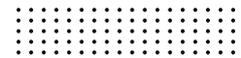
Планы 2012 г., в связи с медленным темпом строительства, планы ОЭЗ ППТ «Титановая долина» были скорректированы: к 2018 г. должны быть введены в строй 18 действующих предприятий резидентов и 1800 рабочих мест, созданных на площадке ОЭЗ [12].

Если вернуться к реальному состоянию дел, то на начало 2017 г. плановыми показателями для ОЭЗ ППТ «Титановая долина» предусмотрено что, количество резидентов, реализующих соглашения об осуществлении деятельности в ОЭЗ, должно быть не более 12, объем инвестиций, осуществленных резидентами на территории ОЭЗ – 2 676 млн. руб., а количество рабочих мест, созданных резидентами ОЭЗ, – всего лишь 145 [13].

Приведенная информация о соотношении начальных, промежуточных планов с реальной ситуацией на текущее время в систематизированном виде представлена в таблице 1.

Анализируя указанные в таблице данные можно сделать однозначный вывод об оторванности первоначальных планов развития ОЭЗ ППТ «Титановая долина» от реальной инвестиционной ситуации в Свердловской области и России в целом. Так по показателю «количество рабочих мест», созданных резидентами на площадке ОЭЗ плановые показатели на 2016 г. в 55 раз меньше тех, которые декларировались официальными лицами в 2010 г., а по объемам инвестиций резидентами в производство разница также достигает внушительных 15 раз. Подведем черту: совместных усилий исполнительных органов власти как федерального, так и регионального уровней наряду с управляющей компанией не хватило для реализации того потенциала, который виделся на «заре» проекта особой экономической зоны промышленно-производственного типа «Титановая долина».

Очевидно, *отсутствие на должном уровне координации и взаимодействия субъектов регулирования особой экономической зоны*, как между собой, так и с общественностью. Так старт проекта особой экономической зоны промышленно-производственного типа проекта был дан без предварительного прохождения согласования с представителями науки и институтами



Фельдман М. А., Маслов Н. В.

Табл. 1. Соотношение плановых задач и реальных показателей реализации проекта «ОЭЗ» Титановая долина в 2010–2016 гг.

Год	Число резидентов	Количество рабочих мест созданных резидентами	Объем инвестиций в новые производства в ОЭЗ, млн руб.
2010	25	8 000	40 000
2012	18	1 500	–
2016	12	145	2 676

гражданского общества, что в современных условиях является достаточно серьёзным упущением. Кроме того, наличие переоценка инвестиционной привлекательности площадки ОЭЗ на территории Свердловской области, в рамках развития таких приоритетных отраслей как: металлообработка, машиностроение, авиастроение.

Сказались и такие факторы, как: отсутствие должного объема средств, необходимого для строительства объектов инженерной инфраструктуры, без которой площадка ОЭЗ не представляет интереса для инвесторов; достаточно растянутый подготовительный период проектирования и прохождения различных экспертиз, который занял 3 года; некомпетентная и противозаконная финансовая деятельность управляющей компании ОАО «ОЭЗ «Титановая долина».

Нельзя не отметить и неблагоприятную экономическую и внешнеполитическую ситуацию, в результате которой часть резидентов были вынуждены корректировать источники финансирования собственных проектов из-за падения курса отечественной валюты и экономических санкций, что также повлияло и на закупку высокотехнологичного оборудования в западных странах.

Часть указанных причин отставания проекта ОЭЗ «Титановая долина» непосредственно связана с существующими проблемами в системе взаимодействия между участвующими в проекте органами власти и управляющей компанией. Так остро стоит проблема выполнения обязательств по финансированию строительства инфраструктуры особой экономической зоны, которые носят декларативный характер, вследствие отсутствия каких-либо законодательных норм, регулирующих данный вопрос.

Вызывает вопрос и контроль исполнительными органами власти финансовых операций хозяйствующего субъекта ОЭЗ. Вдобавок не раз возникали конфликты и противоречия между Администрацией Верхнесалдинского городского округа и управляющей компанией. Органы местного самоуправления, не без оснований, указывали на то, что свои действия ОАО «ОЭЗ «Титановая долина» не согласовывало с ними.

При этом официальные лица управляющей компании утверждали, что все их действия с городскими властями были согласованы, а взаимодействие с властями четко выстроено. В связи с отсутствием прямых рычагов воздействия муниципалитету приходилось обращаться к органам власти Свердловской области. В 2014 г. и 2016 г. плановые проверки юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на территории ОЭЗ не проводились [10].

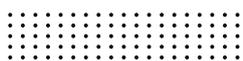
Проект особой экономической зоны промышленно-производственного типа «Титановая долина» получил импульс для выхода на новую стадию развития в 2015 г., когда под цели реализации инвестиционного проекта локализации на территории Свердловской области производства самолета Л-410 (инициаторы проекта: ООО «УГМК-Холдинг» г. Верхняя Пышма, АО «Уральский завод гражданской авиации» г. Екатеринбург) было принято решение о создании второй очереди ОЭЗ ППТ «Титановая долина» на территории земельного участка имущественного комплекса аэропорт «Уктус» [14].

Решение о создании второй очереди ОЭЗ ППТ «Титановая долина» принято в ходе совещания у Министра промышленности и торговли Российской Федерации Д. В. Мантурова и рассмотрено на заседании президиума Правительства Свердловской области 21.09.2015 г. (протокол от 30.09.2015 №6-ПЗП) [15].

Была подтверждена готовность Министерства экономического развития Российской Федерации оказывать всестороннюю поддержку в реализации указанного проекта (протоколы от 06.10.2015 №343 и от 28.07.2016 №81-АП) [16].

21 июля 2016 г. Советом директоров ОАО «ОЭЗ «Титановая долина» в качестве одного из приоритетных направлений деятельности ОАО «ОЭЗ «Титановая долина» было одобрено создание второй очереди ОЭЗ «Титановая долина» в целях реализации проектов по разработке, производству, локализации производства авиационной техники, созданию производства титановых изделий для воздушных судов.

Генеральный директор ОАО ОЭЗ «Титановая долина» Артемий Кызласов отметил, что развитие второй очереди ОЭЗ диктует рынок. «Уральский завод гражданской авиации» – якорный резидент, планирующий производить готовые самолеты и вертолеты. В 180 км от второй очереди расположен крупнейший в мире производитель титана, клиентами которого выступают все ведущие авиастроители мира. Достаточно логично было бы объединить механообработку титана для авиастроения в Салде и сборку узлов для самолетов и готовых летательных аппаратов в Екатеринбурге. Это позволит значительно снизить издержки будущих резидентов, а также повысить объемы импортозамещения, в том числе при производстве



Фельдман М. А., Маслов Н. В.

российских самолётов. Общая площадь перспективной второй очереди составляет почти 100 гектаров. На эту площадку планируется привлечь порядка 10 резидентов (расчетное количество рабочих мест – 1200). В приоритете производители авиа-компонентов, но рассматриваются инвесторы и из других отраслей. Главный критерий высокотехнологичность, капиталоемкость и безопасность производства) [16].

На наш взгляд решение о создании второй очереди ОЭЗ «Титановая долина», в первую очередь, было продиктовано желанием интенсифицировать развитие «буксующего» проекта экстенсивным путем, с целью выполнения целевых показателей и создания положительного образца о деятельности ответственных за реализацию проекта ОЭЗ органов власти и управляющей компании. Во-вторых, нельзя не отметить существенное влияние компании ООО «УГМК-Холдинг», которая активно лоббировала данное решение.

Подведем итог. Проведенное исследование показывает, что, к сожалению, средства из федерального и областного бюджета во многом оказались заморожены, а плановый срок ввода в действие ОАО «ОЭЗ «Титановая долина» сдвинут на неопределенный срок.

Только прозрачность действий всех названных выше участников строительства например, ежеквартальные отчеты в областном Законодательном собрании и в Городской Думе Верхней Салды может изменить положение дел к лучшему. По итогам исследования сделан вывод, что эффективное развитие института особых экономических зон непосредственно зависит от уровня взаимодействия всех регулирующих органов. Качественное взаимодействие предполагает осуществления согласованных, продуманных и последовательных действий субъектов регулирования института особых экономических зон: от Министерства экономического развития Российской Федерации до общественности и администрации муниципального образования, на территории которого создается особая экономическая зона.

#### Литература:

1. Отчет «О результатах деятельности ОАО «ОЭЗ «Титановая долина» по формированию ОЭЗ ППТ «Титановая долина» на территории Верхнесалдинского городского округа Свердловской области» по состоянию на 01 января 2015 года [электронный ресурс]. URL: <http://titanium-valley.com> (дата обращения 23.04.2016 г.).
2. Концепция создания и развития ОЭЗ ППТ «Титановая долина». 2010 г. [электронный ресурс] URL: <http://www.acexpert.ru/analytics/projects/koncepciya-sozdaniya-i-razvitiya-oez-ppt-titanovay.html> (дата обращения 04.03.2016 г.).
3. Соболев А. О. Зарубежный опыт инновационного развития старопромышленных регионов и возможности его использования в России // Вопросы управления. 2015 №1(3.) С. 73–79.
4. О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 16 декабря 2010 года № 1032: Постановление Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2013 года № 1178 Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Официальный сайт ОЭЗ «Титановая долина». Поступление средств из федерального бюджета продолжается [электронный ресурс]. URL: [http://titanium-valley.com/media/novosti/postuplenie\\_sredstv\\_iz\\_federalnogo\\_byudzheta\\_prodolzhaetsya/](http://titanium-valley.com/media/novosti/postuplenie_sredstv_iz_federalnogo_byudzheta_prodolzhaetsya/) (дата обращения 10.08.2016).
6. Годовой отчет Открытого акционерного общества «Особая экономическая зона «титановая долина» за 2014 год [электронный ресурс]. URL: <http://titanium-valley.com/files2>. (дата обращения 27.08.2016)
7. О передаче Правительству Свердловской области отдельных полномочий по управлению особой экономической зоной промышленно-производственного типа, созданной на территории муниципального образования Верхнесалдинский городской округ Свердловской области: Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 18 апреля 2016 года № 257. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. О наделении Министерства инвестиций и развития Свердловской области отдельными полномочиями: Постановление Правительства Свердловской области от 9 августа 2016 года № 552-ПП [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. О результатах проверки использования средств областного бюджета открытым акционерным обществом «Особая экономическая зона «Титановая долина» в 2012 и 2013 годах. Отчет Счетной палаты Свердловской области от 28 ноября 2014 года [электронный ресурс]. URL: <http://spsob66.ru/22-01-2015-kollegiya-schetnoj-palaty-sverdlovskoj-oblasti-rassmotrela-itogikontrolnyx-meropriyatij/> (дата обращения 11.03.2016).
10. Отчет о результатах деятельности ОАО «ОЭЗ «Титановая долина» по формированию ОЭЗ ППТ «Титановая долина» на территории Верхнесалдинского городского округа Свердловской области по состоянию на 01 января 2017 года [электронный ресурс]. <http://titanium-valley.com> (дата обращения 22.01.2017 г.).
11. Аналитический центр ЭкспертУрал [электронный ресурс]. URL: <http://www.acexpert.ru/archive/5-452/pro-titanov-i-lyudey.html> (дата обращения 04.09.2016).
12. Инвестиционный путеводитель Свердловской област. [электронный ресурс]. URL: <http://titaniumvalley.com/files4/Инвестиционный%20путеводитель%20Свердловской%20области.pdf> (дата обращения 04.09.2016).
13. Окружная интернет-газета ПравдаУрФО [электронный ресурс]. URL: <http://pravdaurfo.ru/>



Фельдман М. А., Маслов Н. В.

- news/136879-titanovaya-dolina-raskryla-pokazateli (дата обращения 04.03.2016 г.).
14. Официальный сайт Правительства Свердловской области. Проект производства самолетов Л-410 начнет возрождение уральского авиастроения [электронный ресурс]. URL: <http://www.midural.ru/news/list/document80799> (дата обращения 03.09.2016).
  15. Официальный сайт Правительства Свердловской области. Подготовка заявки свердловских властей на создание второй очереди ОЭЗ «Титановая долина» находится на завершающей стадии [электронный ресурс]. URL: <http://www.midural.ru/news/list/document93087/> (дата обращения 03.10.2016).
  16. Официальный сайт Правительства Свердловской области. О текущей ситуации по расширению особой экономической зоны промышленно-производственного типа на территории свердловской области за счет земельных участков, расположенных на территории других муниципальных образований свердловской области (вторая очередь) [электронный ресурс]. URL: <http://www.midural.ru/news/list/document193987/> (дата обращения 03.10.2016).
- References:**
1. The report «About results of activity of JSC «SEZ «Titanium valley» on the formation of the SEZ «Titanium valley» on the territory of Verkhnyaya Salda district of the Sverdlovsk region» dated 1 January 2015 [e-resource]. URL: <http://titanium-valley.com> (date of reference 23.04.2016)
  2. The concept of creation and development of SEZ «Titanium valley». OJSC «development Corporation of Middle Ural» analytical center «Expert-Ural». 2010 [e-resource]. URL: <http://www.acexpert.ru/analytics/projects/konceptsiya-sozdaniya-i-razvitiya-oez-ppt-titanovay.html> (date of reference 04.03.2016).
  3. Sobolev A. O. Foreign experience of innovative development of old industrial regions and possibility of its application in Russia // Management Issues. 2015. № 1(3) P. 73–79.
  4. On amendments to resolution of the Government of the Russian Federation dated 16 December 2010 №. 1032: the government of the Russian Federation №. 1178 (ed. by 17 December 2013). Access from Ref.-legal system «ConsultantPlus».
  5. Official site of the SEZ «Titanium valley». The flow of funds from the Federal budget continues [e-resource]. URL: [http://titanium-valley.com/media/novosti/postuplenie\\_sredstv\\_iz\\_federalnogo\\_byudzhetna\\_prodlzhaetsya/](http://titanium-valley.com/media/novosti/postuplenie_sredstv_iz_federalnogo_byudzhetna_prodlzhaetsya/) (date of reference 10.08.2016).
  6. Annual report of Open joint stock company «Special economic zone «titanium valley» for 2014 [e-resource]. URL: <http://titanium-valley.com/files2/ГОДОВОЙ%20ОТЧЕТ%202014.pdf> (date of reference 27.08.2016).
  7. On the transfer to the Government of the Sverdlovsk region certain powers for management of special economic zone of industrial-production type, established on the territory of the municipality Verkhnyaya Salda urban district of the Sverdlovsk region. Order of the Ministry of economic development of the Russian Federation dated 18 April 2016 №. 257 [e-resource]. Access from Ref.-legal system «ConsultantPlus».
  8. On vesting the Ministry of investments and development of Sverdlovsk region certain powers: Resolution of the government of Sverdlovsk region dated 9 August 2016 №. 552-PP. Access from Ref.-legal system «ConsultantPlus».
  9. About results of check of use of means of the regional budget open joint-stock company «Special economic zone «Titanium valley» in 2012 and 2013. The report of the accounts chamber of the Sverdlovsk region dated November 28, 2014 [e-resource]. URL: <http://sps066.ru/22-01-2015-kollegiya-schetnoj-palaty-sverdlovskoj-oblasti-rassmotrela-itogi-kontrolnyx-meropriyatij/>
  10. Report on the results of activities of JSC «SEZ «Titanium valley» on the formation of the SEZ «Titanium valley» on the territory of Verkhnyaya Salda district of the Sverdlovsk region dated 01 January 2017 [e-resource]. <http://titanium-valley.com> (date of reference 22.01.2017)
  11. Analysis center Experture [e-resource]. URL: <http://www.acexpert.ru/archive/5-452/pro-titanov-i-lyudey.html> (date of reference 04.09.2016).
  12. Guide to investment Sverdlovsk region [e-resource]. URL: <http://titanium-valley.com/files4/Инвестиционный%20путеводитель%20Свердловской%20области.pdf> (date of reference 04.09.2016).
  13. County online newspaper Pravdaru [e-resource]. URL: <http://pravdaurfo.ru/news/136879-titanovaya-dolina-raskryla-pokazateli> (date of reference 04.03.2016).
  14. Official website of the government of Sverdlovsk region. The project and production of aircraft L-410 will start a revival of the Ural aviation [e-resource]. URL: <http://www.midural.ru/news/list/document80799> (date of reference 3.09.2016).
  15. Official website of the government of Sverdlovsk region. Preparation of the application of the Sverdlovsk authorities at the second stage of creation of the SEZ «Titanium valley» is in its final stage [e-resource]. URL: <http://www.midural.ru/news/list/document93087/> (date of reference 3.10.2016).
  16. Official website of the government of Sverdlovsk region. On the current situation on the expansion of the special economic zone of industrial-production type on the territory of Sverdlovsk region at the expense of land plots located on the territory of other municipal formations of the Sverdlovsk region (second stage) [e-resource]. URL: <http://www.midural.ru/news/list/document193987/> (date of reference 3.10.2016).



## УПРАВЛЕНИЕ РИСКАМИ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ МАЛОЭТАЖНЫХ ПРОЕКТОВ В СТРОИТЕЛЬСТВЕ

**Филюшина К. Э.**

кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и управления городским хозяйством, Томский государственный архитектурно-строительный университет (Россия), 634003, Россия, г. Томск, Соляная пл., 2, kfi1617@yandex.ru

**Минаев Н. Н.**

доктор экономических наук, профессор кафедры экономики и управления городским хозяйством, Томский государственный архитектурно-строительный университет (Россия), профессор кафедры экономики природных ресурсов, Национальный исследовательский Томский политехнический университет (Россия), 634003, Россия, г. Томск, Соляная пл., 2, nnminaev@mail.ru

**Гусакова Н. В.**

старший преподаватель кафедры экономики и управления городским хозяйством, Томский государственный архитектурно-строительный университет (Россия), 634003, Россия, г. Томск, Соляная пл., 2, gusakovanata@mail.ru

**Добрынина О. И.**

магистрант 2 курса кафедры экономики и управления городским хозяйством, Томский государственный архитектурно-строительный университет (Россия), 634003, Россия, г. Томск, Соляная пл., 2, dobrynina\_oly@mail.ru

УДК 338.242.2

ББК 65.31

**Предмет.** В статье проведено исследование, направленное на управление рисками в проектах малоэтажного жилищного строительства, основанных на принципах государственно-частного партнерства (ГЧП).

**Цель.** Разработка новой методики анализа и оценки рисков, возникающих при реализации инвестиционных проектов малоэтажного жилищного строительства России.

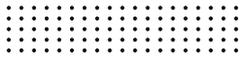
**Методы.** В настоящей работе с помощью статистических методов проанализированы все возможные риски в инвестиционных проектах малоэтажного жилищного строительства, методами экспертных оценок, моделирования и прогнозирования предложен новый алгоритм и методика анализа и оценки рисков, разработана классификация рисков, а также определена степень важности для каждого риска.

**Область применения.** Данные разработки могут быть применены в разработке документов территориально-отраслевого планирования, а также в разработке программ развития строительной отрасли, в том числе малоэтажного строительства.

**Результаты.** Проанализированы существующие методы анализа и оценка рисков, разработан новый комплексный метод оценки рисков для малоэтажных проектов. Авторами разработана классификация возможных рисков, возникающих при реализации малоэтажных проектов, основанных на принципах ГЧП. Выявленные риски оценены с позиции вероятности и тяжести их возникновения, а также определены существенные и тяжелые риски в рассматриваемых проекте.

**Значимость.** Значимость данной статьи, обусловлена тем, что с помощью разработанной методики анализа и оценки рисков можно выявить возможные риски при реализации малоэтажных проектов, распределить ответственность за возможные риски между всеми участниками проекта, спрогнозировать какие риски являются наиболее существенными и тяжелыми, что позволит разработать мероприятия по устранению выявленных рисков не дожидаясь наступления рискового события.

**Вывод.** На основе разработанной методики анализа и оценки рисков, авторы достигают повышения эффективности взаимодействий между субъектами инвестиционного проекта в вопросах распределения рисков. Это в свою очередь обеспечивает более точное планирование проектов малоэтажного жилищного строительства, а также снижение всех возможных рисков еще на начальном этапе реализации проекта, что обеспечит финансовую стабильность при реализации таких проектов.



*Филюшина К. Э., Минаев Н. Н., Гусакова Н. В., Добрынина О. И.*

**Финансирование.** Статья выполнена в рамках гранта Президента Российской Федерации № МК-5341.2016.6 «Формирование концептуальной региональной модели управления интенсификацией процессов реализации проектов государственно-частного партнерства в малоэтажном строительстве с учетом требований энергетической эффективности»

*Ключевые слова:* управление, анализ и оценка рисков, малоэтажный проект, государственно-частное партнерство, методика, вероятность, тяжесть, важность рисков.

## RISK MANAGEMENT IN THE IMPLEMENTATION OF LOW-RISE PROJECTS IN CONSTRUCTION

**Filiushina K. E.**

Candidate of Science (Economics), docent of Department of Economics and Urban Management, Tomsk State University of Architecture and Building (Russia), 634003, Russia, Tomsk, Solyanaya Sq., 2, kri1617@yandex.ru

**Minaev N. N.**

Doctor of Science (Economics), professor of Department of Economics and Urban Management, Tomsk State University of Architecture and Building (Russia), professor of Department of Natural Resources Economics, National Research Tomsk Polytechnic University (Russia), 634003, Russia, Tomsk, Solyanaya Sq., 2, nnminaev@mail.ru

**Gusakova N. V.**

senior lecturer of Department of Economics and Urban Management, Tomsk State University of Architecture and Building (Russia), 634003, Russia, Tomsk, Solyanaya Sq., 2, gusakovanata@mail.ru

**Dobrinina O. I.**

2<sup>nd</sup> year master student, Department of Economics and Urban Management, Tomsk State University of Architecture and Building (Russia), 634003, Russia, Tomsk, Solyanaya Sq., 2, dobrynina\_oly@mail.ru

**Object.** The paper conducted a survey on risk management in the projects of low-rise housing construction based on the principles of public-private partnership (PPP).

**Purpose.** The development of new techniques of analysis and evaluation of risks arising during implementation of investment projects of low-rise housing construction in Russia.

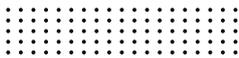
**Methods.** In the present work using statistical methods to analyze all the possible risks in investment projects of low-rise housing construction, methods of expert estimates, modeling and forecasting of the algorithm and the method of analysis and risk assessment, the classification of risks and the degree of importance for each risk.

**Scope.** These developments can be applied for development of documents of territorial sectoral planning and in the development of programs of development of the construction industry, including low-rise construction.

**Results.** Analyzed existing methods of analysis and risk assessment, developed a new comprehensive method of risk assessment for low-rise projects. The authors developed a classification of possible risks that arise when implementing the low-rise projects based on PPP principles. Identified risks are assessed from the perspective of probability and severity of their occurrence, and defined significant and severe risks in the project.

**Significance.** The significance of this article, due to the fact that with the help of this technique, analysis and risk assessment identify possible risks in the implementation of low-rise projects, to allocate responsibility for possible risks among all project participants, to predict which risks are most significant and heavy that will allow you to develop activities to address the identified risks without waiting for the onset of risk events.

**Conclusion.** Based on the developed methodology of analysis and risk assessment, the authors reach improve the efficiency of interactions between subjects of the investment project risks allocation. This in turn provides a more accurate planning of projects of low-rise housing construction, and also decrease all possible risks at the initial stage of the project, which will provide financial stability in the implementation of such projects.



Филюшина К. Э., Минаев Н. Н., Гусакова Н. В., Добрынина О. И.

**Financing.** The paper has been prepared within the frameworks of the President of the Russian Federation Grant No. МК-5341.2016.6 “Formation of concept-based regional governance model to stimulate the processes of public-private partnership projects implementation in low-rise construction considering the energy efficiency requirements”.

**Keywords:** management, analysis and risk assessment, low-rise project, a public-private partnership, methodology, probability, severity, importance, risks.

Строительная отрасль сегодня находится в состоянии упадка, что в первую очередь зависит от неблагоприятной ситуации в стране. На сегодняшний день по данным Федеральной службы государственной статистики к основным факторам, ограничивающим строительную деятельность можно отнести следующие (рисунок 1).

Наибольшее количество респондентов выделили следующие факторы сдерживающие развитие строительной отрасли, а именно высокий уровень налогов, высокая стоимость строительных материалов и неплатежеспособность заказчиков. Действительно индекс предпринимательской уверенности в строительстве к 2016 году значительно снижается (рисунок 2), что также является последствием экономического кризиса стране.

В связи со сложившейся ситуацией в стране, вопросы управления рисками являются неотъемлемой частью любого строительного проекта. Исходя из этого, авторы в своем исследовании проводят анализ рисков малоэтажного жилищного строительства, как одного из перспективных направлений развития строительной отрасли. Процессу реализации малоэтажного проекта сопутствуют значительные риски, которые требуют их детального изучения. Идентификация и разработка

мероприятий по устранению возможных рисков позволит реализовать малоэтажный проект без значительных финансовых потерь в дальнейшем, для этого требуется разработка новой методики анализа и оценки возможных рисков трансформированная именно под малоэтажное жилищное строительство.

Рискам посвящено достаточно много трудов, как отечественных ученых, так и зарубежных. Родоначалниками теоретического осмысления риска в экономике можно считать работы А. Дамодаран [1], А. Маршалла [2], А. Пигу, А. Смита, Г. Марковиц, Дж. Долана [3], Дж. Кейнс, Дж. Нейман [4], Дж. Милля, Д. Рикардо, И.-С. Сениора, М. Мескона [5], У. Шарпа [6], Ф. Найта [7], Э.-Д. Линдсей и др. Современные отечественные экономисты, такие как В.В. Боков [8], В.Г. Федцов, В.Т. Севрук [9], И.Т. Балабанов, П.В. Забелин, Т.М. Бакурова [10], Я.Р. Рейльян [11], также всесторонне и разнонаправленно определяют содержание риска.

В работе проводится анализ рисков малоэтажных проектов основанных на принципах государственно-частного партнерства, к основным исследованиям, рассматривающим процесс анализа рисков как неотъемлемой части любого

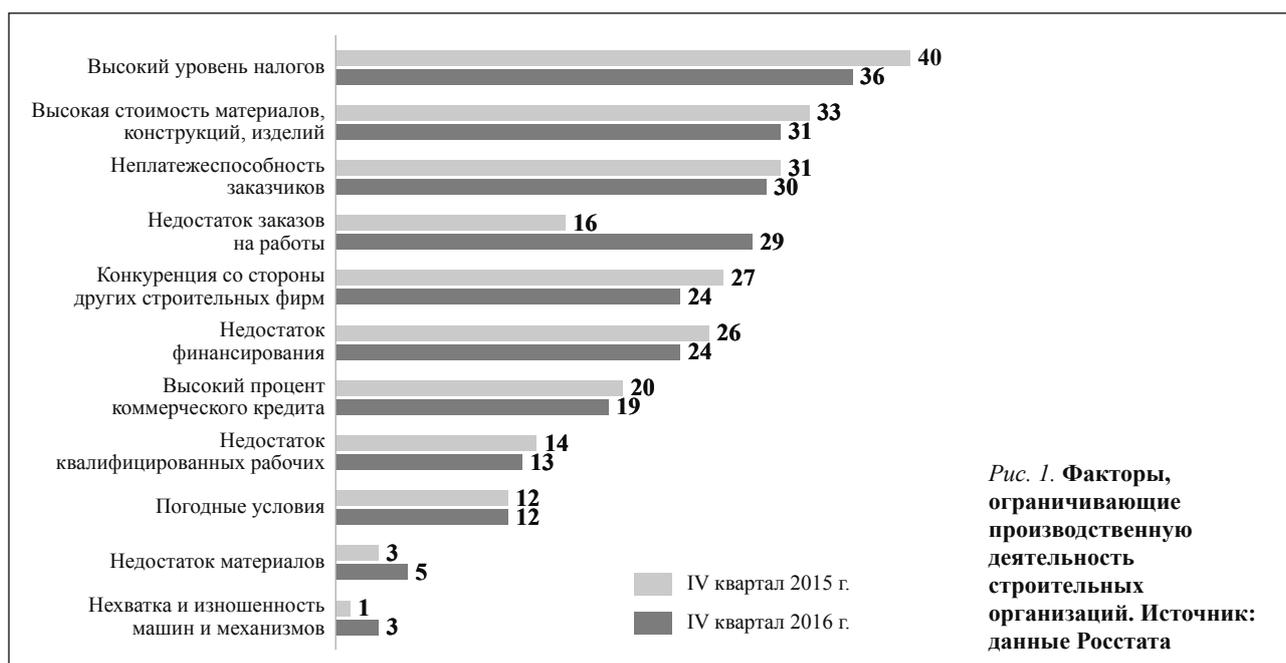
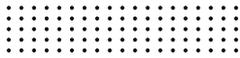


Рис. 1. Факторы, ограничивающие производственную деятельность строительных организаций. Источник: данные Росстата



Филюшина К. Э., Минаев Н. Н., Гусакова Н. В., Добрынина О. И.



Рис. 2. Динамика индекса предпринимательской уверенности в строительстве, %. Источник: данные Росстата

инвестиционно-строительного проекта можно отнести таких известных ученых, как: А. И. Солунский [12], Г. Н. Талашкин [13], В. В. Асаул [14], А. Н. Асаул [15], П. Г. Грабовый [16], В. В. Бредихин [17], Д. М. Миннибаев, Ж. В. Зайцева [18] и др.

Исследованием рисков в проектах государственно-частного партнерства занимаются В. В. Бандурин, В. Ж. Дубровский, В. Н. Лихачев, М. В. Азанов [19], В. Ю. Кузнецов, Е. А. Кузьмин [20], О. А. Ястребов [21], С. С. Корабельникова [22], Е. Б. Смирнов [23], рейтинговое агентство Standard&Poog's и др.

Во всех исследованиях достаточно много описано о возможных рисках в строительной отрасли, способах оценки рисков и их анализа, но вопросы связанные с развитием именно малоэтажного жилищного строительства, а также анализ возможных рисков возникающих при реализации проектов основанных на принципах государственно-частного партнерства рассмотрены не в полном объеме. В связи с этим авторами предлагается новая методика анализа и оценки возможных рисков, возникающих при реализации малоэтажного проекта реализуемого совместно с органами государственной власти, т.е. основанного на принципах государственно-частного партнерства.

Алгоритм управления рисками, возникающих в малоэтажном жилищном строительстве, приводится на рисунке 3.

На начальном этапе разработки новой методики анализа и оценки рисков требуется тщательное планирование всего процесса управления рисками в малоэтажном строительстве, так как правильное планирование последовательности работ обеспечит комплексный анализ всех возможных рисков возникающих в проектах малоэтажного строительства. Далее проводится анализ причин возникновения рисков, а также их идентификация и соответственно классификация всех возможных рисков, т.е. проводится качественный и количественный анализ идентифицированных рисков. Следующим этапом является оценка выявленных рисков с применением необходимого метода оценки рисков.

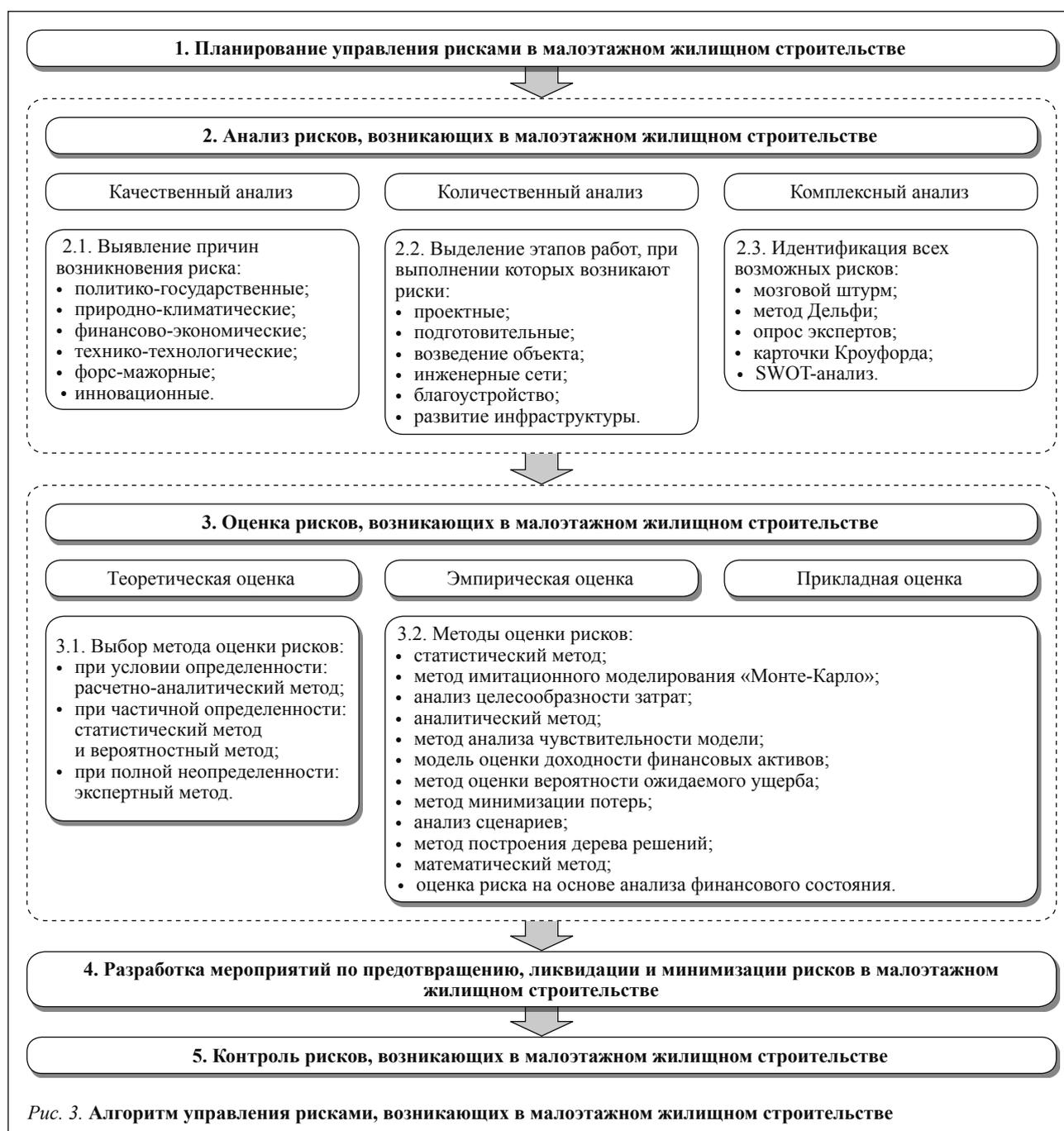
Оценка рисков малоэтажных проектов является необходимым условием при формировании основных документов по проекту, распределения ответственности между участниками малоэтажного проекта и определения стоимости возведения малоэтажного дома. Авторами в исследовании рассматривается малоэтажный проект, основанный на принципах государственно-частного партнерства. Реализация таких проектов обеспечит снижение стоимости строительства малоэтажного дома, повысит доступность малоэтажного жилья для определенных категорий граждан, нуждающихся в приобретении жилья, поможет в решении социальной проблемы расселения из верхового и аварийного жилья, а также снизит концентрацию

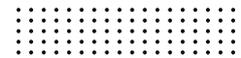
населения в городах с перераспределением в пригородных зонах, где строительство малоэтажных домов наиболее актуально. Пример типовой матрицы рисков приведен в таблице 1.

Состав и значение рисков в проекте ГЧП зависит от его специфики, в представленной таблице приведен перечень возможных рисков по проектам ГЧП в малоэтажном жилищном строительстве. Как мы можем заметить, к основным субъектам малоэтажного проекта

относятся: инвесторы, органы государственной власти и непосредственно собственники приобретаемого жилья. Ответственность за возможные риски распределяется в зависимости от степени участия субъектов в реализации проекта и соответственно прибыль, получаемая после окончания проекта, так же распределяется пропорционально участию в проекте.

Все риски малоэтажного проекта основанного на принципах ГЧП можно разделить на внешние





Филюшина К. Э., Минаев Н. Н., Гусакова Н. В., Добрынина О. И.

Табл. 1. Типовая матрица рисков в малоэтажном проекте, основанном на принципах ГЧП

Риски	Виды рисков	Влияние на основных участников малоэтажного проекта		
		Инвестор	Государство	Собственник
<b>Внешние риски</b>				
Финансово-экономические риски	инфляции	+	+	+
	изменение валютно-курсовых разниц	+	+	
Политико-государственные	изменение политической конъюнктуры	+	+	
	высокий уровень налогов	+	+	+
	изменение нормативно-правового регулирования	+	+	
Форс-мажорные				
Социальные	недостаток квалифицированных рабочих	+	+	
Природно-климатические	риски, связанные с местоположением объекта и климатическими факторами	+	+	
<b>Внутренние риски</b>				
Проектные	неточный расчет окупаемости проекта	+	+	
	неточный расчет бюджета проекта	+	+	
	неточные сроки строительства	+	+	+
	не выполнение управленческих функций, согласно схеме управления проектом	+	+	
	ошибки при выборе технологической схемы и технологических параметров	+	+	
	ошибки при разработке проектно-сметной документации	+	+	
	безопасность предоставленного земельного участка	+	+	+
Подготовительные	не прозрачность при выборе поставщиков и подрядчиков	+	+	
	не исполнение обязательств поставщиками и подрядчиками	+	+	
Возведение объекта	не соблюдение технологического регламента при выполнении работ	+	+	
	несвоевременное получение информации об изменениях в проектных решениях, стоимости и сроках сдачи промежуточных работ	+	+	
	использование материалов не соответствующих проектным решениям	+	+	
Инженерные сети	не достижение технических показателей проекта	+	+	
Ввод объекта в эксплуатацию	не своевременный ввод в эксплуатацию	+	+	+
	неполучение разрешительной документации	+	+	
	неисполнение обязательств по договорам	+	+	
Благоустройство	риски, связанные с благоустройством и озеленением объекта строительства	+	+	+
Развитие инфраструктуры	риски, связанные с развитием транспортной, социальной и инженерной инфраструктуры	+	+	+



Филюшина К. Э., Минаев Н. Н., Гусакова Н. В., Добрынина О. И.

Табл. 2. Балльная оценка вероятности возникновения риска

Балльная оценка вероятности возникновения рисков	Словесная формулировка присвоенных баллов (качественное описание)	Интервал вероятностей, % (количественное описание)
1	не существенная	1–20
2	больше не существенная, чем существенная	21–40
3	средняя (50/50)	41–60
4	больше существенная, чем не существенная	61–80
5	существенная	81–100

и внутренние, внешние это риски на которые повлиять не возможно, они зависят от политической конъюнктуры в стране. Внешние риски можно оценить лишь приблизительно используя методы статистики, аналогий и прогнозирования, но как сказано выше ситуация в стране не предсказуема и влияние внешних рисков с точностью оценить не возможно. На внутренние риски наоборот повлиять можно, а именно оценить их вероятность возникновения и тяжесть последствий каждого риска. В представленной таблице показано возможное влияние идентифицированных рисков на всех участников ГЧП проекта при строительстве малоэтажного дома.

Проведем оценку вероятности ( $O_{вер}$ ) и тяжести ( $O_{тяж}$ ) наступления внутренних рисков используя статистический метод, метод рейтинговых оценок и его модификацию метод экспертных оценок. Оценку вероятности и тяжести наступления рисков события проводят для определения важности риска и разработки необходимых мероприятий по его устранению. Оценка важности ( $O_{в}$ ) рассчитывается по следующей формуле:

$$O_{в} = O_{вер} \cdot O_{тяж} \quad (1)$$

Для оценки вероятности наступления риска составим таблицу для балльной оценки каждого риска (таблица 2).

Далее мы должны определить тяжесть последствий выявленных рисков, т.е. как выявленные риски повлияют на реализацию проекта в случае их наступления. Для этого также составим сводную таблицу 3, которая поможет в определении балльной оценки тяжести.

Для расчета оценки тяжести влияния на малоэтажный проект воспользуемся формулой:

$$O_{т} = \frac{B_{с.р.} + B_{с} + B_{о} + B_{к} + B_{с.п.}}{5} \quad (2)$$

Для оценки вероятности и тяжести наступления рисков события требуется комплексная методика оценки рисков, для этого в исследовании применяется метод экспертных оценок, метод аналогий или статистический метод. Далее рассчитывается оценка важности выявленных рисков по формуле 1 и оценивается степень влияния полученных данных на проект по шкале «Вероятность – тяжесть» (рисунок 3).

Табл. 3. Балльная оценка тяжести последствий рисков

Балльная оценка тяжести последствий рисков	Словесная формулировка присвоенных баллов (качественное описание)	Оказываемое влияние (количественное описание)				
		сроки реализации проекта ( $B_{с.р.}$ )	стоимость проекта ( $B_{с}$ )	объем выполненных работ ( $B_{о}$ )	качество проекта ( $B_{к}$ )	снижение прибыли ( $B_{с.п.}$ )
1	можно проигнорировать	до 1 мес.	до 10%	до 5%	не повлияет	не снизится
2	легко устранимые	1–2 мес.	10–20%	5–10%	можно исправить	можно устранить
3	умеренные	2–3 мес.	20–30%	10–20%	для исправления требуются финансовые вложения	50/50
4	тяжелые	3–6 мес.	30–50%	20–30%	трудно устранимые	трудно избежать
5	напряженные	более полугодом	более 50%	более 30%	не устранимые	снижения прибыли не избежать



Филюшина К. Э., Минаев Н. Н., Гусакова Н. В., Добрынина О. И.

Данная методика позволяет оценить внутренние риски исходя из вероятности их возникновения и тяжести последствия от них, т.е. перевести качественные показатели в количественные, что обеспечит повышение надежности принимаемых решений при управлении рисками в малоэтажном строительстве. Проанализируем выявленные внутренние риски малоэтажного проекта основанного на принципах государственно-частного партнерства в таблице 4.

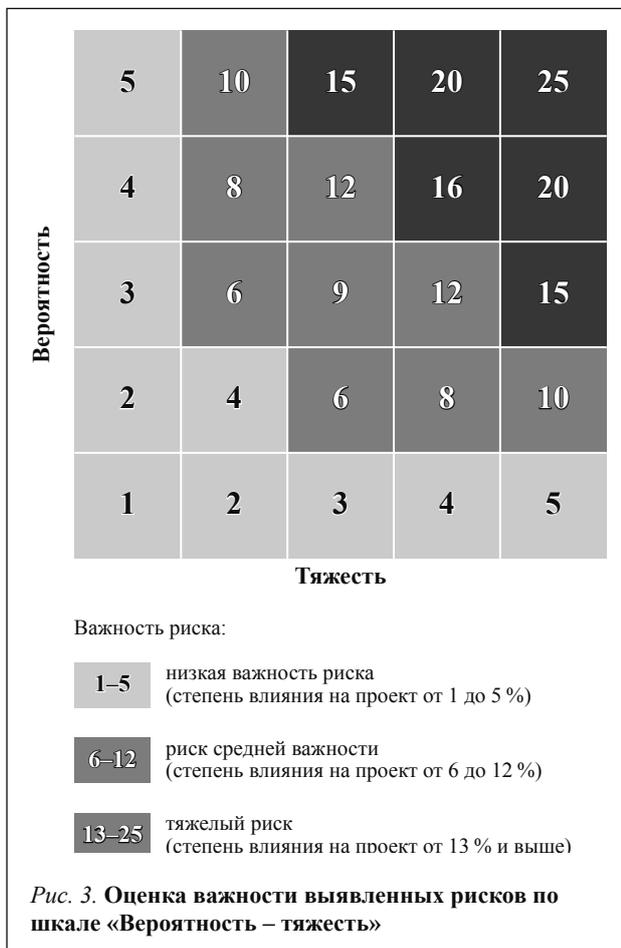
Анализ представленной таблицы показал, что среди выявленных 18 рисков наиболее тяжелыми являются: ошибки при разработке проектно-сметной документации; не своевременный ввод в эксплуатацию объекта строительства; неполучение разрешительной документации. Данные риски при их возникновении потребуют значительных финансовых вложений, следовательно, требуется разработать мероприятия по их предотвращению, ликвидации

Табл. 4. Оценка важности выявленных рисков малоэтажного жилищного проекта

Риски	Вероятность ( $O_{\text{вер}}$ )	Тяжесть ( $O_{\text{тяж}}$ )	Важность ( $O_{\text{в}}$ )	Степень важности	Интервал важности влияния на проект
<b>1. Проектные</b>					
неточный расчет окупаемости проекта	3	3	9	средний	6–12 %
неточный расчет бюджета проекта	3	3	9	средний	6–12 %
неточные сроки строительства	2	3	6	средний	6–12 %
не выполнение управленческих функций, согласно схеме управления проектом	2	1	2	низкий	1–5 %
ошибки при выборе технологической схемы и технологических параметров	3	3	9	средний	6–12 %
ошибки при разработке проектно-сметной документации	4	4	16	тяжелый	13–25 %
безопасность предоставленного земельного участка	4	3	12	средний	6–12 %
<b>2. Подготовительные</b>					
не прозрачность при выборе поставщиков и подрядчиков	2	2	4	низкий	1–5 %
не исполнение обязательств поставщиками и подрядчиками	3	3	9	средний	6–12 %
<b>3. Возведение объекта</b>					
не соблюдение технологического регламента при выполнении работ	2	3	6	средний	6–12 %
не своевременное получение информации об изменениях в проектных решениях, стоимости и сроках сдачи промежуточных работ	2	2	4	низкий	1–5 %
использование материалов не соответствующих проектным решениям	3	2	6	средний	6–12 %
<b>4. Инженерные сети</b>					
не достижение технических показателей проекта	3	3	9	средний	6–12 %
<b>5. Ввод объекта в эксплуатацию</b>					
не своевременный ввод в эксплуатацию	4	4	16	тяжелый	13–25 %
неполучение разрешительной документации	4	4	16	тяжелый	13–25 %
неисполнение обязательств по договорам	4	3	12	средний	6–12 %
<b>6. Благоустройство</b>					
	2	2	4	низкий	1–5 %
<b>7. Развитие инфраструктуры</b>					
	3	3	9	средний	6–12 %



Филюшина К. Э., Минаев Н. Н., Гусакова Н. В., Добрынина О. И.



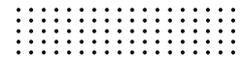
и минимизации. С низкой степенью важности оказались следующие риски: не выполнение управленческих функций, согласно схеме управления проектом; не прозрачность при выборе поставщиков и подрядчиков; не своевременное получение информации об изменениях в проектных решениях, стоимости и сроках сдачи промежуточных работ; и риски благоустройства. Данные риски при их возникновении незначительно повлияют на малоэтажный проект, следовательно, рисками данной категории можно пренебречь, а направить все силы на нейтрализацию тяжелых и средней тяжести рисков. Все остальные риски вошли в категорию средней важности, т.е. на данные риски следует обратить внимания и разработать мероприятия по их устранению или переводу данных рисков в категорию низкой тяжести.

Представленная методика управления рисками может корректироваться под любой инвестиционно-строительный проект, на выявлении степени важности рисков данная методика не заканчивается, далее требуется провести расчет ущербов от выявленных рисков, а также разработать мероприятий по устранению

тяжелых и средних рисков, что будет являться темой дальнейших исследований. Строительная деятельность не стоит на месте, а постоянно претерпевает изменения, поэтому требуется постоянный контроль возникновения возможных рисков. Мониторинг деятельности строительного предприятия и контроль возникновения рисков является регулярным действием для реализации экономически выгодного и эффективного малоэтажного проекта.

#### Литература:

1. Дамодаран А. Инвестиционная оценка. Инструменты и техника оценки любых активов / пер. с англ. М.: Альпина Бизнес Букс, 2004.
2. Маршалл А. Принципы экономической науки: в 3-х т. М.: Прогресс, 1993. Т. 2.
3. Долан Э. Дж. Рынок: микроэкономическая модель / под общ. ред. Б. Лисовика, В. Лукашевича. СПб, 1992.
4. Нейман Дж., Моргенштерн О. Теория игр и экономическое поведение. М.: Наука, 1970.
5. Мескон М. Х. Основы менеджмента. М.: Дело, 1992.
6. Шарп У. Ф. Инвестиции. М.: ИНФРА-М, 2004.
7. Найт Ф. Риск, неопределённость и прибыль. М.: Дело, 2003.
8. Боков В. В. Предпринимательские риски и хеджирование в отечественной и зарубежной экономике // Академия русских предпринимателей. М.: Приор, 1999. 128 с.
9. Севрук В. Т. Анализ уровня рисков // Бухгалтерский учет. 1993. №4. С. 26–30.
10. Бакурова Т. М. Формирование понятия «Риск» и «Неопределенность» при подготовке будущих экономистов-математиков // Вестник Елецкого государственного университета им. И. А. Бунина. Вып. 27: Серия «Педагогика» (История и теория математического образования). 2010. 284 с.
11. Рейльян Я. Р. Аналитическая основа принятия управленческих решений. М.: Финансы и статистика, 1989.
12. Солунский А. И. Анализ действующих методик оценки рисков в недвижимости: достоинства и недостатки // Недвижимость: экономика, управление. 2007. №1–2. С. 11–16.
13. Талашкин Г. Н. Управление рисками предприятий инвестиционно-строительного комплекса в современных экономических условиях // Известия Санкт-Петербургского университета экономики и финансов. 2010. №6. С. 153–155.
14. Асаул В. В. Снижение рисков на каждой стадии инвестиционно-строительного проекта // Транспортное дело России. 2011. №9. С. 5–7.
15. Асаул А. Н., Казаков Ю. Н., Пасяда Н. И., Денисова И. В. Теория и практика малоэтажного

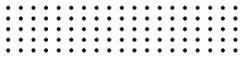


*Филюшина К. Э., Минаев Н. Н., Гусакова Н. В., Добрынина О. И.*

- жилищного строительства в России / Под ред. д.э.н., проф. А. Н. Асаула. СПб.: «Гуманистика», 2005. 563 с.
16. Грабовый П. Г. Риски в современном бизнесе / П. Г. Грабовый, С. Н. Петрова, С. И. Полтавцев, К. Г. Романова, Б. Б. Хрусталева, С. М. Яровенко. М., 1994.
  17. Бредихин В. В. Методологические основы управления организационно-техническими рисками предприятий строительного комплекса региона // Недвижимость: экономика, управление. 2011. № 1. С. 10–13.
  18. Миннибаев Д. М. Когнитивные модели для управления инвестиционными рисками предприятий строительного комплекса // Вестник ОГУ. 2008. № 10 (92). С. 91–95.
  19. Лихачев В. Н. Практический анализ современных механизмов государственного-частного партнерства в зарубежных странах или как реализовать ГЧП в России // Финансы. Экономика. Безопасность [электронный ресурс]. URL: <http://www.apec.ru/ru/uploadfiles/PPP.pdf> (дата обращения 20.02.2017).
  20. Кузьмин Е. А. Реализация проектов государственно-частного партнерства в муниципальных образованиях // Региональная экономика и управление. 2010. № 4 (24). [электронный ресурс]. URL: <http://region.mscip.ru> (дата обращения 20.02.2017).
  21. Ястребов О. А. Организация управления государственно-частным партнерством на региональном уровне // Модернизация. Инновации. Развитие. 2011. № 3 (№ 7).
  22. Корабельникова С. С. Формирование механизма управления рисками организаций строительного комплекса: автореф. дисс. канд. экон. наук. СПб.: Санкт-Петербургский государственный архитектурно-строительный университет, 2005.
  23. Смирнов Е. Б. Риски, связанные с концессионной формой партнерства между государством и частным бизнесом // Актуальные проблемы управления экономикой региона: материалы VI Всероссийской науч. практ. конф. 23–24 апреля СПб.: СПбГИЭУ. 009.
  24. Филюшина К. Э. Управление рисками при реализации инвестиционно-строительных проектов в регионе на основе государственно-частного партнерства (на примере Томской области). Томск, 2013.
  25. Минаев Н. Н. Методика анализа и оценки рисков в строительном комплексе региона // Интеграл. 2011. № 6. С. 158–159.
  26. Минаев Н. Н. Риски, возникающие при реализации программ энергосбережения в жилищно-коммунальном комплексе // Научное обозрение. 2014. № 8-1. С. 397–400.
  2. Marshall A. Principles of economic science: in 3 t. M.: Progress. 1993. T. 2.
  3. Dolan E. J. Market: microeconomic model / E. J. Dolan, D. Lindsey; under a general edition of B. Lisovik, V. Lukashovich. SPb. 1992.
  4. Neumann J., Morgenstern O. Game theory and economic behavior. M.: Science. 1970.
  5. Meskon M. H. Management bases. M.: Business. 1992.
  6. Sharp U. F. Investments. M.: INFRA-M. 2004.
  7. Knight F. Risk, uncertainty and profit. M.: Business. 2003.
  8. Bokov V. V. Enterprise risks and hedging in domestic and foreign economy // Academy of the Russian businessmen. M.: Prior. 1999. 128 p.
  9. Sevruk V. T. Analysis of level of risks // Accounting. 1993. № 4. P. 26–30.
  10. Bakurova T. M. Formation of the concept “Risk” and “Uncertainty” when training future economists-mathematicians // the Messenger of the Yelets state university of I. A. Bunin. Issue 27: Pedagogics series (History and theory of mathematical education). 2010. 284 p.
  11. Reylyan Ya. R. Analytical basis of adoption of administrative decisions. R. Reylyan. M.: Finance and statistics. 1989.
  12. Solunsky A. I. The analysis of the operating techniques of assessment of risks in the real estate: merits and demerits // Real estate: economy, management. 2007. № 1-2. P. 11–16.
  13. Talashkin G. N. Risk management of the enterprises of an investment and construction complex in modern economic conditions // News of St. Petersburg University of Economics and Finance. 2010. № 6. P. 153–155.
  14. Asaul V. V. Decrease in risks at each stage of the investment project // Transport business of Russia. 2011. № 9. P. 5–7.
  15. Asaul A. N., Kazakov Yu. N., Pasyada N. I., Denisova I. V. The theory and practice of low housing construction in Russia. SPb.: Gumanistika. 2005. 563 p.
  16. Grabovy P. G. Risks in modern business. M. 1994.
  17. Bredikhin V. V. Methodological bases of management of organizational and technical risks of the enterprises of a construction complex of the region // Real estate: economy, management. 2011. № 1. P. 10–13.
  18. Minnibayev D. M. Cognitive models for management of investment risks of the enterprises of a construction complex // the Bulletin of regional public institution. 2008. № 10 (92). P. 91–95.
  19. Likhachev V. N. The practical analysis of modern mechanisms of state-part partnership in foreign countries or how to realize PPP in Russia // Finance. Economy. Safety [e-resource]. URL: <http://www.apec.ru/ru/uploadfiles/PPP.pdf> (date of reference 20.02.2017)
  20. Kuzmin E. A. Implementation of projects of public-private partnership in municipal units // Regional economy

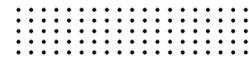
#### References:

1. Damodaran, And. Investment assessment. Tools and equipment of assessment of any assets. M.: Alpina Business of Axle boxes. 2004.



*Филюшина К. Э., Минаев Н. Н., Гусакова Н. В., Добрынина О. И.*

- and management. 2010. №4 (24) [e-resource]. URL: <http://region.mcnp.ru> (date of reference 20.02.2017)
21. Hawks O. A. Organization of management of public-private partnership at the regional level // Modernization. Innovations. Development. 2011. №3 (7).
22. Korabelnikova S. S. Formation of the mechanism of risk management of the organizations of a construction complex. Abstract of the Candidate's Dissertation (Economics sciences). SPb.: St. Petersburg state architectural and construction university, 2005
23. Smirnov E. B. The risks connected with a concession form of partnership between the state and private business // Current problems of management of region economy: materials VI All-Russian nauch.prakt.konf. dated April 23–24, 2017 SPb.: СПбГИЭУ. 009.
24. Filyushina K. E. Risk management at implementation of investment and construction projects in the region on the basis of public-private partnership (on the example of the Tomsk region). Tomsk, 2013.
25. Minayev N. N. A technique of the analysis and assessment of risks in a construction complex of the region // Integral. 2011. №6. P. 158–159.
26. Minayev N. N. The risks arising at implementation of programs of energy saving in a housing-and-municipal complex // Scientific review. 2014. № 8-1. P. 397–400.



## К ВОПРОСУ ОБ ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ВНЕДРЕНИЯ СИСТЕМ УПРАВЛЕНИЯ ПРОЕКТАМИ СУБЪЕКТАМИ ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ

**Марков О. А.**

генеральный директор ООО Инновация (Россия), Вятский государственный университет (Россия), 610000, Россия, г. Киров,  
ул. Московская, д.36, manager2017@list.ru

**Логинов М. П.**

доктор экономических наук, профессор 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, д. 66, port-all@mail.ru

УДК 343  
ББК 66.033.141

**Предмет исследования:** корпоративная система управления проектами

**Цель исследования.** Определение экономической сущности и видов корпоративных систем управления проектами, концептуальных подходов к внедрению корпоративной системы управления проектами, методических подходов к оценке эффективности внедрения корпоративной системы управления проектами

**Методы.** Исследование основных видов корпоративных систем управления проектами, определение их экономической сущности, подходов и рисков при внедрении.

**Результаты.** Определены основные подходы к определению эффективности корпоративной системы управления проектами

**Научная новизна.** Систематизированы подходы к внедрению корпоративной системы управления проектами в субъектах хозяйствования, предложена методика оценки экономической эффективности внедрения корпоративной системы управления проектами.

*Ключевые слова:* управление проектами, корпоративная система управления проектами, эффективность, эффективность внедрения, экономическая оценка.

## TO THE QUESTION OF ASSESSMENT OF EFFICIENCY OF IMPLEMENTATION OF PROJECT MANAGEMENT SYSTEMS BY SUBJECTS OF MANAGING

**Markov O. A.**

CEO of LLC Innovation (Russia), Vyatka state university (Russia), 610000, Russia, Kirov, Moskovskaya St., 36,  
manager2017@list.ru

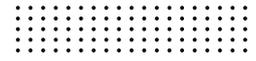
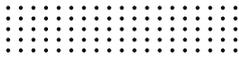
**Loginov M. P.**

Doctor of Science (Economics), Professor of Economics and Management Department of the Ural Institute of Management – Branch,  
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66, 8 March str., Russia, Ekaterinburg,  
Russia, 620990, port-all@mail.ru

**Object of research:** enterprise system of project management

**Purpose.** Determination of an economic entity and types of enterprise systems of project management, conceptual approaches to implementation of an enterprise system of project management, methodical approaches to assessment of efficiency of implementation of an enterprise system of project management

**Methods.** A research of main types of enterprise systems of project management, determination of their economic entity, approaches and risks in case of implementation.



**Results.** Basic approaches to determination of efficiency of an enterprise system of project management are defined

**Scientific novelty.** Approaches to implementation of an enterprise system of project management in subjects of managing are systematized, the technique of assessment of economic efficiency of implementation of an enterprise system of project management is offered.

*Key words:* project management, enterprise system of project management, efficiency, efficiency of implementation, economic assessment.

## Введение

Современное развитие менеджмента в России привело к закономерному результату – внедрению проектного менеджмента в деятельность всех участников рынка.

В первую очередь, внедрение систем управления проектами начали осуществлять предприятия и корпорации, осуществляющие крупные строительные и промышленные проекты, затем организации, занятые в IT-бизнесе, коммерческие банки и другие.

В последние два-три года активно внедряется система управления проектами в деятельность органов государственной и муниципальной власти. Показательным примером внедрения эффективной системы управления проектами на региональном уровне является опыт Белгородской области, администрация которой, начиная с 2009–2010 годов при поддержке РАНХиГС внедрила эффективную систему управления государственными и муниципальными проектами. Особенно хотелось бы отметить их передовой опыт в сфере стимулирования деятельности государственных и муниципальных служащих, занятых в сфере управления проектами.

Существуют различные варианты систем управления проектами (СУП), связанные в рамках какой организации они реализуются: корпоративные системы управления проектами (КСУП), государственные системы управления проектами (ГСУП), муниципальные системы управления проектами (МСУП), информационные системы управления проектами (ИСУП) и другие [1].

Целью внедрения систем управления проектами является обеспечение экономически эффективной реализации проектов для достижения поставленных целей и получение необходимых результатов в рамках действующих ограничений по срокам, бюджетам и качеству.

Рассматривая процесс внедрения СУП, необходимо отметить, что он часто носит стихийный характер, вне внимания остается эффективность создаваемой системы, руководством игнорируются обязательные, но неудобные или затратные инструменты и механизмы системы.

В качестве примера можно привести опыт уральской корпорации внедрившей КСУП в 2009–2013 годах.

В первые годы был получен значительный эффект от внедрения КСУП, было реализовано успешно около 20 проектов, затем эффективность оставшихся проектов резко упала, руководство предприятия было вынуждено реформировать КСУП, вплоть до ее полной приостановки на два года.

К общим ошибкам внедрения КСУП в представленном выше примере можно отнести: 1) использование на начальном этапе внедрения КСУП слабой матрицы организационной структуры, когда функции по управлению проектами у персонала являлись дополнительными к основным и низкооплачивались; 2) кадровая политика предприятия, увольнявшее с предприятия команды управления проектами, успешно закончивших проекты, без предоставления другой работы, что привело к резкой снижении мотивации у команд оставшихся проектов, 3) потеря поддержки развития КСУП высшим руководством, из-за смены руководителя занимавшегося ранее внедрением проектного управления.

Необходимость внедрения КСУП в первую очередь определяется количеством и сложностью реализуемых организацией проектов, встроенностью в другие интегрированные организационные структуры, где уже существуют системы управления проектами. При внедрении систем управления проектами необходимо учитывать их жизненный цикл, так называемые уровни зрелости, переход между которых осуществляется в определенном порядке [2].

Отсутствие на организации КСУП не запрещает реализовывать проекты, вопрос стоит об эффективности достижения целей и задач проектов, их экономической эффективности управления проектами по распоряжениям руководства.

Различным аспектам управления проектами посвящены многочисленные труды как зарубежных, так и отечественных ученых. Существенное влияние на формирование теории систем управления проектами оказали такие ученые, как В. И. Воропаев, А. В. Полковников, М. Ф. Дубовик, В. Богданов, Р. А. Нугайбеков, М. А. Дегтярев и другие [3–6].

Целью данной статьи является рассмотрение особенности внедрения системы управления проектами различными субъектами хозяйствования.



Марков О. А., Логинов М. П.

### Особенности подходов к внедрению систем управления проектами

Жизненный цикл развития субъектов хозяйствования предполагает этап развития, который характеризуется как увеличением объемов выпускаемой продукции, так и количества реализуемых проектов и повышением их сложности. Что приводит объединение отдельных проектов в программы и позволяет получить дополнительный эффект от скоординированной, совместной их реализации на общей производственной и технологической базе.

Сущность и значение КСУП в организации заключается в системной реализации проектов и программ, на стратегическом и тактическом уровне, включая их портфельное управление.

В научной литературе принято выделять в КСУП три ключевых компонента [7–10]:

- корпоративную методологию управления проектами, содержащую корпоративный стандарт, шаблоны и др.;
- организационную структуру управления проектами, как правило, с формированием проектных офисов;
- информационные и коммуникационные системы, включая информационную систему управления проектами и обучение персонала.

Внедрение эффективной корпоративной системы управления проектами предполагает совместное развитие трех основных компонентов:

1. Нормативно-регламентного и методологического обеспечения
2. Технического и информационного обеспечения
3. Формирование новой организационной структуры, подготовка квалифицированного и мотивированного персонала.

Необходимость внедрения КСУП зависят от проектной активности организаций, среди которых можно выделить:

- проектно-зависимые организации, у которых деятельность не является проектной, однако их развитие осуществляется через проекты,
- проектно-ориентированные организации, у которых основной бизнес (деятельность) составляют проекты и программы, объединенные в портфель.

Среди подходов к внедрению КСУП выделяются четыре подхода: интеграционный, комплексный, типовой и информационно-технологический [11, 12].

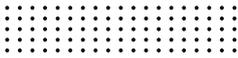
Интеграционный подход к внедрению корпоративной системы управления проектами снижает риски сопротивления изменениям, каждый этап заканчивается определенным результатом, его отличает быстрое внесение корректив в утвержденные процессы. Интеграционный подход больше ориентирован на проектно-зависимые организации, реализующие простые проекты.

Комплексный подход к внедрению корпоративной системы управления проектами включает:

- диагностику всех существующих в организации бизнес-процессов;

Табл. 1. Подходы к внедрению КСУП

Наименование подхода	Особенность подхода	Преимущества	Недостатки
Интеграционный	Процессы управления проектами внедряются поэтапно, небольшими шагами. Для внедрения привлекаются внешние консультанты	Позволяет сделать внедрение более мягким и гибким, способствует снижению рисков сопротивления персонала к изменениям. Низкая стоимость	Не законченное решение по внедрению КСУП, консультанты обычно привлекаются на период «пилотного» проекта
Комплексный	Все процессы управления проектами внедряются совместно. Применяется «пилотное» внедрение с апробацией КСУП на одном проекте. Для внедрения привлекаются внешние консультанты	Внедрение осуществляется после глубокого изучения процессов. Объем изменений определен. Возможно использование «пилотного внедрения» на выделенном проекте	Высокая стоимость, большие риски текущей деятельности персонала в процессе сопротивления изменениям
Типовой (собственными силами)	Внедрение КСУП реализуется за счет найма в штат опытных специалистов	Низкие затраты, специалисты кроме внедрения КСУП, занимаются реализацией проектов и обучением персонала	Сложности с поиском персонала, необходимость включения руководства в процесс внедрения КСУП
Информационно-технологический	Приобретение и использование типового программного продукта ИСУП.	Относительно низкая цена ИТ-продукта. Может использоваться как временное решение	Отсутствие внедрения КСУП



Марков О. А., Логинов М. П.

- оценку существующей системы управления организации;
- оценку проектной ориентированности организации в соответствии с моделями зрелости;
- оценку компетентности персонала;
- разработку и внедрение корпоративного стандарта по управлению проектами с учетом зрелости проектной деятельности, специфике проектов;
- разработку необходимых инструментов управления портфелем проектов и программ организации;
- обучение персонала, с возможностью адаптации персонала на «пилотном» проекте.

Комплексный подход ориентирован как на проектно-зависимые, так и на проектно-ориентированные организации в деятельности, которых необходимо портфельное управление, для реализации сложных проектов и программ.

Типовой подход отличается от предыдущих тем, что реализуется силами собственных сотрудников организации или привлеченных новых, имеющих опыт внедрения КСУП. Вновь принятые сотрудники, как правило, обязательно столкнутся с сопротивлением постоянного персонала. Практика показывает, что именно сопротивление персонала является основным риском при внедрении КСУП, приводящей к возможной потере ключевых специалистов в предметной области деятельности организации.

Выбор информационной системы управления проектами как единственного или главного компонента, является наиболее частой ошибкой внедрения КСУП. Информационно-технологический подход не решает задачи внедрения КСУП, а является временным решением при реализации проектов.

В таблице 1 авторами приведены подходы к внедрению КСУП в организациях.

Необходимо отметить, что на сегодняшний день не существует универсального подхода к внедрению КСУП, каждый из рассмотренных подходов имеет свои преимущества и недостатки, применять их нужно в соответствии с потребностями и возможностями организации [13].

Риск вероятности изменений и влияний на организацию различных подходов внедрения КСУП представлен в виде матрицы приоритетов на рисунке 1.

### Оценка эффективности системы управления проектами

При принятии решения о внедрении КСУП оценка экономической эффективности играет ключевую роль. В научной литературе методики оценки эффективности и результативности управления рассматриваются многими авторами. [14–16]



Рис. 1. Матрица выбора подхода к внедрению КСУП

Однако, на сегодняшний день, нет единого подхода к оценке эффективности внедрения КСУП. Каждая организация применяет свои методы с соответствующим набором критериев, зависящим от сферы деятельности и проектной ориентированности.

Некоторые исследователи предлагают оценивать организационную эффективность внедрения КСУП исходя из таких показателей как количество решаемых задач, резервное время и критический путь. Оценку эффективности внедрения КСУП предлагается осуществлять по формуле: [14, с. 352]

$$ЭфКСУП = \frac{ДоходКСУП}{РасхАлг + РасхКСУП} \quad (1)$$

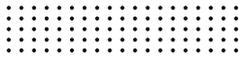
где  $ЭфКСУП$  – эффективность применения КСУП;  $ДоходКСУП$  – общая экономия по проекту связанная с внедрением КСУП.

$РасхАлг$  – затраты на алгоритмизацию работы и разработку программы;

$РасхКСУП$  – затраты на внедрение КСУП.

Следует отметить, что корпоративная система управления проектами внедряется для реализации всего портфеля проектов организации, состоящего из проектов и программ. Можно выделить следующие показатели эффективности:

- *затраты*: затраты проектов (процессы, создание продуктов), отклонение по затратам;
- *длительность*: длительность проектов (процессы, создание продуктов), отклонения по длительности;
- *количество проектов в портфеле*: количество внутренних проектов (стратегическое развитие), внешние проекты.



Марков О. А., Логинов М. П.

Для оценки эффективности КСУП авторами предлагается использование следующей формулы:

$$\text{ЭфКСУП} = \text{ПрП} - (\text{ЗВн} + \text{ЗРПП} + \text{ЗРСУ}) \quad (2)$$

где *ПрП* – прибыль от реализации портфеля проектов,

*ЗВн* – затраты на внедрение КСУП,

*ЗРПП* – затраты на реализацию портфеля проектов,

*ЗРСУ* – затраты на развитие системы управления

На основе предложенной формулы рассчитывается экономическая эффективность до внедрения КСУП, используя затраты и прибыль от реализации по утвержденным бюджетам проектов, так и после внедрения, используя фактические показатели исполнения бюджета портфеля проектов [17].

Так же используя формулу оценки экономической эффективности можно рассчитать эффективность внедрения КСУП по методу сравнительных показателей до внедрения КСУП и после. Используя при этом фактические затраты на реализацию продукта, или услуги, предоставляемые на рынок при функциональном (проектно-зависимом управлении) и проектно, после внедрения корпоративной системы управления проектами.

### Заключение

Внедрение корпоративной системы управления проектами носит дуалистический характер, что позволяет разделить экономическую эффективность внедрения на результативность и продуктивность.

Под результативностью в рамках проведенного исследования понимается степень выполнения запланированной деятельности по внедрению КСУП и достижения запланированных результатов по реализации проекта в целом.

Под продуктивностью понимается соотношение достигнутых результатов к использованным ресурсам по внедрению КСУП. Соотношение достигнутых результатов к использованным ресурсам имеет два варианта эффекта: осязаемый (измеримый) и неосязаемый(неизмеримый). В связи с чем, выделяются два типа продуктивности:

- измеряемая – экономия времени, сокращение издержек, повышение рентабельности производства и т.п. за счет проведения реорганизационных мероприятий. Используются методы, основанные на финансовых показателях, вероятностные методы оценки [18, с. 28], такие как пирамида результативности Мак-Найра, Линча, Кросса, метод Дельфи, метод анализа иерархий, метод Т. Саати и др.;

- не измеряемая – улучшение качества принимаемых решений, повышение качественной

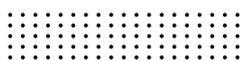
эффективности бизнес-процессов, улучшение микроклимата и др.

Таким образом, экономическую эффективность внедрения корпоративных систем управления проектами составляет совокупность, состоящая из четырех элементов: измеряемая продуктивность; не измеряемая продуктивность; экономическая результативность; социальная результативность.

Кроме того, оценка эффективности внедрения КСУП является основой для определения уровня зрелости КСУП в организации, что позволяет составить дальнейший стратегический план развития. Использование моделей зрелости для внедрения и развития КСУП будет рассмотрено в следующей статье авторов.

### Литература:

1. Муринович А. А., Логинов М. П. Муниципальный опыт реализации социальных проектов // Муниципалитет: экономика и управление. 2014. № 3 (8).
2. Муринович А. А., Логинов М. П. Использование проектной методологии в развитии федеральных округов Российской Федерации // Региональная экономика: теория и практика. 2015. № 7 (382).
3. Воропаев В. И. Управление проектами М.: ЗАО «Проектная ПРАКТИКА», 2010.
4. Полковников А. В., Дубовик М. Ф. Полный курс MBA. Управление проектами. М.: Олимп-Бизнес, 2013
5. Богданов В. Управление проектами. Корпоративная система – шаг за шагом. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2012
6. Нугайбеков Р. А. Корпоративная система управления проектами: От методологии к практике / Р. А. Нугайбеков, Д. Г. Максин, А. В. Ляшук. М.: Альпина Паблишер, 2015.
7. Дегтярев М. А. Международные и национальные стандарты управления проектами // Промышленный электрообогрев и электроотопление. 2014. № 3. С. 54–63.
8. Султанов И. А. Формирование систем управления проектами [электронный ресурс]. URL: [http://franshiza.ru/article/read/franchising\\_dorozhnaya\\_karta\\_otkrytiy](http://franshiza.ru/article/read/franchising_dorozhnaya_karta_otkrytiy) (дата обращения 24.03.2017)
9. Полковников А. В., Дубовик М. Ф. Внедрение корпоративной системы управления проектами: риски, факторы успеха, выбор стратегии // Управление проектами и программами. 2006. № 1
10. Марков О. А. Управление портфелем проектов на стратегическом уровне // Синергия. 2016. № 5.
11. Агафонов А. В. Особенности внедрения корпоративных систем управления проектами // Наука и бизнес: Пути развития. 2012. № 8 (14).
12. Гнедых В. А. Что такое корпоративная система управления проектами и зачем она нужна компании // Электронный научно-практический журнал



Марков О. А., Логинов М. П.

- «Современные научные исследования и инновации» [электронный ресурс]. URL: <http://web.snauka.ru/issues/2015/04/52665> (дата обращения: 24.03.2017)
13. Марков О. А. Особенности внедрения корпоративных систем управления проектами и проектная мотивация как особый элемент управления проектами в строительной отрасли // Экономика и предпринимательство. 2016. №4.
  14. Пустошин В. В. Оценка эффективности применения корпоративной системы управления проектами как инновационного способа управления строительными проектами // Экономические науки. 2011. №8.
  15. Логинов М. П. Принципы и методы управления межрегиональными проектами // Вопросы управления. 2014. №5(30).
  16. Лобзов А. В. Без чего не работает корпоративная система управления проектами // Российское предпринимательство. 2015. №16(13).
  17. Деткова Д. Н., Логинов М. П. Формирование эффективного портфеля проектов предприятия машиностроительной отрасли // Региональная экономика. Юг России. 2015. №4(10).
  18. Буньковский Д. В. Формирование системы менеджмента качества в предпринимательском проекте // ВЕСТНИК НГИЭИ. 2016. №7(62)
  7. Degtyarev M. A. International and national standards of project management // Industrial electrical heating and electroheating. 2014. №3. P. 54–63.
  8. Sultanov I. A. Formation of control systems of projects [e-resource]. URL: [http://franshiza.ru/article/read/franchising\\_dorozhnaya\\_karta\\_otkrytiy\\_resource](http://franshiza.ru/article/read/franchising_dorozhnaya_karta_otkrytiy_resource) (date of reference 24.03.2017).
  9. Polkovnikov A. V., Dubovik M. F. Introduction of a corporate control system of projects: risks, success factors, strategy choice // Project management and programs. 2006. №. 1
  10. Markov O. A. Management of portfolio of projects at the strategic level // Synergy. 2016. №5.
  11. Agafonov A. V. Features of introduction of corporate control systems of projects // Science and business: Ways of development. 2012. №. 8 (14).
  12. Bay VA. What is a corporate control system of projects and why it is necessary to the company // the Online scientific and practical magazine «Sovremennye Nauchnye Issledovaniya I Innovatsii» [e-resource]. URL: <http://web.snauka.ru/issues/2015/04/52665> (date of reference 24.03.2017).
  13. Markov O. A. Features of introduction of corporate control systems of projects and design motivation as a singular element of project management in construction branch // Economy and business. 2016. №4.
  14. Pustoshin V. V. Assessment of efficiency of application of a corporate control system of projects as innovative way of management of construction projects // Economic sciences. 2011. №8.
  15. Loginov M. P. Principles and methods of management of interregional projects // Questions of management. 2014. №5(30).
  16. Lobzov A. V. Without what the corporate control system of projects//the Russian business doesn't work. 2015. №16(13).
  17. Detkova D. N., Loginov M. P. Formation of effective portfolio of projects of the enterprise of machine-building branch // Regional economy. South of Russia. 2015. №4(10).
  18. Bunkovsky D. V. Formation of a quality management system in the enterprise project // NGIEI BULLETIN. 2016. №7 (62)
- References:**
1. Murinovich A. A., Loginov M. P. Municipal experience of implementation of social projects // Municipality: economy and management. 2014. №3(8).
  2. Murinovich A. A., Loginov M. P. Use of design methodology in development of federal districts of the Russian Federation // Regional economy: theory and practice. 2015. №7(382).
  3. Voropayev V. I. Management of the projects of M.: CJSC Proyektnaya PRAKTIKA. 2010.
  4. Polkovnikov A. V., Dubovik M. F. Full course of MBA. Project management. M.: Olympe-business. 2013
  5. Bogdanov V. Project management. Corporate system – step by step. M.: Mann, Ivanov and Ferber. 2012.
  6. Nugaybekov R. A. Corporate control system of projects: From methodology to practice / R. A. Nugaybekov, D. G. Maxine, A. V. Lyashuk. M.: Alpina Publisher. 2015.



## ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ АУДИТА КАК ИНСТРУМЕНТА УПРАВЛЕНИЯ МАРКЕТИНГОВЫМИ КОММУНИКАЦИЯМИ

Маркив Д. В.

аспирант кафедры экономики и управления Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), старший эксперт отдела предоставления аудиторских услуг, ООО «Эрнст энд Янг» (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, д. 66, direamej@gmail.com

УДК 657.6  
ББК 65.052.8

**Цель.** Проанализировать коммерческие предприятия по отраслям с точки зрения целесообразности оптимизации расходов по продвижению продукции посредством маркетингового аудита.

**Методы.** Исследование использует метод анализа структуры затрат коммерческих предприятий на основе проаудированной финансовой отчетности, а также метод оценки корреляции между затратами на продвижение продукции и выручкой.

**Результаты и практическая значимость.** Обоснована экономическая целесообразность использования маркетингового аудита как средства оптимизации расходов на продвижения продукции с высоким уровнем перспективности развития аудита в таких отраслях, как: информационные коммуникации, производство продовольственных товаров, пассажирские авиаперевозки, рестораны быстрого питания; со средним уровнем в таких отраслях, как: информационные технологии, строительство ЖК; с низким уровнем в таких отраслях, как: реализация продовольственных товаров, металлургия. Исследование поможет в рамках управленческого консультирования выделить новый вид универсальной проверки маркетинговой составляющей предприятия, которая оказывает одну из ключевых ролей в эффективности деятельности компании.

**Научная новизна.** Обоснована экономическая целесообразность использования маркетингового аудита как средства оптимизации расходов коммерческих предприятий на продвижение продукции. Консалтинговым предприятиям рекомендовано использовать методы маркетингового аудита, подразумевающие сплошной анализ маркетинговой информации и самостоятельное выявление «Слабых мест» взамен управленческого консультирования на основе конкретного запроса клиента.

*Ключевые слова:* маркетинговый аудит, маркетинговые коммуникации, аудит.

## ECONOMIC JUSTIFICATION OF AUDIT AS A MANAGEMENT TOOL OF MARKETING COMMUNICATIONS

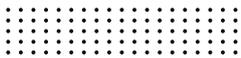
Markiv D. V.

postgraduate student of Economics and Management department of the Ural Institute of Management-branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), Senior expert of the department of providing audit services, Ernst & Young LLC (Russia), 66, 8 March str., Ekaterinburg, Russia, 620990, direamej@gmail.com

**Purpose.** To analyze commercial enterprises on industries from the point of view of feasibility of optimization of the costs of promoting products through marketing audit.

**Methods.** The study uses the method of analyzing the structure of businesses costs based on the audited financial statements and the method of assessing the correlation between the costs of products promotion and revenues.

**Results and practical significance.** The economic feasibility of the use of marketing audit as a tool for promotion costs optimization is justified with high prospects level of development of audit in such industries as information communications, production of food products, passenger air transportation, fast-food restaurants; with an average level in such sectors as information technology, construction of the residential complexes; low level in such areas as: the



Маркив Д. В.

implementation of foodstuffs, metallurgy. The research will help within management consulting highlight new kind of universal test marketing enterprise component, which has a key role in the company's efficiency.

**Scientific novelty.** The economic feasibility of the use of marketing audit as a tool for promotion costs optimization is justified. Consulting companies are recommended to use the methods of marketing audit: the continuous analysis of information and self-identification of "weak points" instead management consulting based on specific customer request.

*Key words:* marketing communications, marketing audit, audit.

### Постановка проблемы

В современных условиях для коммерческих предприятий особенно актуален вопрос оптимизации расходов. В рамках данной статьи мы разделим все затраты предприятий на четыре группы:

- затраты на оплату труда;
- затраты на производство продукции;
- затраты на продвижение продукции;
- прочие затраты.

Одна из существенных статей затрат любого коммерческого предприятия – расходы на оплату труда. Одновременно со своей существенностью, расходы на оплату труда являются нерискованной сферой оптимизации для менеджмента компаний. Поэтому организации безболезненно и без рисков сокращают расходы на оплату труда с помощью оптимизации численности посредством, например, объединения должностных полномочий нескольких штатных единиц либо сокращения временных затрат на выполнение должностных обязанностей с помощью новых информационных технологий.

Следующая существенная статья затрат – затраты на производство продукции, сумма которых зависит от технических потребностей и соответствующих им технических вооружений предприятия. Себестоимость производства не связана с маркетинговыми процессами, по причине чего и не будет рассматриваться в данной статье, так как к затратам на производство не применим маркетинговый аудит.

Помимо затрат на оплату труда и производство продукции каждое коммерческое предприятие несет расходы на продвижение продукции. Расходы на продвижение продукции воплощают в себе маркетинговую политику компании, от эффективности которой напрямую зависят результаты деятельности предприятия. Одним из ключевых показателей эффективности маркетинговой политики является соотношение затрат на ее реализацию и полученной выручки.

При оптимизации статей рискованных затрат руководство предприятия прибегает к управленческому консультированию. Но в рамках управленческого консультирования менеджменту предприятия необходимо самому сформулировать задачу, которую необходимо решить внешним консультантам. А руководство

не всегда в состоянии самостоятельно выявить слабые места в маркетинговом процессе, так как напрямую не связано с ними. Маркетинговый аудитор, в свою очередь, проверяет и анализирует сплошным методом всю маркетинговую составляющую предприятия, самостоятельно выявляя слабые места в рамках процесса продвижения продукции.

### Положительный эффект от работы маркетингового аудитора

Работа маркетингового аудитора может привести к следующим положительным результатам:

Во-первых, к сокращению расходов на оплату труда маркетингового подразделения. Стоит отметить, что возможность сокращения расходов на оплату труда не требует дополнительного экономического обоснования, так как расходы на оплату труда составляют существенную долю в общей структуре затрат каждого предприятия. Оптимизация структуры работы подразделения, объединение и разделение должностных обязанностей – основа для оптимизации расходов на оплату труда. Но сокращение расходов на оплату труда – не основная цель маркетингового аудитора, так как важнее оценить эффективность используемых методов продвижения продукции, ведь именно от них зависит общий результат деятельности предприятия. Оптимизация расходов на оплату труда является побочным результатом оценки достоверности данных результатов деятельности маркетингового подразделения (описание маркетингового процесса, контрольный обзор процесса и т.д.).

Во-вторых, к росту выручки от реализации продукции. Выявленное маркетинговым аудитором применение организацией-заказчиком не самых эффективных методов продвижения продукции является существенным основанием корректировки потенциального роста выручки после корректировки организацией своей маркетинговой политики.

В-третьих, к оптимизации расходов на продвижение продукции (максимально положительное соотношение между выручкой и расходами на продвижение продукции). Оптимизация расходов на продвижение продукции включает в себя два процесса:



Маркив Д. В.

Табл. 1. Структура отчета о финансовых результатах

Расчет	Показатель
=	Выручка
-	Себестоимость продаж
=	Валовая прибыль (убыток)
-	Коммерческие расходы
-	Управленческие расходы
=	Прибыль (убыток) от продаж
+	Доходы от участия в других организациях
+	Проценты к получению
-	Проценты к уплате
+	Прочие доходы
-	Прочие расходы
=	Прибыль (убыток) до налогообложения
-	Текущий налог на прибыль
н/п	В т.ч. постоянные налоговые обязательства (активы)
+/-	Изменение отложенных налоговых обязательств
+/-	Изменение отложенных налоговых активов
+/-	Прочее
=	Чистая прибыль (убыток)

1) оценка потенциальной выручки в зависимости от понесенных затрат на продвижение продукции. Данная оценка носит неточный характер и может быть оценена максимально приближенно при использовании рекомендуемых значений эффекта от применения того или иного способа продвижения продукции. Для расчета таких значений необходимо проводить маркетинговые исследования, но ввиду многофакторности данной модели и отсутствия заинтересованности продавцов в массовом применении результатов подобного рода исследований, а также временного лага между проведением исследований и применения их результатов – в данном направлении маркетинговые коммуникации не развиваются.

2) сокращение (оптимизация) расходов на продвижение продукции (за исключение расходов на оплату труда). Для того, чтобы оценить возможность сокращения расходов на продвижение продукции, воспользуемся отчетом о финансовых результатах конкретных компаний и расшифровками к нему. Отчет о финансовых результатах в общем виде представляет структуру, представленную в таблице 1.

Для оценки потенциального сокращения (оптимизации расходов) мы воспользуемся показателями валовой прибыли (убытка), коммерческих

расходов. Поскольку себестоимость продаж – показатель, на который маркетинговый аудитор никак не может повлиять по причине того, что себестоимость продаж включает в себя все расходы, связанные с производством продукции и зависит в большей степени от технологии производства, то для анализа потенциального сокращения расходов мы будем рассматривать валовую прибыль, а для оценки потенциально полученных выгод – выручку, так как она напрямую отражает объем продаж.

#### Анализ потенциального эффекта от работы маркетингового аудитора по отраслям

Рассмотрим структуру расходов на продвижение продукции на примере конкретных отраслей и предприятий:

1. Металлургическая отрасль – «ТМК» (Трубная металлургическая компания);
2. Розничная реализация продовольственных товаров – ПАО «ДИКСИ Групп»;
3. Информационные технологии – Apple Inc.;
4. Рестораны быстрого питания – McDONALD'S CORPORATION;
5. Пассажирские авиаперевозки – ПАО «Аэрофлот – Российские авиалинии»;
6. Строительство жилых комплексов – RSG International Limited;
7. Производство продовольственных товаров – The CocaCola Company;
8. Информационные коммуникации – ПАО «Вымпел-Коммуникации».

Стоит отметить, что чем больше расходов на продвижение продукции несет компания, тем больше она нуждается в маркетинговом аудите.

Как правило себестоимость реализации зависит от технологических процессов на предприятии, на что никаким образом не может повлиять маркетинговый аудитор, поэтому для текущего и последующего анализа потенциального сокращения расходов и влияния коммерческих расходов на продвижение продукции мы будем использовать показатель валовой прибыли.

#### Результаты и выводы

Результаты отраслевого исследования представлены в таблице 2.

Стоит отметить, что к самым заинтересованным отраслям для проведения маркетингового аудита относятся информационные коммуникации, производство продовольственных товаров, пассажирские авиаперевозки, рестораны быстрого питания, поскольку



Маркив Д. В.

Табл. 2. Результаты отраслевого исследования компаний

Компания	Отрасль	Период анализа, гг.	Средняя доля расходов на продвижение продукции в валовой выручке, %	Корреляция между расходами на продвижение продукции и выручкой
ПАО «Вымпел-Коммуникации» [1]	Информационные коммуникации	2013–2015	14,02	0,7
The CocaCola Company [2]	Производство продовольственных товаров	2011–2015	12,40	(0,08)
RSG International Limited [3]	Строительство ЖК	2010–2015	11,14	0,14
ПАО «Аэрофлот – Российские авиалинии» [4]	Пассажирские авиаперевозки	2011–2015	11,04	0,92
McDONALD'S CORPORATION [5]	Рестораны быстрого питания	2009–2015	7,36	0,99
Apple Inc. [6]	Информационные технологии	2011–2015	1,77	0,93
ПАО «ДИКСИ Групп» [7]	Реализация продовольственных товаров	2010–2015	1,73	0,96
«ТМК» [8]	Металлургия	2011–2015	0	н/п

Составлено автором

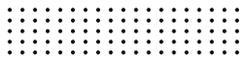
доля расходов на продвижение продукции в указанных отраслях составляет от 7% до 14% от валовой выручки. Мы также наблюдаем, что в отрасли информационных коммуникаций существует несильная корреляция между расходами на продвижение продукции и полученной выручкой – 0,7. В отрасли производства продовольственных товаров корреляция отсутствует. В отрасли пассажирских авиаперевозок и ресторанов быстрого питания корреляция сильная и стремится к 1. Отсутствие прямой зависимости между выручкой и расходами на продвижение продукции в отраслях с массовым спросом говорит о том, что на спрос влияет множество факторов, причем продвижение продукции со стороны производителя не является ключевым. Работа маркетингового аудитора и заключается в построении модели взаимосвязи применяемой организацией маркетинговой политики и результатов работы компании в виде объема продажи и полученной выручки.

Отрасль строительства жилых комплексов нельзя отнести к самой заинтересованной в проведении маркетингового аудита, поскольку выручка, которую способна получить организация, ограничена общим количеством строящихся объектов. Поэтому заинтересованность в аудите зависит от финансового положения предприятия. Небольшие строительные организации в большей степени заинтересованы в маркетинговом аудите, так как они сильнее нуждаются

в срочном пополнении своих оборотных активах в виде выручки. В данной отрасли наблюдается низкая корреляция между расходами на продвижение продукции и выручкой.

Отрасль информационных технологий также относится к средней по заинтересованности в маркетинговом аудите. Связано это с интенсивным и экстенсивным развитием информационных технологий. Организации стремятся разработать уникальное программное обеспечение, которое упростит работу потребителей на всех устройствах одной компании, одновременно с этим усложнит переход от одной компании к другой. При этом отрасль является олигополией, т.е. большая часть потенциальных потребителей уже поделена между компаниями, а особенности программного обеспечения затрудняют переход от продуктов одной компании к продуктам другой компании. По этим причинам эффект от затрат на продвижение продукции в данной отрасли отходит на второй план. Основные параметры, которыми руководствуются пользователи при выборе производителя, – имидж и удобство. Мы также наблюдаем сильную корреляцию между выручкой и расходами на продвижение продукции, но так как расходы на продвижение продукции незначительны, необходимо анализировать причинно-следственную связь между этими показателями детальнее.

Менее перспективными отраслями с точки зрения развития маркетингового аудита являются реализация



Маркив Д. В.

Табл. 3. Матрица перспективности маркетингового аудита по отраслям

Уровень перспективности развития маркетингового аудита	Отрасль	Оптимизация расходов на продвижение продукции	Сокращение расходов на оплату труда	Рост выручки
Высокий	Информационные коммуникации	X	X	X
Высокий	Производство продовольственных товаров	X	X	X
Высокий	Пассажирские авиаперевозки	X	X	X
Высокий	Рестораны быстрого питания	X	X	X
Средний	Информационные технологии	X	X	X
Средний	Строительство ЖК	X	X	н/п
Низкий	Реализация продовольственных товаров			X
Низкий	Металлургия		X	

Составлено автором

продовольственных товаров, металлургия. В отрасли реализации продовольственных товаров расходы на продвижение продукции незначительны и не превышают 2% от валовой прибыли. Связано это с тем, что продавцы в большей степени пользуются таким маркетинговым инструментом, как стимулирование сбыта, что подразумевает собой сокращение доходов, а не сокращение расходов. Эффективная политика продвижения способна повлиять на объем выручки. Корреляция между объемом выручки и расходами на продвижение продукции сильная, но это не является показательными данными, так как основные факторы спроса, которыми руководствуются покупатели – имидж торговой точки, цены продуктов, удобство расположения. Маркетинговый аудитор способен улучшить финансовые результаты работы предприятий в отрасли реализации продовольственных товаров при анализе эффективности распространения информации о стимулировании сбыта среди потребителей.

Самой бесперспективной отраслью с точки зрения развития маркетингового аудита является отрасль металлургических предприятий. Связано это с тем, что потребители металлургической продукции выбирают ее на основе технических характеристик и цен, дополнительного стимула к выбору не нужно, необходимо только информирование потенциальных покупателей о свойствах продукции и условиях поставки.

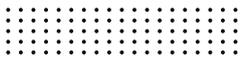
На основе подготовленных данных можно сформировать матрицу перспективности маркетингового аудита по отраслям (таблица 3).

К высоким по перспективности развития маркетингового аудита отраслям относятся информационные коммуникации, производство продовольственных товаров, пассажирские авиаперевозки, рестораны быстрого питания. В указанных отраслях маркетинговый аудитор

может повлиять на все три направления результата деятельности маркетингового аудита, а именно: оптимизация расходов на продвижение продукции, сокращение расходов на оплату труда, рост выручки. Связано это с тем, что расходы на продвижение продукции составляют существенную долю от валовой выручки – от 7% до 14%. Так как расходы на продвижение продукции существенны и логически неотделимы от соответствующих расходов на оплату труда маркетингового подразделения, существует потенциальная возможность оптимизации маркетинговой структуры и, как результат, сокращения расходов на оплату труда. Исследуемые отрасли относятся к областям массового спроса и потребления, что говорит о высокой эластичности спроса, которая существенно управляема различными методами маркетингового воздействия на потребителей, что и может привести к значительному росту выручки.

К средним по перспективности развития маркетингового аудита отраслям относятся информационные технологии, строительство жилых комплексов.

Отрасль информационных технологий с точки зрения маркетинга крайне специфична. Выше рассмотрен пример, в котором компания Apple добилась мирового престижа и популярности при уровне расходов на продвижение продукции в 2% от валовой прибыли. Феномен заключается в том, что по техническим характеристикам продукция компании Apple может уступать конкурентам, но по качеству работы – превышать показатели текущих аналогов. Единновременно завоевав доверие потребителей, компания начала совершенствовать программное обеспечение, целью которого является удобный и быстрый перенос информации между всеми продуктами компании, что крайне удобно для потребителей при переходе от одного устройства к другому. Эта тенденция наблюдается среди всех компаний,



Маркив Д. В.

занимающихся информационными технологиями: удобный перенос информации с одних устройств на более новые версии – ключ к удержанию клиентов в качестве потребителей своей продукции. Также компания Apple в качестве основной рекламы продукта использует единовременную пресс-конференцию, содержащую обзор всех изменений в новой линейке продуктов. Все указанные выше причины снижают роль постоянных маркетинговых коммуникаций между компаниями и потребителями, которые руководствуются, в большей степени, удобством при использовании продукта нежели его стоимостью, так как затраты на такую продукцию разовые, а не постоянные. В данном случае для потребителя важнее имидж и удобство в использовании нежели чуть более совершенные технические характеристики компаний-конкурентов.

Отрасль строительства жилых комплексов специфична с точки зрения маркетингового аудита, поскольку каждая строительная организация обладает ограничением по максимально полученной выручке, которая зависит от количества построенных жилищных объектов. Эффективная маркетинговая политика в данном случае может привести не к общему объему выручки, а к скорости ее получения. Возможность оптимизации расходов на оплату труда напрямую зависит от желания руководства получить выручку в максимально короткие сроки, так как для реализации маркетинговой политики необходимы дополнительные расходы не только на саму программу, но и на оплату труда сотрудников, связанных с ее разработкой и реализацией. А зависимость между расходами на продвижение продукции и расходами на оплату труда соответствующего подразделения прямая. Это означает, что на стремление строительной организации привлечь маркетингового аудитора, влияет размер самой строительной организации. Если организация крупная, у нее большое количество строек и оборотных активов, то она не будет стремиться к ускорению процесса продажи, ее финансовое положение позволяет функционировать в текущих условиях. Если организация небольшая, у нее ограниченное количество строительных объектов и мало оборотных активов для строительства, она будет заинтересована в скорейшей продаже построенных квартир и получении выручки для пополнения своих оборотных активов. В данном случае строительная организация будет заинтересована в привлечении маркетингового аудитора.

К средним по перспективности развития маркетингового аудита отраслям относятся: реализация продовольственных товаров, металлургия.

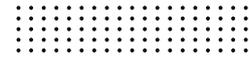
В отношении маркетинговых коммуникаций реализация продовольственных товаров – специфичная отрасль по причине того, что большая часть реализуемых продуктов среди всех продавцов идентична.

В связи с этим наиболее эффективные методы воздействия – стимулирование сбыта, имидж компании, культура обслуживания и расположение конкретных точек продаж. Так как расходы компании на продвижение продукции незначительны и не превышают 2% от валовой прибыли, руководство может счесть экономически нецелесообразным экономить по данной статье затрат. Поэтому маркетинговому аудитору необходимо акцентировать внимание на возможности увеличения выручки за счет привлечения дополнительных клиентов посредством более эффективного информирования о проходящих в точке реализации акциях, связанных со стимулированием сбыта, а также на методах улучшения имиджа компании.

Металлургия не является привлекательной отраслью для маркетингового аудита. В указанной отрасли покупатели ориентируются на технические характеристики готовой продукции и ее стоимость. Потребители сами занимаются анализом потенциальных поставщиков для того, чтобы выбрать оптимальный вариант. По этой причине металлургические предприятия разрабатывают рекламные проспекты со всеми техническими характеристиками производимой продукции и ее потенциальной стоимости реализации, после чего распространяют ее среди потенциальных покупателей. Таким образом металлургические предприятия практически не содержат расходов на продвижение продукции. У маркетингового аудитора нет возможности повлиять на уровень выручки металлургического предприятия, как и нет возможности сократить расходы на продвижение продукции. Потенциал для работы аудитора заключается в оптимизации расходов на оплату труда, но этот процесс является побочным при проведении всего комплекса процедур маркетингового аудита.

#### Литература:

1. Официальный сайт ПАО «Вымпел-Коммуникации» [электронный ресурс]. URL: <https://moskva.beeline.ru/about/about-beeline/disclosure/annual-reports/> (дата обращения 22.01.2017).
2. Официальный сайт The CocaCola Company [электронный ресурс]. URL: <http://www.coca-colacompany.com/investors/investors-info-reports-and-financial-information> (дата обращения 22.01.2017).
3. Официальный сайт RSG International Limited [электронный ресурс]. URL: <http://rsg-finans.ru/asr/#/quarterly/all-years> (дата обращения 22.01.2017).
4. Официальный сайт ПАО «Аэрофлот – Российские авиалинии» [электронный ресурс]. URL: <http://ir.aeroflot.com/reports-center/finansovaja-otchetnost/msfo/> (дата обращения 22.01.2017).
5. Официальный сайт McDONALD'S CORPORATION [электронный ресурс]. URL: <http://corporate.mcdonalds>.



*Маркив Д. В.*

com/content/mcd/investors/financial-information/annual-report.html (дата обращения 22.01.2017).

6. Официальный сайт Apple Inc. [электронный ресурс]. URL: <http://investor.apple.com/financials.cfm> (дата обращения 22.01.2017).
7. Официальный сайт ПАО «ДИКСИ Групп» [электронный ресурс]. URL: [http://www.dixygroup.ru/investors/ifrs/2016.aspx?sc\\_lang=ru-RU](http://www.dixygroup.ru/investors/ifrs/2016.aspx?sc_lang=ru-RU) (дата обращения 22.01.2017).
8. Официальный сайт ПАО «ТМК» [электронный ресурс]. URL: [https://www.tmk-group.ru/fin\\_otch?folder\\_id=288](https://www.tmk-group.ru/fin_otch?folder_id=288) (дата обращения 22.01.2017).

**References:**

1. The official website of PJSC «Vimpel-Communications» [e-resource]. URL: <https://moskva.beeline.ru/about/about-beeline/disclosure/annual-reports/> (date of reference 22.01.2016).
2. The official website of The CocaCola Company [e-resource]. URL: <http://www.coca-colacompany.com/investors/investors-info-reports-and-financial-information> (date of reference 22.01.2016).
3. The official website of RSG International Limited [e-resource]. URL: <http://rsg-finans.ru/asr#/quarterly/all-years> (date of reference 22.01.2016).
4. The official website of PJSC «Aeroflot – Russian Airlines» [e-resource]. URL: <http://ir.aeroflot.com/reports-center/finansovaja-otchetnost/msfo/> (date of reference 22.01.2016).
5. The official website of McDONALD'S CORPORATION [e-resource]. URL: <http://corporate.mcdonalds.com/content/mcd/investors/financial-information/annual-report.html> (date of reference 22.01.2016).
6. The official website of Apple Inc. [e-resource]. URL: <http://investor.apple.com/financials.cfm> (date of reference 22.01.2016).
7. The official website of OJSC «Dixy» [e-resource]. URL: [http://www.dixygroup.ru/investors/ifrs/2016.aspx?sc\\_lang=ru-RU](http://www.dixygroup.ru/investors/ifrs/2016.aspx?sc_lang=ru-RU) (date of reference 22.01.2016).
8. The official website of PJSC TMK [e-resource]. URL: [https://www.tmk-group.ru/fin\\_otch?folder\\_id=288](https://www.tmk-group.ru/fin_otch?folder_id=288) (date of reference 22.01.2016).



# СОЦИАЛЬНЫЕ И ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ УПРАВЛЕНИЯ

## КОЛЛАБОРАЦИЯ В ВЫСШЕМ ОБРАЗОВАНИИ: ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ПЕРСПЕКТИВЫ КОНСОРЦИУМОВ

**Василенко Н. В.**

доктор экономических наук, доцент, заведующая кафедрой экономической теории и экономического образования, заведующая научно-исследовательской лабораторией экономики образования, Российский государственный педагогический университет им. А. И. Герцена (Россия), 191186, Россия, г. Санкт-Петербург, набережная реки Мойки, д.48, nvasilenko@mail.ru

**Костенко А. А.**

магистрант 2 курса, Российский государственный педагогический университет им. А. И. Герцена (Россия), 191186, Россия, г. Санкт-Петербург, набережная реки Мойки, д.48, aleksa\_327@mail.ru

**Назаретян К. А.**

магистрант 2 курса, Российский государственный педагогический университет им. А. И. Герцена (Россия), 191186, Россия, г. Санкт-Петербург, набережная реки Мойки, д.48, karinargpu@mail.ru

УДК 338.242  
ББК 74.48

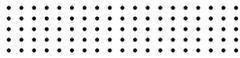
**Цель.** Выявление институциональных особенностей консорциума как организационной формы коллаборации, а также возможностей и условий эффективного участия организаций высшего образования в составе консорциумов для решения задач в условиях новой экономики.

**Методы.** Исследование базируется на общенаучных методах, а также методах институционального и сравнительного анализа организационных структур и форм кооперации в сфере образования.

**Результаты.** Определена сущность консорциума как особой институциональной структуры. На базе сравнительного анализа основных форм объединений предприятий и организаций обоснованы отличительные особенности консорциума. Показано, что опора на коллаборацию в новых изменяющихся условиях функционирования может служить для организаций высшего образования – участников консорциума источником устойчивого развития, а также стимулом к наращиванию инновационного потенциала. Предложена периодизация распространения консорциумов в сфере высшего образования. Обобщены направления сотрудничества университетов в рамках международных консорциумов. Систематизированы факторы, способствующие возникновению консорциумов как формы объединения образовательных организаций. Выявлены проблемы и предпосылки эффективной деятельности организаций высшего образования в консорциумах.

**Научная новизна.** Доказано, что важнейшей особенностью консорциума является его возможность обеспечить коллаборацию, под которой понимается специфическая форма сотрудничества в интеллектуальной сфере. Обосновано, что ведущими факторами распространения консорциумов в сфере высшего образования являются глобализация, технологические достижения, а также трансформация социального заказа системе высшего образования в экономике нового типа. Показано, что важнейшими условиями деятельности организаций высшего образования в составе консорциумов являются готовность к открытости, самоуправлению, наращиванию и реализации научного потенциала.

**Ключевые слова:** коллаборация, консорциум, высшее образование, организационная структура, сотрудничество в научно-образовательной сфере.



*Василенко Н. В., Костенко А. А., Назаретян К. А.*

## COLLABORATION IN HIGHER EDUCATION: INSTITUTIONAL PERSPECTIVES CONSORTIA

### Vasilenko N. V.

Doctor of Science (Economics), Associate Professor, Head of the Economic Theory and Economic Education department, Head of the research laboratory of the economics of education, Herzen Russian State Pedagogical University. (Russia), 48 Moika River embankment, Saint Petersburg, Russia, 191186, nvasilenko@mail.ru

### Kostenko A. A.

Graduate student of course 2, Herzen Russian State Pedagogical University. (Russia), 48 Moika River embankment, Saint Petersburg, Russia, 191186, aleksa\_327@mail.ru

### Nazaretyan K. A.

Graduate student of course 2, Herzen Russian State Pedagogical University. (Russia), 48 Moika River embankment, Saint Petersburg, Russia, 191186, karinargpu@mail.ru

**Purpose.** Identification of institutional features of the Consortium as an organizational form of collaboration, as well as the opportunities and conditions for effective participation of organizations of higher education in the membership of consortia to meet the challenges in the new economy.

**Methods.** The study is based on the general scientific methods as well as methods of institutional and comparative analysis of organizational structures and forms of cooperation in the field of education.

**Results.** The essence of the Consortium as a specific institutional structure was determined. On the basis of a comparative analysis of the basic forms of an association of enterprises and organizations distinctive features of the Consortium are justified. It is shown that reliance on collaboration in the new changing operating conditions can be a source of sustainable development, as well as an incentive to build innovation capacity for higher education organizations-participants of the Consortium. Distribution of the periodization of consortia in the field of higher education is proposed. Directions of cooperation of universities within the framework of international consortia are generalized. Factors contributing to the emergence of consortia as a form of association of educational organizations are systematized. Problems and prerequisites of effective activities of the organizations of higher education consortia are identified.

**Scientific novelty.** It has been proved that the most important feature of the Consortium is its ability to provide collaboration which refers to a specific form of cooperation in the intellectual sphere. It is proved, that the leading factors in the spread of higher education consortia are globalization, technological advances, as well as the transformation of the social order of higher education system in a new type of economy. It is shown that the essential conditions for the activities of the organizations of higher education in the composition of consortia are readiness for openness, self-governance, building and realization of scientific potential.

*Key words:* collaboration, Consortium, higher education, organizational structure, cooperation in science and education.

Трансформация условий хозяйствования, опосредованная глобализацией, инновационной направленностью развития и возрастающим приоритетом знаниевой компоненты в товарах и услугах, сопровождается в настоящее время преобразованием форм и механизмов взаимодействия участников экономической деятельности. Наблюдается переход от рыночных и иерархических отношений к их сетевым формам, позволяющим задействовать все преимущества коллаборации в интеллектуальных сферах, прежде всего в сфере науки и образования. Одной из наиболее востребованных на сегодняшний день форм сетевого взаимодействия в указанной сфере выступает консорциум.

В данной статье излагаются результаты исследования, цель которого состояла в определении сущности и особенностей консорциумов как организационной формы коллаборации, а также в выявлении перспектив деятельности организаций высшего образования в составе консорциумов.

Существует множество подходов к пониманию сущности консорциума как особой организационной структуры. Под консорциумом понимают:

- способ организации совместной деятельности нескольких коммерческих организаций, добровольно объединившихся на долевых началах на определенный срок для выполнения какого-либо проекта,



*Василенко Н. В., Костенко А. А., Назаретян К. А.*

осуществления крупных инвестиционных, научно-технических, экологических, социальных программ, требующих значительных материальных и организационных затрат [1, с. 320];

- метапредприятие, объединяющее цели, возможности, технологии, интеллектуальную собственность, традиции и опыт нескольких предприятий при разработке сложных международных инновационных (научно-исследовательских) проектов для последующего производства продукции мирового уровня или продукции, не имеющей аналогов в мире [2, с. 115];

- временное договорное объединение организаций или организаций и правительств стран для осуществления конкретных проектов [3];

- организационную форму сотрудничества производственных фирм с научными центрами с целью проведения крупномасштабных научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок является инновационный консорциум [4, с. 44];

- институциональный центр стимулирования высшего образования и инновационных разработок сферы образовательных услуг на базе горизонтальных и вертикальных отношений образовательного учреждения с органами и учреждениями системы высшего образования различного уровня [5, с. 190].

Обобщение существующих подходов позволяет сделать следующие выводы. Консорциум, как особая организационная структура, представляет собой объединение на добровольной основе юридически самостоятельных организаций различного уровня (регионального, международного и т.д.) для выполнения какого-либо социально значимого проекта с использованием объединенных материальных, технических и профессиональных ресурсов, с возможным последующим получением не имеющего аналогов в мире результата и способствующего устойчивому развитию входящих в объединение учреждений, в т. ч. развитию инновационного потенциала.

К отличительным особенностям консорциума следует отнести:

- множественность участников, так как консорциум является объединением двух и более организаций;

- добровольность объединения участников, соотнесенная возможностью обеспечения максимальной открытости и прозрачности деятельности, улучшения коммуникации как внутри консорциума, так и с представителями внешней среды;

- сохранение юридической самостоятельности участников;

- наличие общей для участников цели, для достижения которой и создается консорциум;

- целью деятельности консорциума является создание новой, знаимой продукции, как правило, имеющей ярко выраженную инновационную составляющую;

- временный характер деятельности, определяемый ориентацией на реализацию какого-либо проекта с возможностью реформирования по достижению запланированного результата;

- совместное использование объединенных ресурсов участников, преодолевая количественную и качественную ресурсную ограниченность отдельной организации;

- солидарная ответственность всех участников объединения за процесс и результаты осуществляемой деятельности;

- открытость консорциума, проявляющуюся в его взаимодействии в процессе деятельности по достижению поставленной цели с внешними партнерами;

- наличие собственной организационной структуры, определяющей возможности координации деятельности участников консорциума, а также его взаимодействие с внешними агентами и в процессе представления интересов консорциума во внешней среде.

Неопределенность внешней среды в современных условиях побуждает предприятия и организации образовывать различные формы объединений, отличающихся характером связей, целями, степенью самостоятельности. В таблице 1 представлены результаты сравнительного анализа консорциумов и других форм организационных объединений.

Отличия консорциума от других форм объединения предприятий формируют преимущества такой организационной структуры для функционирования в современных условиях.

Главной отличительной особенностью консорциума является его возможность обеспечить коллаборацию.

В научной среде в настоящее время нет единого мнения о том, что следует понимать под коллаборацией. Прямой перевод термина «коллаборация» (от англ. collaboration – сотрудничество) необходимо дополнить следующими подходами:

- особая форма кооперации в глобальной среде новой экономики [6];

- совместный труд нескольких экономических субъектов, имеющих общие интересы и работающих для достижения единой цели [7];

- децентрализованная модель организации бизнеса, позволяющая в современных условиях снижать общую сумму издержки, включая производственные и транзакционные, благодаря распределению выигрышей, убытков, компетенций и ресурсов по сети контрагентов [8];

- форма организации сообществ, участники которых «объединяют результаты своего интеллектуального труда и другие ресурсы с целью создания на основе видения и усилий специалистов из разных сфер деятельности общего продукта [9].

Как специфическая форма сотрудничества для получения нового интеллектуального продукта,

Табл. 1. Сравнение основных форм объединений предприятий и организаций

Форма	Признак			
	Состав объединения	Цель объединения	Самостоятельность участников	Структура управления
Консорциум	Независимые предприятия различных отраслей	Скоординированная деятельность по достижению поставленной цели	Юридическая самостоятельность	Собственная внутренняя структура управления
Концерн	Предприятия различных отраслей	Формирование преимуществ в конкурентной борьбе	Формальная, фактически – финансовая зависимость	Головная компания (правление концерна)
Холдинг	Компании различных отраслей	Объединение усилий в конкурентной борьбе, укрепление рыночных позиций, выработка единой стратегии и тактики	Юридическая самостоятельность	Централизация управления у материнской компании, владеющей контрольными пакетами акций участников холдинга
Корпорация	Предприятия различных отраслей	Разработка общей политики и стратегии, объединение усилий, повышение конкурентоспособности	Некоторые предприятия сохраняют юридическую самостоятельность, другие, исходя из корпоративной иерархии, ограничены в своей самостоятельности	Управление отделено от самого хозяйствующего субъекта и осуществляется профессиональными управляющими
Кластер	Компании, объединенные территориальным соседством и общностью деятельности	Концентрация предприятий, усиление конкурентных преимуществ предприятий и кластера в целом	Юридическая самостоятельность	Наличие крупного предприятия-лидера
Финансово-промышленная группа	Промышленные, торговые и кредитно-финансовые организации	Повышение конкурентоспособности, привлечение инвестиций, ведение скоординированной деятельности	Юридическая самостоятельность	Во главе – кредитно-финансовая организация

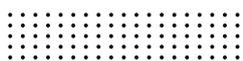
коллаборация может возникать в любой области, связанной с умственным трудом. Наиболее широкое распространение к настоящему времени коллаборация получила в научно-образовательной сфере, где связана с развитием инновационных процессов.

Главная задача коллаборации состоит в формировании и создании креативной среды для нового поколения работников – носителей междисциплинарных компетенций, осуществляющих свою деятельность на прорывных направлениях развития науки и технологии. В ходе коллаборации образуется единая институциональная среда творческой активности, не прерываемая национальными границами. Результатом такой коллаборации становятся объекты коллективного владения и пользования, генерирующие товарные ценности и приносящий коммерческие эффекты на глобальном уровне экономической системы.

Отсюда деятельность консорциума, опирающаяся на коллаборацию и обеспечивающая ее возможности, может служить источником не только устойчивого развития его структурных элементов – организаций

высшего образования в новых изменяющихся условиях функционирования, но и стимулом к наращиванию их инновационного потенциала. Это особенно важно, если принять во внимание стремление национальной образовательной системы занять достойную нишу на общемировом образовательном рынке [10, с. 143]. Современным российским вузам для качественного решения, как традиционных задач, так и новых задач, поставленных перед ними новыми веяниями в сфере образования, нужно быть готовыми к совместной работе с большим количеством партнеров, среди которых могут быть не только другие представители сферы науки и образования, но и коммерческие структуры, представители других стран.

Для более полного раскрытия организационных преимуществ консорциумов рассмотрим факторы, способствующие их возникновению. Появление и распространение консорциумов вызвано формированием экономики нового типа. Происходящие изменения, прежде всего, связаны с глобализацией и технологическими достижениями. Создание, развитие и укрепление



*Василенко Н. В., Костенко А. А., Назаретян К. А.*

международных коммуникаций вызывает необходимость применения предприятиями и организациями новых подходов к своей деятельности. Прежде всего, это предполагает усиление открытости и прозрачности, снижение бюрократизации в принятии решений, отказ от жестких иерархических структур управления. Появление и развитие новых технологических решений – информационно-коммуникационных технологий, информатизации процессов деятельности – позволяет организациям эффективнее взаимодействовать с самыми удаленными партнерами.

Глобализация служит толчком к массовым интеграционным процессам, затронувшим и образовательную сферу. Происходит уплотнение не только межрегиональных связей, но и увеличение заинтересованности стран в международной коммуникации. Сотрудничество образовательных учреждений с зарубежными партнерами обеспечивает доступ на международный рынок образовательных услуг и имеет ряд преимуществ:

- уплотнение научно-технических связей, активизация обмена опытом, технологиями и иными ресурсами;
- развитие коммуникации и создание единого информационного пространства;
- усиление академической мобильности;
- оптимизация и совершенствование механизмов развития образования и инновационной активности;
- повышение авторитета национальной образовательной системы и т. д. [11].

В России формы и направления международного сотрудничества регламентированы Федеральным законом «Об образовании в РФ», где указаны следующие направления сетевого взаимодействия образовательных организаций:

- совместная разработка и реализация образовательных и научных программ;
- увеличение мобильности кадров (студентов, педагогических и научных работников);
- проведение совместных научных исследований, совместное осуществление инновационной деятельности;
- участие в сетевой форме реализации образовательных программ;
- совместное проведение научных конгрессов, конференций, обмен научными трудами, проведение международных образовательных, научно-исследовательских и научно-технических проектов.

Сотрудничество в сфере образования и науки развивается на фоне продолжающейся конкуренции между вузами, что влечет за собой закрытие неэффективных образовательных организаций. Создаваемые в таких условиях объединения обеспечивают поддержку участникам и способствуют их развитию, повышая качество образования в целом [12].

Объединение организаций высшего образования происходит на фоне пересмотра степени государственного финансирования, стандартизации и усиление роли образования. Стремясь преодолеть возможные негативные влияния, вызванные из-за тесного взаимодействия с постоянно меняющимся рынком, вузы прибегают к формированию консорциумов, что способствует наращиванию и грамотному распределению сил.

Изменения, происходящие внутри системы образования и науки, такие как развитие организационно-правовых форм ведения деятельности, трансформация системы финансирования, вызывают необходимость расширения спектра направлений деятельности образовательных организаций и увеличение финансовых поступлений от приносящей доход деятельности. Во многом успешность указанных направлений зависит от возможности организаций установить долгосрочные взаимовыгодные партнерские отношения с представителями заинтересованных в таких отношениях внешними партнерами. Установление таких отношений в рамках создания консорциума способно принести дополнительные выгоды для всех участников объединения.

Важной особенностью современных деловых отношений является увеличение скорости взаимодействия партнеров в целях оптимизации времени. Подключение участников объединений к единой ресурсной базе позволяет эффективно распределить обязанности участников консорциума, концентрируя их на решении задачи, а не на поиске необходимого технического или информационного обеспечения. Единая сеть ресурсов позволяет также снижать общий уровень расходов, экономить на масштабах.

Увеличению числа связей и расширению территорий влияния способствует и возрастание коммуникационной активности участников консорциума. Для совместной реализации проектов консорциумы не требуют определенной территориальной привязки, что повышает мобильность их связей и увеличивает оперативности взаимодействия.

Формированию предпосылок для развития консорциумов стало изменение социального заказа общества системе образования. Высокие требования общества к компетенциям, формируемым в процессе образовательной и научной деятельности, обусловили необходимость скоординированной работы организаций образования и науки не только между собой, но и с внешними партнерами по различным направлениям:

- выявление и анализ требований общества к системе науки и образования;
- разработка планов, проектов, стратегий действий, направленных на удовлетворение социального заказа;



*Василенко Н. В., Костенко А. А., Назаретян К. А.*

- совместное использование ресурсов различных организаций для наиболее полного удовлетворения социального заказа;
- обмен опытом, как внутри страны, так и с зарубежными партнерами;
- проведение научных исследований и опытно-конструкторских разработок;
- расширение спектра предлагаемых услуг.

Способы взаимодействия образовательного рынка и рынка трудового также нуждаются в улучшении, так как образовательные учреждения, развиваясь и действуя автономно, не способны удовлетворить запросы работодателей. Для повышения профессионального уровня сотрудников работодатели зачастую прибегают к самостоятельному дополнительному обучению персонала. Сейчас же, в целях оптимизации образовательного пространства и формирования результативной площадки для качественной подготовки кадров, распространяется практика создания межрегиональных и международных консорциумов, обеспечивающих сетевое взаимодействие представителей сфер образования, науки и бизнеса, а также повышение коммуникационной активности между вузами и потребителями образовательного продукта [13].

Не стоит забывать и об инновационной направленности развития современной экономики. Именно организации науки и образования являются основными поставщиками новых знаний, технологий и других новшеств, способных приносить доход. Инновационные консорциумы способны объединить организации для создания единого комплекса, включающего в себя все основные стадии инновационной деятельности:

- научные исследования, направленные на создание инноваций;
- деятельность по патентованию и лицензированию результатов научной деятельности;
- коммерциализация результатов научной деятельности, в т.ч. путем создания малых инновационных предприятий (разработка образцов, апробация новшеств; усовершенствование; продажа);
- маркетинговая деятельность по продвижению новшеств, в т.ч. и на мировой рынок.

Все обозначенные выше факторы способствуют распространению консорциумов как формы объединения образовательных организаций.

Исследования исторических аспектов возникновения консорциумов, позволяет сделать следующие выводы. На первом этапе данный вид объединения представлял собой сообщество высших учебных заведений и колледжей с целью расширения географии образовательной деятельности и улучшения обслуживания населения. Второй этап развития консорциумов характеризуется тем, что совместная деятельность позволила не только аккумулировать ресурсы,

но и проводить более эффективные научные исследования. Цели сотрудничества представителей образовательной и научной сфер стали включать в себя поиск дополнительных источников финансирования, развитие образовательного туризма, использование новых дорогостоящих технологий.

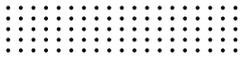
В конце XX – начале XXI вв. представители бизнеса и промышленности стали проявлять интерес к сотрудничеству с образовательными учреждениями, оказывая последним инвестиционную поддержку в обмен на совместное проведение исследований и апробирование разработок. Это ознаменовало третий этап развития консорциумов. Организационные преимущества консорциумов проявляются, прежде всего, в том, что позволяет его участникам получить доступ к международному рынку и обмениваться опытом, использовать консолидированные ресурсы, рассматривать различные аспекты деятельности с позиций и точек зрения разных стран. При этом организации высшего образования – участники консорциума сохраняют свою индивидуальность и самобытность благодаря тому, что остаются полностью независимыми в своей деятельности. Таким образом, участники консорциума получают возможность в процессе совместной деятельности обменяться опытом, сохраняя национальные и личные особенности, а также использовать ресурсы, недоступные в рамках индивидуальной деятельности.

Зачастую к сформированной открытой сети ресурсов имеют доступ не только члены консорциумов, но и заинтересованные в исследованиях субъекты, что способствует формированию внешнего положительного эффекта от деятельности объединения.

С точки зрения повышения мобильности кадров, консорциумы посредством реализации сотрудничества, в том числе международного, обеспечивают развитие внутреннего рынка, организацию двустороннего образовательного туризма и подготовку высококвалифицированных кадров, способных конкурировать на современном рынке.

Благодаря коллаборации между участниками консорциум позволяет создавать структуру не просто единого производственного комплекса, а комплекса, охватывающего все виды необходимой для достижения поставленной цели деятельности. Так как объединение консорциумов носит временный характер и сконцентрировано на совместном выполнении определенной задачи, то по другим направлениям деятельности возможно продолжение конкуренции. Такое сочетание конкуренции и сотрудничества способствует постоянному развитию и совершенствованию участников консорциума.

Изучение возможностей, предоставляемых вузам участникам консорциумов, позволяет сделать вывод,



*Василенко Н. В., Костенко А. А., Назаретян К. А.*

что такая кооперация усилий способствует сохранению достойного положения организаций высшего образования в условиях трансформации образовательной сферы. Как отмечают некоторые авторы, «в современном мире выживать поодиночке не только трудно, но и накладно» [14, с. 3]. Кроме того, представители вузов среди проблем, которые необходимо решить, называют слабую согласованность действий образовательных организаций по преодолению вызовов современности. Консорциумы создают предпосылки для согласованного решения проблем, возникающих в связи с изменением своей роли в современном мире.

Подтверждением данного утверждения выступает факт создания большого числа консорциумов организаций высшего образования. Так, научно-образовательных сетевых структур (КНОСС), Консорциум вузов России «Национальный объединенный аэрокосмический университет», Суперкомпьютерный консорциум университетов России и др. призваны консолидировать их ресурсы для обеспечения устойчивого развития образовательных организаций, развития их научного потенциала. Включение в такие объединения коммерческих структур позволяет коммерциализовать научные разработки и получать дополнительное финансирование. Объединения государственных и негосударственных образовательных учреждений на базе крупных известных вузов (Консорциум Калужского государственного педагогического университета им. К. Э. Циолковского); межрегиональные объединения образовательных учреждений и производственных компаний (Консорциум XXI век). Происходит развитие объединений российских и зарубежных вузов (Консорциум Байкал) призваны решить задачи, поставленные Концепцией государственной политики Российской Федерации в области подготовки национальных кадров для зарубежных стран в российских образовательных учреждениях.

В 2004 г. в России на базе 6 вузов (Московский гуманитарный институт, Тульский институт управления и бизнеса им. Н. Д. Демидова, Московский областной гуманитарный институт, Среднерусский гуманитарно-технологический институт, Институт управления, бизнеса и технологий, Брянский институт управления и бизнеса) был образован Среднерусский консорциум. В качестве цели объединения участники выбрали «консолидацию усилий вузов для расширения рынка образовательных услуг, повышение конкурентоспособности выпускников, реализацию права студентов на академическую мобильность» [15].

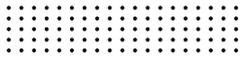
В 2012 г. университеты и академические институты Томской области совместно с Томским научным центром СО РАН основали Томский консорциум, который на сегодняшний день «является оператором

региональной политики при взаимодействии с научно-образовательным комплексом Томской области, объединяет усилия его участников» [16]. Основная перспектива развития вузов, по мнению представителей консорциума, это международное сотрудничество: повышение образовательного туризма, в целях повышения эффективности кадров, а также реализация совместных инновационных проектов, в том числе и с иностранными промышленными партнерами. Наибольшее развитие получает сотрудничество томских университетов с представителями стран БРИКС. Основные направления международного сотрудничества:

- реализация программ, предполагающие получение «двойных» дипломов;
- осуществление исследований в рамках международных лабораторий (сотрудничество с Китаем, Бразилией, Индией, Францией, Кореей, Японией, Германией, США, Данией, Великобританией и т.д.);
- развитие контактов с инновационными компаниями в целях трансферта передовых технологий.
- Еще одним примером функционирования консорциума может выступать Консорциум педагогических вузов России. Данный консорциум был создан, в том числе и как ответ на критику качества педагогического образования и сомнения научного сообщества в фундаментальности данной отрасли. Среди задач, решению которых способствует указанное сетевое объединение, выделяют:
  - повышение качества педагогического образования (за счет создания сетевых образовательных программ);
  - обеспечение результативности научных исследований в области педагогики (за счет организации процесса проведения сетевых НИР коллективами ведущих ученых педагогических вузов);
  - повышение конкурентоспособности вузов (при помощи объединения научных, материальных, человеческих, рейтинговых и др. ресурсов);
  - активизация инновационной деятельности в вузах-участниках консорциума за счет привлечения к взаимодействию в сети организаций-заказчиков конкретных работ в сфере НИОКР;
  - развитие фундаментальных направлений педагогических наук [17, с. 115].

Таким образом, консорциум как организационная форма взаимодействия в современных условиях способствует не только решению общих задач, возникающих в результате трансформации системы образования и изменений общемировых условий деятельности сферы науки и образования, но и специфических задач, характерных для той или иной научной области.

На сегодняшний день существует и ряд проблем, затрудняющих развитие консорциумов и сетевых форм



*Василенко Н. В., Костенко А. А., Назаретян К. А.*

взаимодействия в области науки и образования [18, с. 132–133]:

- неготовность некоторых организаций высшего образования предоставить открытый доступ к использованию своих ресурсов другими партнерами;
- зависимость представителей сферы образования от органов централизованного управления и, как следствие, неготовность к построению эффективных горизонтальных структур управления консорциумами;
- недостаточное развитие системы обмена знаниями, опытом, лучшими практиками и технологиями;
- низкий уровень заинтересованности бизнес-сообщества в совместной деятельности с организациями сферы науки и образования.

Развитию консорциумов на международном уровне препятствуют преграды в виде расхождения мировых и национальных интересов. В такой ситуации обмену навыками, опытом и технологиями в большей мере способствуют положительные отношения между странами, а также партнерство с иностранными компаниями.

Несмотря на указанные проблемы, существующий положительный опыт деятельности организаций в форме консорциума, как в зарубежных странах, так и в Российской Федерации, позволяет говорить о перспективности этой организационной формы взаимодействий с участием образовательных организаций.

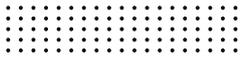
Можно выделить предпосылки эффективного участия организаций высшего образования в консорциумах. Важнейшими среди них являются следующие:

- готовность к реализации принципа открытости во взаимодействии с другими участниками консорциума, то есть к обмену ресурсами, опытом, знаниями и т.д.;
- способность к самоуправлению в рамках консорциума, основанному на горизонтальных структурах управления;
- способность к применению различных способов привлечения внешних партнеров (коммерческих структур, зарубежных партнеров);
- готовность к систематической работе в сфере развития научного потенциала, создания и внедрения инноваций.

Таким образом, можно отметить, что создание консорциумов не только на национальном, но и международном уровне, является перспективным направлением развития современных организаций высшего образования. Коллаборация в рамках консорциумов позволит не только более полно и эффективно решать традиционные задачи вузов, но и оперативно включаться в решение новых задач, усилить инновационный потенциал страны в целом, оказать содействие в национальном экономическом развитии для успешной деятельности России на мировом рынке.

#### Литература:

1. Мухаметшина А. М., Шевцова Н. В. Консорциумы в современной экономике // Актуальные проблемы авиации и космонавтики. 2014. Т. 2. № 10. С. 319–321.
2. Сигова М. В., Банников С. А. Международные консорциумы как форма реализации сотрудничества в сфере науки и образования // Известия СПбГЭУ. 2014. № 6 (90). С. 114–117.
3. Исаков И. Ж. Научно-образовательный консорциум как способ модернизации профессионального образования в странах Евразии // Регионы Евразии: стратегии и механизмы модернизации, инновационно-технологического развития и сотрудничества. 2013. С. 359–363.
4. Королев В. И., Королева Е. Н. Инновационный потенциал: содержание, организационные формы его реализации российскими и зарубежными компаниями // Российский внешнеэкономический вестник. М.: ВАВТ, 2014. № 5. С. 40–47.
5. Клочко Е. Н., Межлумова В. Р. Раскрытие принципов оптимизации взаимодействия научного и образовательного процессов в условиях модернизации сферы образовательных услуг РФ // Вестник АГУ. 2015. № 1. С. 189–195.
6. Иншаков О. В. Коллаборация как глобальная форма организации экономики знаний // Экономика региона. 2013. № 3 (35). С. 38–44.
7. Кластерная экономика и промышленная политика: теория и инструментарий: коллективная монография / Под ред. д-ра экон. наук, проф. А. В. Бабкина. СПб.: Изд-во СПбПУ, 2015. С. 113–130.
8. Смородинская Н. В. Смена парадигмы мирового развития и становление сетевой экономики // Экономическая социология. 2012. Т. 13. № 4. С. 95–115.
9. Антипина Е. А. Региональная политика нового поколения: постановка задачи в сфере человеческого капитала // Человеческий капитал. 2014. № 4 (64). С. 41–45.
10. Воронцова Л. В., Попова А. Т. Эффективный инструментарий для оптимизации процессов развития и укрепления межрегиональных и международных коммуникаций // Актуальные проблемы экономики и права. 2014. № 4. С. 141–146.
11. Розова Н. К. Сравнительный анализ международных практик интернационализации высшего образования // Современные проблемы науки и образования. 2014. № 6. С. 576.
12. Бурцева К. Ю. Тенденции интеграции и сотрудничества университетов в условиях глобализации экономики // Вектор науки ТГУ. 2014. № 2. С. 63–67.
13. Воронцова Л. В., Попова А. Т. Эффективный инструментарий для оптимизации процессов развития и укрепления межрегиональных и международных коммуникаций // Актуальные проблемы экономики и права. 2014. № 4. С. 141–146.



*Василенко Н. В., Костенко А. А., Назаретян К. А.*

14. Зернов В. А., Минаев В. А. Будущее науки и образования – за сетевыми научно-образовательными консорциумами // Высшее образование сегодня. М.: ООО «Изд. «Логос». 2013. №10. С. 2–5.
15. Московский гуманитарный институт. Образовательный консорциум «Среднерусский университет» [электронный ресурс]. URL: <http://www.universitys.ru/sveden/konsortcium> (Дата обращения: 12.01.2017).
16. АНО «Томский консорциум научно-образовательных и научных организаций» [электронный ресурс]. URL: <http://unitomsk.ru/consortium/about/> (Дата обращения: 12.01.2017).
17. Апевалова З. В. Организация деятельности консорциума педагогических университетов (вопросы методологии) // Высшее образование в России. 2013. №12. С. 113–119.
18. Неретина Е. А. Сетевое взаимодействие – основа динамичного развития вуза // Высшее образование в России. 2013. №4. С. 128–133.
7. Cluster economy and industrial policy: theory and instrumentation: collective monograph / Ed. by Dr. of Science (Econ.), Prof. A. V. Babkin. Spb.: Published by SPbPU. 2015. P. 113–130.
8. Smorodinskaya N. V. Paradigm shift of the world development and the emergence of the network economy // *Economical sociology*. 2012. Vol. 13. №4. P. 95–115.
9. Antipina E. A. Regional policy of a new generation: problems in the field of human capital // *Human capital*. 2014 №4(64). P. 41–45.
10. Vorontsova L. V., Popova A. T. Effective tools for optimizing development processes and strengthening inter-regional and international communication // *Aktualniye problemy ekonomiki i prava*. 2014. №4. P. 141–146.
11. Rozova N. K. Comparative analysis of international practices in internationalization of higher education // *Sovremenniyе problemy nauki i obrazovaniya*. 2014. №6. P. 576.
12. Burtseva K. Yu. Trends of integration and cooperation of universities in the globalized economy // *Vector nauki TGU*. 2014. №2. P. 63–67.
13. Vorontsova L. V., Popova A. T. Effective tools for optimizing development processes and strengthening inter-regional and international communication // *Aktualniye problemy ekonomiki i prava*. 2014. №4. P. 141–146.
14. Zernov V. A., Minayev V. A. Future of science and education belongs to the network of scientific and educational consortia // *Vissheye obrazovaniye segodnya*. M.: ООО «Изд. «Логос». 2013. №10. P. 2–5.
15. Moscow Institute of Humanities. Educational Consortium «Mid-Russian University» [e-resource]. URL: <http://www.universitys.ru/sveden/konsortcium> (date of reference 12.01.2017).
16. АНО «Томск консорциум научных и образовательных организаций» [e-resource]. URL: <http://unitomsk.ru/consortium/about/> (Date of reference 12.01.2017).
17. Апевалова З. В. Организация консорциума педагогических университетов (методологические вопросы) // *Vissheye obrazovaniye v Rossii*. M.: MGUP. 2013. №12. P. 113–119.
18. Неретина Е. А. Сетевое взаимодействие – основа динамичного развития вуза // *Vissheye obrazovaniye v Rossii*. 2013. №4. P. 128–133.

#### References:

1. Mukhametshin A. M., Shevtsova N. V. Consortia in the modern economy // *Aktualniye problem aviatstviya i kosmonavtiki*. 2014. Vol. 2. №10. P. 319–321
2. Sigova M. V., Bannikov S. A. International consortia as a form of cooperation in science and education // *Izvestiya of SPbGEU*. 2014 №6(90). P. 114–117.
3. Isakov I. Zh. Scientific-educational Consortium as a way to modernize vocational education in Eurasia // *Regions of Eurasia: strategies and mechanisms for modernization, innovation and technological development and cooperation*. 2013. P. 359–363.
4. Korolev V. I., Korolyova E. N. Innovative potential: content, organizational forms of its realization of the Russian and foreign companies // *Rossiyskiy vneahropoliticheskiy vestnik*. M.: VAVT. 2014. №5. P. 40–47.
5. Klochko E. N., Mezhlumova V. R. Disclosure of the principles of optimization of interaction of scientific and educational processes in conditions of modernization in the scope of educational services of the RF // *Vestnik of AGU*. 2015. №1. P. 189–195.
6. Inshakov O. V. Collaboration as a global form of the knowledge economy // *Ekonomy region*. 2013. №3(35). P. 38–44.



## СОЦИАЛЬНОЕ ПРОСТРАНСТВО АДАПТИВНОГО СПОРТА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

**Баразгова Е. С.**

доктор философских наук, профессор, профессор кафедры теории и социологии управления Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, ул.8 Марта, д.66, [evgeniya.barazgova@ui.ranepa.ru](mailto:evgeniya.barazgova@ui.ranepa.ru)

**Саввулиди М. П.**

аспирант кафедры теории и социологии управления Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, ул.8 Марта, д.66, [mihailsavvulidi@mail.ru](mailto:mihailsavvulidi@mail.ru)

УДК 796.034  
ББК 75.110

**Цель.** Решение социокультурной проблемы, социальной адаптации лиц с ограничениями по здоровью, путем занятий адаптивными видами спорта.

**Методы.** Проведен анализ всевозможных статистических данных по вопросам развития и распространения адаптивного спорта в Российской Федерации. В статье представлены прогнозы социальных последствий распространения адаптивного спорта в России.

**Результаты.** Выявлены наиболее популярные виды спорта среди людей с ограниченными возможностями по состоянию здоровья, полученные данные могут лечь в основу разработок дальнейшего развития и совершенствования адаптивного спорта. Выявлена роль адаптивного спорта и даны рекомендации для создания соответствующих условия для занятия адаптивным спортом.

**Научная новизна.** Научная новизна заключается в определении социального пространства адаптивного спорта, на основе которого можно разрабатывать планы для дальнейшего развития адаптивного спорта в Российской Федерации, использовать соответствующие инструменты и механизмы для создания благоприятной среды для занятий адаптивным спортом в тех или иных регионах страны.

*Ключевые слова:* адаптивный спорт, люди с ограниченными возможностями, инвалидизация, социальное пространство адаптивного спорта.

## SOCIAL SPACE OF ADAPTIVE SPORT IN MODERN RUSSIA

**Barazgova E. S.**

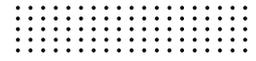
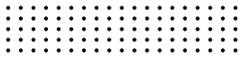
Doctor of Science (Philosophical), Professor, Department of Theory and Sociology of Management, Ural Institute of Management – branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 620990, Russia, 8 March str., 66, [evgeniya.barazgova@ui.ranepa.ru](mailto:evgeniya.barazgova@ui.ranepa.ru)

**Savvulidi M. P.**

Post-graduate of the Ural Institute of Management – branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 620990, Russia, 8 March str., [mihailsavvulidi@mail.ru](mailto:mihailsavvulidi@mail.ru)

**Purpose.** The solution of a sociocultural problem, social adaptation of faces with restrictions on health, by occupational adaptive sports.

**Methods.** The analysis of various statistical data on questions of development and distribution of adaptive sport in the Russian Federation is carried out. Forecasts of social consequences of distribution of adaptive sport in Russia are presented in article.



*Барзгова Е. С., Саввулиди М. П.*

**Results.** The most popular sports among physically disabled people for health reasons are revealed, the obtained data can form the basis of developments of further development and improvement of adaptive sport. The role of adaptive sport is revealed and recommendations for creation corresponding conditions for occupation adaptive sport are made.

**Scientific novelty.** The scientific novelty consists in definition of social space of adaptive sport on the basis of which it is possible to develop plans for further development of adaptive sport in the Russian Federation, to use the corresponding tools and mechanisms for creation of the favorable environment for occupations adaptive sport in these or those regions of the country.

*Key words:* adaptive sports, people with disabilities, disability, social space adaptive sports.

Изменения, которые начали происходить с современным обществом в последнее десятилетие затронули множество сфер, в том числе и социальную.

Все пристальней государство стало следить за состоянием проблемы инвалидности, которая все больше обостряется в современном обществе. Нельзя сказать, что только российское общество испытывает на себе рост числа инвалидов – это печальная мировая тенденция. Особенно остро эта проблема стоит среди молодежи.

Обоснуем наше предположение: во-первых, молодежь характеризуется как определенная социально-демографическая группа любого общества и имеет свой определенный статус. Именно молодежь составляет основу социальной культуры общества, следовательно, имеет серьезное влияние в данной области.

Во-вторых, молодые люди представляют собой условно «стратегический потенциал» социального развития, таким образом, именно на них государство должно обращать внимание в первую очередь в плане формирования активной жизненной и гражданской позиции и нацеленность на решение возникающих проблем.

В третьих, ситуация с людьми, получивших инвалидность, усугубляется и тем, что трансформация миропорядка, которая в последнее время стала усиливаться, ставит любого человека перед проблемой самореализации в обществе. Сейчас в категории наиболее активной социальной группы находятся люди, на которых оказало влияние фаза перехода нашей страны от советского прошлого к постперестроечному периоду. Образование в обозначенный период формировало только людей на основе знаниевой парадигмы – т.е. давала определенный багаж знаний энциклопедического характера. Однако этого было явно недостаточно, так как выпускники, влившиеся затем в общество, не знают, как этим багажом распорядиться. Масштаб банной проблемы был настолько большим, что уже в первое десятилетие XXI века государство стало активно решать ее путем модернизации образовательного процесса с упором на формирование помимо предметных компетенций и универсальные учебные действия, благодаря которым человек сможет использовать свои знания исходя из конкретной ситуации. Однако перед уже выросшим и пока еще социально активным

поколением данная проблема не решена. Данное отступление было сделано с целью описания настроений, которые возникают у человека получившего инвалидность: если физически здоровый человек не может порой устроиться и самореализоваться, то, что уж говорить о людях с инвалидностью!

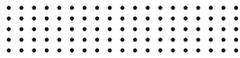
Таким образом, молодые люди, получившие инвалидность, находятся в еще более сложной социальной и психологической ситуации – многие из них вообще не видят никакого для себя выхода. Однако именно специфика идентификации человека с инвалидностью себя в обществе имеет скрытый потенциал для решения описанных проблем.

Дело в том, что человек с ограниченными возможностями здоровья является социальным маркером для остальных членов общества. Если человек, получивший инвалидность проявляет активную жизненную позицию, старается компенсировать имеющиеся ограничения дополнительным образованием, перестройкой собственной жизни под имеющиеся возможности, старается расширить социальный и коммуникативный круг своего общения, то это служит своеобразным примером для людей, не имеющих инвалидность. Они, в свою очередь, также стараются использовать все имеющиеся у них возможности по максимуму.

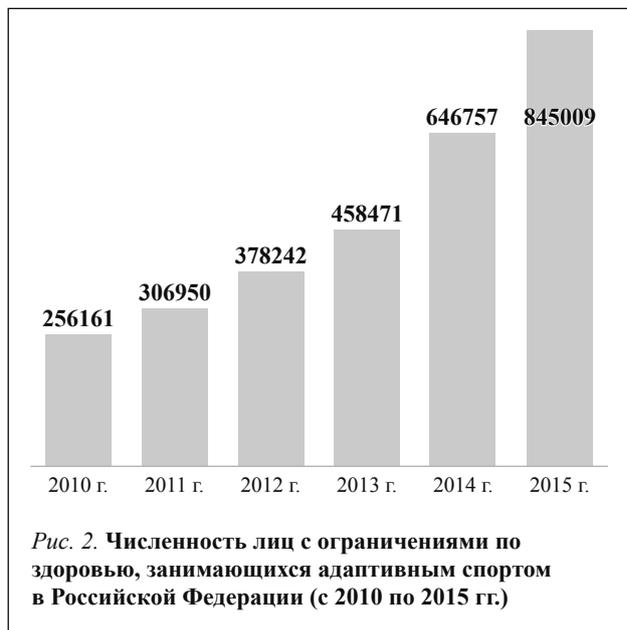
Однако на практике проблема заключается в поиске такого вида деятельности, который бы мог увлечь человека с ограниченными возможностями здоровья, дать ему возможность идентификации себя в обществе в новой роли, самореализоваться уже в новом качестве.

Анализ научной литературы по данной проблеме показал, что на практике наиболее успешным видом работы является вовлечение людей с инвалидностью в сферу адаптивного спорта.

В целом тенденцию развития адаптивного спорта в Российской Федерации можно назвать позитивной. Позитивная динамика стала возможной благодаря решению задач адаптивного спорта на всех уровнях государственной власти, а также государственная политика в сфере признания адаптивного спорта приоритетным направлением для обеспечения активного участия лиц с ограничениями по здоровью во всех значимых сферах общественной деятельности.



Барзгова Е. С., Саввулиди М. П.



На протяжении последнего времени, адаптивный спорт развивается очень динамично:

- происходит увеличение видов адаптивного спорта;
- постоянно увеличивается число привлеченных лиц с ограничениями по здоровью в число занимающихся адаптивными видами спорта.

Анализ статистических данных по росту количества лиц с ограничениями по здоровью выявил следующие результаты (рис. 1).

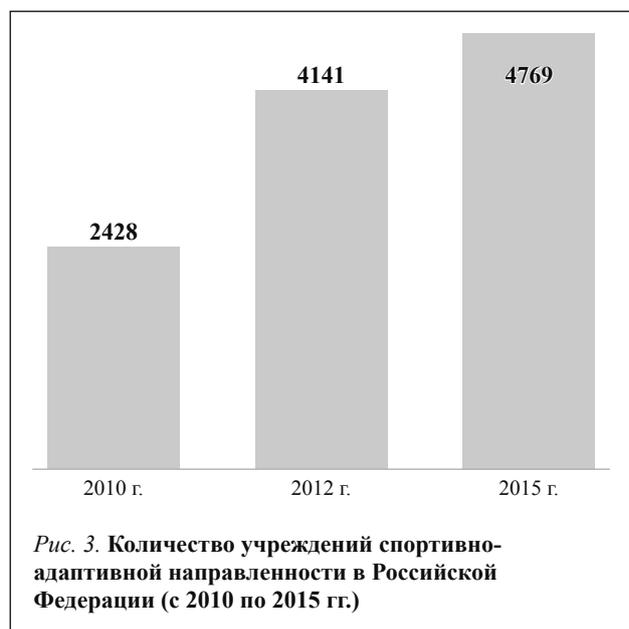
Как видно из диаграммы, с 2011 года налицо тенденция постоянного снижения общего количества лиц с ограничением по здоровью. Это с учетом того, что в 2015 году были учтены и лица, проживающие на полуострове Крым.

Несмотря на видимое снижение количества лиц с ограничениями по здоровью, среди детей-инвалидов тенденция совершенно другая: их количество растет каждый год. Так, по результатам государственной статистики, за последние 7 лет численность детей-инвалидов увеличилась на 8%. Следовательно, несмотря на важность социальной адаптации граждан всех возрастных категорий, детям с ограничениями по здоровью должно уделяться повышенное внимание со стороны государства.

До последнего времени в Российской Федерации дети с ограничениями по здоровью могли посещать центры адаптивного спорта и иные заведения адаптивной направленности только лишь по месту своего проживания. Таким образом, на долгие годы для таких детей был закрыт и путь в большой паралимпийский спорт, и выбор вида адаптивного спорта, которым бы

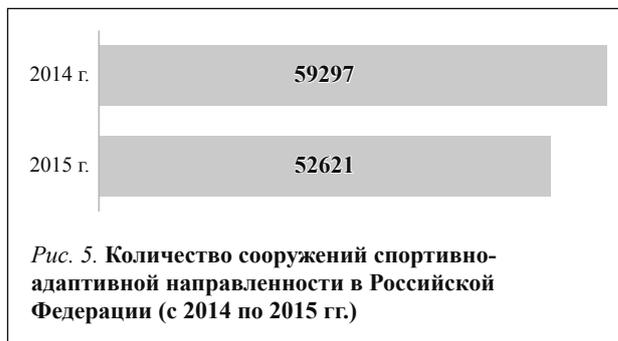
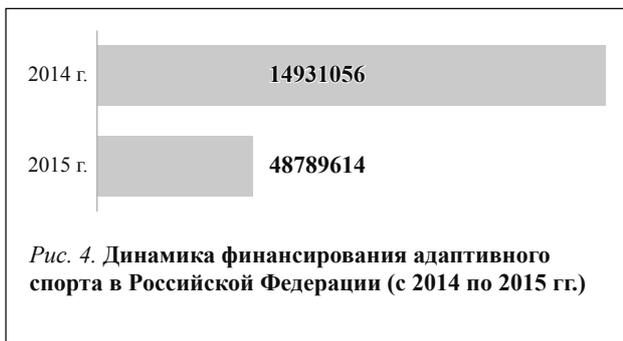
желал заниматься ребенок, не имея такой возможности по месту проживания.

Длительное время в обществе велись споры по поводу данного вопроса, и наконец, в 2007 году данная проблема была решена на законодательном уровне путем принятия Федерального закона «О физической культуре и спорте в Российской Федерации», который позволил восстановить права детей с ограничениями по здоровью. Результаты не заставили себя долго ждать. К 2015 году отмечается резкое увеличение количества





Барзгова Е. С., Саввулиди М. П.



занимающихся адаптивным спортом (рис. 2) – практически трехкратный рост:

Наибольший прирост занимающихся адаптивным видом спорта был отмечен среди детской категории лиц с ограничением по состоянию здоровья, а если сравнивать, какое количество детей заняты адаптивными видами спорта среди всего количества детей с ограничениями по состоянию здоровья, то цифра очень внушительная – на 2015 год это порядка 40% всех детей-инвалидов.

Таким образом, снятие ограничения о возможности посещать центры адаптивного спорта позволило задействовать огромное количество детей с ограничениями по здоровью.

Также, такой охват детей среди лиц с ограничением по состоянию здоровья стал возможен в результате реализации программы «Доступная среда» (часть которой была реализована в 2011–2015 гг.), которая была непосредственно разработана в качестве средства реабилитации людей с ограничениями по здоровью.

Положительную динамику можно увидеть и в росте количества учреждений спортивно-адаптивной направленности, которую мы проследили на протяжении с 2010 по 2015 годы (рис. 3).

Однако есть и другие результаты, которые свидетельствуют о намечающейся тенденции к снижению внимания к адаптивному спорту. В качестве





Барзгова Е. С., Саввулиди М. П.

критериев, демонстрирующих спад, были взяты динамика финансирования адаптивного спорта (рис. 4) и динамика количества сооружений, приспособленных к занятиям лиц с ограничениями по здоровью – спортом (рис. 5):

Как видно из диаграммы, тенденция снижения, хоть и неявная, – но тоже налицо.

Конечно, нужно учитывать высокие темпы подготовки к Паралимпиаде – 2014, именно за счет строительства объектов для паралимпийцев и можно объяснить высокий рост количества сооружений спортивно-адаптивной направленности. Но заданный темп все же снижать нецелесообразно.

Для получения более достоверных результатов, мы провели анализ соотношения имеющихся центров адаптивного спорта по федеральным округам Российской Федерации (рис. 6).

Результаты изучения распределения центров адаптивного спорта по Федеральным округам РФ показали, что в настоящий момент только в 10 субъектах российской Федерации созданы все условия для полноценной социальной адаптации инвалидов через занятия адаптивными видами спорта:

- в республике Башкортостан;
- в Татарстане;
- в Дагестане;
- в Красноярском крае;
- в Алтайском крае;
- в Пермском крае;
- в Ханты-мансийском АО;
- в Иркутской области;

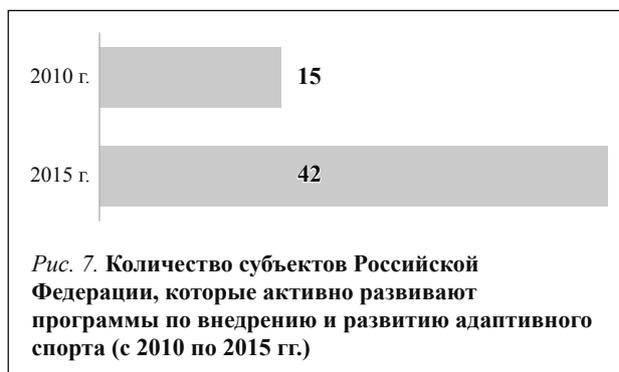


Рис. 7. Количество субъектов Российской Федерации, которые активно развивают программы по внедрению и развитию адаптивного спорта (с 2010 по 2015 гг.)

- в Московской области;
- в Брянской области;
- в Нижегородской области;
- в Саратовской области;
- в Тюменской области;
- в Челябинской области;
- в Свердловской области;
- в Омской области;
- в Тамбовской области;
- в Самарской области;
- в Тульской области;
- в г. Москве;
- в г. С.-Петербурге.

За последние 6 лет количество субъектов Российской Федерации, которые активно развивают программы по внедрению и развитию адаптивного спорта, увеличилось (рис. 7).





Барзгова Е. С., Саввулиди М. П.



Таким образом, анализ современного состояния внимания со стороны государства к развитию адаптивного спорта в Российской Федерации показал, что наряду с имеющейся положительной динамикой в плане развития адаптивного спорта, существует и ряд проблем:

- 1) в плане снижения темпа финансирования;
- 2) в плане неравнозначных условий по наличию центров адаптивного спорта по Федеральным округам.

Конечно же, следует учитывать и тот факт, что такое распределение центров адаптивного спорта соответствует степени населенности данных территорий (см. Приложение). И было бы нецелесообразно строить центры адаптивного спорта в относительно редко населенных территориях Российской Федерации.

Выход из данного положения видится нам в расширении социального пространства адаптивного спорта.

Как следует из заявлений самих людей, занимающихся адаптивными видами спорта, не всегда их желания в выборе определенного вида адаптивного спорта совпадает с имеющимися возможностями государства в обеспечении специальными центрами, где можно заниматься по выбранным видам спорта.

Анализ научной литературы по изучению популярности адаптивных видов спорта среди лиц с ограничениями по здоровью, позволил сделать следующие результаты (рис. 8–11).

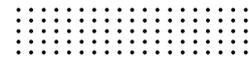
Таким образом, у людей с определенными проблемами здоровья есть свои приоритеты в выборе видов адаптивного спорта. Полученные данные могут лечь в основу разработок дальнейшего развития и совершенствования адаптивного спорта.

Современное состояние развития адаптивного спорта характеризуется новой тенденцией к смещению акцента от доминирования физической деятельности к социокультурной функции адаптивного спорта. Такая точка зрения на адаптивный спорт имеет свое научное объяснение:

- 1) адаптивный спорт необходимо рассматривать не как физические проблемы занятости людей с ограничениями по здоровью, а в качестве решения социокультурной проблемы, позволяющей обеспечить легкость и непринужденность социальной адаптации данной категории лиц;

- 2) современное общество динамично развивается, идут активные процессы в плане информатизации граждан, развитие Интернет-технологий, позволяющих значительно расширить социальное пространство адаптивного спорта.

Целесообразным будет развивать данные направления социального пространства, так как они имеют определенный потенциал, позволяющий развивать адаптивный спорт в нашей стране в современных реалиях нашего общества.



*Барзгова Е. С., Саввулиди М. П.*

**Литература:**

**References:**

1. О физической культуре и спорте в Российской Федерации: Федеральный закон от 04 декабря 2007 года № 329-ФЗ (последняя редакция) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Официальный сайт Министерства спорта Российской Федерации: статистическая информация по форме № 3 АФК [электронный ресурс]. URL: <http://www.minsport.gov.ru/sport/paralympic/42/28346/> (дата обращения 04.03.2017).
3. Государственная программа «Доступная среда» на 2011–2020 гг. [электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/programs/215/events/> (дата обращения 04.03.2017)
4. Рожко Г. Т. Роль и место адаптивного спорта. М., 2014.
5. Загайнова Е. В. Психология, социология и педагогика. М., 2012.
6. Кравченко А. И. Социология. М., 2013.
7. Исаков Э. В. Развитие адаптивного спорта. М., 2010.
8. Журнал «АФК», 2011–2012.
9. Григоренко В. Г. Теория и методика ФВ инвалидов. СПб., 2013.
10. Евсеев С. П. Материально-техническое обеспечение АФК. М., 2010.
11. Выдрин В. М. Методические проблемы теории физической культуры. СПб., 2001.
12. Попова С. Н. Физическая реабилитация. М., 2013.
13. Библиотека международной спортивной информации [электронный ресурс]. URL: <http://bmsi.ru> (дата обращения 12.01.2016)
14. Byrne P. Stigma of mental illness and ways of diminishing it // *Advances in Psychiatric Treatment*. 2000. № 6. P. 65–72.
15. Crisp A. The tendency to stigmatise // *British Journal of Psychiatry*. 2001. № 178. P. 197–199.
16. Fink PJ Stigma and mental Illness / Washington, DC: American Psychiatric Press. 1992. 235 p.
17. Garfinkel Harold . Conditions of successful degradation ceremonies // *American Journal of Sociology* The University of Chicago Press. Vol. 61. № 5 (Mar., 1956). P. 420–424.
18. Haghghat R. A unitary theory of stigmatization. Pursuit of self-interest and routes to destigmatisation / *British Journal of Psychiatry*. 2001. № 178. P. 207–215.
1. About physical culture and sport in the Russian Federation: Federal law of December 04, 2007 №. 329-FL (the last edition). [e-resource]. Access from Ref.-legal system «ConsultantPlus».
2. Official site of the Ministry of Sport of the Russian Federation: statistical information on a form №. 3 AFK (last update 01.10.2017). [e-resource]. URL: <http://www.minsport.gov.ru/sport/paralympic/42/28346/> (date of reference 3.4.2017).
3. The state program «Available environment» for 2011–2020 [e-resource]. URL: <http://government.ru/programs/215/events/> (date of reference 03.04.2017).
4. Rozhko G. T. Role and place of adaptive sport. M., 2014.
5. Zagaynova E. V. Psychology, sociology and pedagogics. M., 2012.
6. Kravchenko A. I. Sociology. M., 2013.
7. Isakov E. V. Development of adaptive sport. M., 2010.
8. AFK magazine, 2011–2012.
9. Grigorenko V. G. «Theory and technique of FV of disabled people. SPb., 2013.
10. Evseev S. P. Material support of AFK. M., 2010
11. Vydrin V. M. Methodical problems of the theory of physical culture. SPb., 2011.
12. Popova S. N. Physical rehabilitation. M., 2013.
13. Library of the international sports information [e-resource]. URL: <http://bmsi.ru> (date of reference 12.01.2016)
14. Byrne P. Stigma of mental illness and ways of diminishing it/P. Byrne//*Advances in Psychiatric Treatment*. 2000. №. 6. P. 65–72.
15. Crisp A. The tendency to stigmatize/A. Crisp//*British Journal of Psychiatry*. 2001. №. 178. P. 197–199.
16. Fink PJ Stigma and mental Illness/PJ Fink, A. Tasman. – Washington, DC: American Psychiatric Press. 1992. 235 p.
17. Garfinkel Harold. Conditions of successful degradation ceremonies / Harold Garfinkel//*American Journal of Sociology* The University of Chicago Press. Vol. 61. №. 5 (Mar., 1956). P. 420–424.
18. Haghghat R. A unitary theory of stigmatization. Pursuit of self-interest and routes to destigmatisation / R. Haghghat // *British Journal of Psychiatry*. 2001. №. 178. P. 207–215.



## К ВОПРОСУ ОБ АЛЬТЕРНАТИВНОЙ ПОДСУДНОСТИ ПО ИСКАМ О ВОССТАНОВЛЕНИИ ТРУДОВЫХ ПРАВ

**Менкенов А. В.**

кандидат юридических наук, начальник отдела правового обеспечения образовательной деятельности правового управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (Россия), 119571, Россия, г. Москва, проспект Вернадского, 82, стр.1, menkenov@ranepa.ru

УДК 347.919  
ББК 67.410.113.49

**Цель.** Изучение правовых последствий введения в российское законодательство альтернативной подсудности по искам о восстановлении трудовых прав.

**Методы.** Проведён системный анализ действующего законодательства.

**Результаты.** На основе проведенного анализа автором сделан вывод о том, что введение альтернативной подсудности по искам о восстановлении трудовых прав приводит к нарушению баланса интересов сторон трудового отношения в результате, создает предпосылки для злоупотребления прав работниками и нарушения процессуальных сроков рассмотрения трудовых споров.

**Научная новизна.** В настоящей статье впервые после введения альтернативной подсудности по искам о восстановлении трудовых прав проанализированы правовые последствия данной новеллы российского законодательства.

*Ключевые слова:* альтернативная подсудность, трудовые споры, иски о восстановлении трудовых прав.

## ON THE ISSUE OF ALTERNATIVE JURISDICTION ON CLAIMS FOR REINSTATEMENT OF LABOUR RIGHTS

**Menkenov A. V.**

Candidate of Science (Law), Head of the Department of Legal Support of Educational Activities of Legal Administration, the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, (Russia), b. 1, 82 Vernadskiy av., Moscow, Russia, 119571, menkenov@ranepa.ru

**Purpose.** Study of legal effects of the introduction of alternative jurisdiction for claims about restoration of labor rights to the Russian legislation.

**Methods.** A systematic analysis of the existing legislation was conducted.

**Results.** Based on the analysis the author concludes that the introduction of alternative jurisdiction for claims about restoring labor rights leads to disruption of the balance of interests of the parties and as a result, creates conditions for abuse of workers' rights and the violation of procedural time limits for reviewing labor disputes.

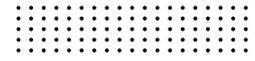
**Scientific novelty.** In this article for the first time since the introduction of alternative jurisdiction for claims about restoring labor rights the author analyzed the legal implications of the given novel of the Russian legislation.

*Key words:* alternative jurisdiction, labor disputes, claims for restoration of labor rights.

Федеральным законом от 3 июля 2016 года № 272-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам повышения ответственности работодателей за нарушения законодательства в части, касающейся оплаты труда» [1] ст. 29 ГПК РФ [2] была дополнена частью третьей,

которая позволяет подавать иски о восстановлении трудовых прав как по месту нахождения или месту жительства ответчика, так и по месту жительства истца.

Введение данной нормы в пояснительной записке к законопроекту «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации



*Менкенов А. В.*

по вопросам повышения ответственности работодателей за нарушения законодательства в части, касающейся оплаты труда» обосновывалось необходимостью более эффективной защиты трудовых прав работников при смене юридического адреса работодателя либо его регистрации в другом субъекте Российской Федерации, снижения материальных потерь граждан, не получающих зарплату, в том числе при вахтовой, дистанционной работе, а также необходимостью учёта их общественно значимых особенностей (в частности, выполнение функций материнства и воспитания детей, наличия членов семьи, нуждающихся в уходе) [3].

Легальная дефиниция понятия «место жительства» содержится в нескольких законодательных актах.

Согласно п. 1 ст. 20 ГК РФ [4] местом жительства признается место, где гражданин постоянно или преимущественно проживает. Согласно ст. 2 Закона РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» [5] (далее – Закон о праве на свободу передвижения) место жительства – это жилой дом, квартира, комната, жилое помещение специализированного жилищного фонда либо иное жилое помещение, в которых гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма), договору найма специализированного жилого помещения либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, и в которых он зарегистрирован по месту жительства. Местом жительства гражданина, относящегося к коренному малочисленному народу Российской Федерации, ведущего кочевой и (или) полукочевой образ жизни и не имеющего места, где он постоянно или преимущественно проживает, в соответствии с настоящим Законом может быть признано одно из поселений, находящихся в муниципальном районе, в границах которого проходят маршруты кочевий данного гражданина. При этом согласно ст. 3 Закона о праве на свободу передвижения в целях обеспечения необходимых условий для реализации гражданином Российской Федерации его прав и свобод, а также исполнения им обязанностей перед другими гражданами, государством и обществом вводится регистрационный учет граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации. Согласно п. 2 ст. 11 Налогового кодекса Российской Федерации [6] место жительства физического лица определяется адресом (наименование субъекта Российской Федерации, района, города, иного населенного пункта, улицы, номера дома, квартиры), по которому физическое лицо зарегистрировано по месту жительства в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

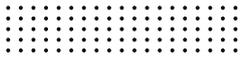
С учётом указанных нормативных положений место жительства гражданина Российской Федерации, как правило, определяется местом его постоянной регистрации. Необходимость подтверждения при регистрации по месту жительства прав для вселения в жилое помещение несмотря на наличие административной ответственности за проживание гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении без регистрации (ст. 19.15.1 КоАП РФ [7]) приводит к наличию значительного числа граждан, имеющих место постоянной регистрации, отличное от их фактического места жительства.

Более того, следует учитывать, что законодательство Российской Федерации различает понятия место жительства и место пребывания. Согласно ст. 2 Закона о праве на свободу передвижения место пребывания – гостиница, санаторий, дом отдыха, пансионат, кемпинг, туристская база, медицинская организация или другое подобное учреждение, учреждение уголовно-исполнительной системы, исполняющее наказания в виде лишения свободы или принудительных работ, либо не являющееся местом жительства гражданина Российской Федерации жилое помещение, в которых он проживает временно. При этом срок временного проживания фактически не ограничен. Таким образом, гражданин, может иметь место жительства в одном субъекте Российской Федерации и временно проживать в другом в течение неопределённого срока времени.

Частью 1 ст. 27 Конституции Российской Федерации [8] гарантировано право каждого, кто законно находится на территории Российской Федерации, свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства. Согласно ч. 1 ст. 37 Конституции Российской Федерации труд свободен, каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию. В соответствии со ст. 3 ТК РФ [9] каждый имеет равные возможности для реализации своих трудовых прав. Никто не может быть ограничен в трудовых правах и свободах или получать какие-либо преимущества в зависимости от пола, расы, цвета кожи, национальности, языка, происхождения, имущественного, семейного, социального и должностного положения, возраста, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности или непринадлежности к общественным объединениям или каким-либо социальным группам, а также от других обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работника.

Таким образом, работодатель не вправе отказывать в приёме на работу гражданину или предоставлять преимущества по признаку места жительства работника.

Традиционно в литературе предоставление работникам большего объёма прав по сравнению



*Менкенов А. В.*

с работодателем обосновывается экономическим неравенством субъектов трудовых отношений, необходимостью большей защиты и необходимости выравнивания положения работника как более слабой (в экономическом смысле) стороны трудовых отношений. Например, А. М. и М. В. Лушниковы отмечают, что социальное назначение трудового права заключается в защите интересов участников трудовых отношений, нахождении и фиксации баланса интересов работников и работодателей с учетом интересов государства, но с приоритетом защиты прав и интересов работника как экономически более слабой стороны. Этот приоритет должен найти отражение в трудовом законодательстве [10; с. 359].

Однако полагаем, что данная абсолютно справедливая посылка, в свою очередь, не должна приводить к чрезмерному ограничению и ущемлению интересов работодателя.

Предоставление работнику право подавать иски о восстановлении трудовых прав по его месту жительства способно породить ситуации, когда работник, фактически проживающий в том же населённом пункте, что и ответчик, будет подавать иск по месту своей постоянной регистрации лишь для того, чтобы причинить дополнительные расходы работодателю (шкани). При этом несмотря на формальный запрет злоупотребления правом доказать шкани практически невозможно. С учётом того, что работник может быть зарегистрирован не только в другом городе или районе одного и то же субъекта Российской Федерации, но и другом субъекте Российской Федерации, дополнительные транспортные и иные издержки по представлению и защите своих интересов для работодателя, например, субъекта малого предпринимательства, могут оказаться неподъёмными.

Обратной стороной предоставленного работнику права подачи исков по месту их жительства может стать стремление работодателей не принимать на работу граждан, не имеющих постоянной регистрации по месту нахождения или месту жительства, иными словами, стать причиной косвенной дискриминации работников, не имеющих постоянной регистрации по месту нахождения работодателя при приёме на работу.

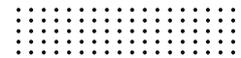
Кроме того, следует учитывать, что подача исков по месту жительства работника может привести к существенной задержке рассмотрения дел по трудовым спорам в связи с необходимостью направления работодателю по почте судебных запросов и времени, необходимому для получения ответов на них и, как следствие, невозможности соблюдения процессуальных сроков, установленных ст. 154 ГПК РФ.

С учётом изложенного считаем решение о предоставлении права подачи исков к работодателю о восстановлении трудовых прав всем категориям граждан, нарушающим баланс интересов сторон трудовых

отношений и не соответствующим задачам правильного и своевременного рассмотрения и разрешения гражданских дел. Полагаем, что цели защиты трудовых прав работников при смене юридического адреса работодателя либо его регистрации в другом субъекте Российской Федерации, снижения материальных потерь граждан, не получающих зарплату, в том числе при вахтовой, дистанционной работе, а также учетом их общественно значимых особенностей (в частности, выполнение функций материнства и воспитания детей, наличия членов семьи, нуждающихся в уходе) могли быть достигнуты путём введения специальных норм для соответствующих случаев. Например, путём предоставления возможности подачи исков о восстановлении трудовых прав по предыдущему месту нахождения работодателя в течение определенного срока с момента смены юридического адреса работодателя (например, в течение года), а также посредством предоставления возможности подачи исков о восстановлении трудовых прав для отдельных категорий граждан, например, работающих вахтовым методом или дистанционно.

#### Литература:

1. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам повышения ответственности работодателей за нарушения законодательства в части, касающейся оплаты труда: Федеральный закон от 3 июля 2016 года № 272-ФЗ // Собрание Законодательства Российской Федерации. 2016. № 27 (Часть I). Ст. 4205.
2. Гражданский процессуальный кодекс РФ: Федеральный закон от 14 ноября 2002 года № 138-ФЗ (в ред. Федерального закона от 19 декабря 2016 года № 438-ФЗ) // Собрание Законодательства Российской Федерации. 2002. № 46. Ст. 4532.
3. Пояснительная записка к проекту федерального закона № 983383-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам повышения ответственности работодателей за нарушения законодательства в части, касающейся оплаты труда». [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая): Федеральный закон от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ (в ред. Федерального закона от 28 декабря 2016 года № 497-ФЗ) // Собрание Законодательства Российской Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301
5. О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации: Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 года № 5242-1 (в ред. Федерального закона от 02 июня 2016 года № 152-ФЗ) // Ведомости СНД и ВС РФ. 12.08.1993. № 32. Ст. 1227.



*Менкенов А. В.*

6. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая): Федеральный закон от 31 июля 1998 года № 146-ФЗ (в редакции Федерального закона от 28 декабря 2016 года № 475-ФЗ) // Собрание Законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3824.
7. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ (в ред. Федерального закона от 28 декабря 2016 года № 490-ФЗ) // Собрание Законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
8. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 года № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 года № 7-ФКЗ, от 05 февраля 2014 года № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 года № 11-ФКЗ) // Собрание Законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.
9. Трудовой кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 30 декабря 2001 года № 197-ФЗ (в ред. Федерального закона от 03 июля 2016 года № 348-ФЗ) // Собрание Законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.
10. Лушников А. М., Лушникова М. В. Курс трудового права: Учебник: В 2 т. Т. 1. Сущность трудового права и история его развития. Трудовые права в системе прав человека. Общая часть. М.: Статут, 2009. 879 с.
3. Explanatory note to the draft of the Federal law № 983383-6 "On amendments to certain legislative acts of the Russian Federation on the issues of increasing the liability of employers for violations of legislation on wages [e-resource]: Access from the reference-legal system «Garant».
4. Civil Code of the Russian Federation (part one) dated November 14, 1994 № 51-FL (as revised by the Federal law dated 28 December 2016 № 497-FL) // SL RF. 05.12.1994, № 32. Art. 3301.
5. On the right of citizens of the Russian Federation to freedom of movement and choice of place of residence within the Russian Federation: Law of the Russian Federation dated 25 June 1993 № 5242-1 (as revised by the Federal law dated 02 June 2016 № 152-FL) // Vedomosti SND and VS RF. 12.08.1993. № 32. Art. 1227.
6. Tax code of the Russian Federation (part one) dated 31 July 1998 № 146-FL (as amended by the Federal law dated 28 December 2016 № 475-FL) // SL RF. № 31. 03.08.1998 Art. 3824.
7. Code of the Russian Federation on administrative offences dated 28 December 2016 № 195-FL (as revised by the Federal law dated December 28, 2016 № 490-FL) // SL RF. 07.01.2002. № 1 (p. 1). Art. 1.
8. The Constitution of the Russian Federation (adopted by the popular vote 12 December.1993) (as amended by the laws of the RF on amendments to the Constitution of the Russian Federation dated 30 December 2008 № 6-FCL, dated 30 December 2008 № 7-FCL, dated 04 February 2014 № 2-FCL, dated 21 July 2014 № 11-FCL) // SL RF. 04.08.2014. № 31. Art. 4398.
9. Labor Code of the Russian Federation dated 30 December 2001 № 197-ФЗ (as revised by the Federal law dated July 03, 2016 № 348-FL) // SL RF. 07.01.2002. № 1 (p. 1). Art. 3.
10. Lushnikov A. M., Lushnikova M. V. Employment law course: Tutorial: In 2 v. V. 1. The essence of labor law and the history of its development. Labor rights in the human rights system. The general part. M.: Statut. 2009. 879 p.

#### References:



## ТРАНСПАРЕНТНОСТЬ КАК ФАКТОР ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРОЙ

**Костина Н. Б.**

доктор социологических наук, профессор, профессор кафедры теории и социологии управления 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, natalya.kostyna@ui.ranepa.ru

**Ханипова И. Т.**

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

УДК 316.33:353(470.54)  
ББК 60.561.32(2Рос-4Све)

**Цель.** Выявление содержания транспарентности органов государственной власти, ее основных компонентов, значения для повышения эффективности управления социальной сферой.

**Методы.** Теоретическая интерпретация транспарентности и эффективности государственного управления, обобщенный анализ эмпирических, подтверждающих теоретические выводы.

**Предмет.** Обоснование транспарентности органов исполнительной власти как фактора эффективного управления социальной сферой.

**Научная новизна.** Определена сущность транспарентности как свойства взаимодействий и отношений между управляющими (органами власти) и управляемыми (акторы социальных действий) субъектами, являющейся фактором эффективности государственного управления социальной сферой, достижения конечного результата, а не промежуточных целей.

**Результаты.** В статье обосновано, что эффективное администрирование социальной сферой заключается в создании благоприятных условий для деятельности населения и его естественного воспроизводства, оцениваемых на основании соотношения затраченных ресурсов и полученного результата. Условием качественного и эффективного государственного управления являются постоянное взаимодействие, двухсторонняя коммуникация между гражданами, являющимися потребителями социальных услуг, и органами государственной власти. Важнейшая составляющая этого взаимодействия – транспарентность, понимаемая как свойство среды, оказывающее влияние на конечный результат реализации социальной политики, взаимодействий различных социальных и профессиональных групп, отношений управляющих субъектов и акторов социальных действий. Выделены виды транспарентности: правительственная, коммерческая, социально-ответственная, транспарентность как «прозрачность и подотчетность», рассмотрено содержание таких видов транспарентности как правительственная и «прозрачность и подотчетность».

*Ключевые слова:* транспарентность, виды транспарентности, эффективность государственного управления социальной сферой, социологическое знание как условие транспарентности.

## TRANSPARENCY AS A FACTOR OF THE EFFICIENCY OF MANAGEMENT OF THE SOCIAL SPHERE

**Kostina N. B.**

Doctor of Science (Sociological), Professor, Department of Theory and Sociology of Management, Ural Institute of Management – branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 620990, Russia, Ekaterinburg, 8 March str., 66, natalya.kostyna@ui.ranepa.ru



*Костина Н. Б., Ханипова И. Т.*

**Khanipova I. T.**

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

**Purpose.** Identify the content of transparency of public authorities, its main components, the importance for improving the effectiveness of social management.

**Methods.** Theoretical interpretation of transparency and efficiency of public administration, generalized analysis of empirical, confirming theoretical conclusions.

**Subject.** Substantiation of transparency of executive authorities as a factor in effective management of the social sphere.

**Scientific novelty.** The essence of transparency is defined as the properties of interactions and relations between managers (authorities) and managed subjects (actors of social actions), which is a factor in the effectiveness of state management of the social sphere, achievement of the final result, and not intermediate goals.

**Results.** The article substantiates that effective administration by the social sphere consists in creating favorable conditions for the activity of the population and its natural reproduction, estimated on the basis of the ratio of resources spent and the result obtained. The prerequisite for quality and effective state management is the constant interaction, bilateral communication between citizens who are consumers of social services and public authorities. The most important component of this interaction is transparency, understood as a property of the environment, which has an impact on the final result of the implementation of social policy, the interactions of various social and professional groups, the relations of managing subjects and actors of social action. The types of transparency are identified: governmental, commercial, socially responsible, transparent as “transparency and accountability”, the content of such types of transparency as government and “transparency and accountability”

*Key words:* transparency, types of transparency, effective state management of the social sphere, sociological knowledge as a condition of transparency.

Обеспечение, в условиях развития демократического общества, укрепления и дальнейшего развития основ социального государства, ориентированного на повышение уровня удовлетворения социальных потребностей населения, актуализирует проблематику определения эффективности работы органов исполнительной власти, разработки показателей ее оценки. В качестве важнейших характеристик демократического общества выделяются: развитость и устойчивое функционирование институтов гражданского общества, развитость коммуникационных систем, открытость информации о деятельности государственных и иных организационных структур. В этом контексте особую практическую значимость приобретают вопросы повышения качества и эффективности управленческой деятельности органов власти по организации оказания населению социальных услуг.

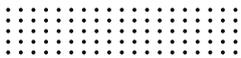
Качественное и эффективное государственное администрирование социальной сферы заключается в соответствии социальным ожиданиям общества, удовлетворении функциональных потребностей населения, в том числе воспроизводства, в создании условий для нормальной жизнедеятельности, развития личности и социальных институтов, различных социально-демографических, профессиональных, территориальных групп.

Достижение этого возможно только в том случае, если принятие и организация реализации

государственных решений опираются как на знания о состоянии социума и тенденциях его развития, так и на информацию об оценке населением государственной социальной политики, состояния социальных институтов и сферы в целом, являющейся результатом принятых управленческих решений. Существует сложность в оценке эффективности государственного управления социальной сферой вследствие бюрократизированной иерархической системы власти, разнообразия решаемых проблем и поставленных задач, рисков коррупционного использования ресурсов власти, что, как раз, и характерно для современного российского общества.

Условием достижения оптимального уровня эффективности деятельности органов исполнительной власти по реализации социальной политики, оказания населению различных видов социальных услуг является постоянное взаимодействие, двухсторонняя коммуникация между гражданами, являющимися потребителями социальных услуг, и органами государственной власти, организующими оказание различных видов услуг. Важнейшей составляющей такого взаимодействия выступает феномен транспарентности, а использование ее потенциала является условием повышения эффективности государственного управления социальной сферой, предоставления социальных услуг.

Транспарентность определяется нами как свойство взаимоотношений и действий, выражающееся в том,



*Костина Н. Б., Ханипова И. Т.*

что органы власти, учреждения и организации представляют всем заинтересованным сторонам необходимую для принятия рациональных решений и их последующей реализации информацию в открытой, полной, своевременной и понятной форме. Данное определение базируется на представленном в литературе понимании транспарентности как среды, в которой такая информация представляется взаимодействующими организациями [1], но, по нашему мнению, внимание необходимо акцентировать на том, что транспарентность – это свойство среды, оказывающее влияние на конечный результат взаимодействий различных социальных и профессиональных групп, отношений управляющих субъектов и акторов социальных действий. На основании такого понимания транспарентности на практике появляется возможность определить состояние информированности различных групп и организаций гражданского общества, то есть уровень полного, достаточного, достоверного и удобного для обработки знания любого заинтересованного в этом субъекта о деятельности разных по своим функциональным обязательствам органам власти, и на основе этого знания выстраивания двухсторонней коммуникации.

Определению содержания и видов транспарентности большее внимание уделяют прежде всего государственные деятели, политики, топ-менеджеры крупных корпораций, нежели представители различных отраслей социального знания. В управленческой и политической практике выделяется несколько наиболее изученных как теоретически, так и эмпирически видов транспарентности. На основе обобщения характеристики видов транспарентности, содержащихся в научной и управленческой литературе, можно выделить следующие ее виды: 1) правительственная (наиболее известный и изученный вид транспарентности), 2) коммерческая, 3) социально-ответственная, 4) транспарентность как «прозрачность и подотчетность».

Первый вид представляет собой фиксацию права граждан запрашивать у органов государственной власти информацию и обязанность последних эту информацию предоставлять (либо дать аргументированное объяснение, почему информация не может быть предоставлена). Право граждан на доступ к информации содержится в конституциях многих государств, что может характеризоваться как признак открытости государственного управления. Статья 29 Конституции Российской Федерации объединяет право получать, производить и распространять информацию с правом на свободу слова и свободу средств массовой информации. Тем не менее, закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» вступил в силу только в 2010 году [2].

Обеспечение реализации принятого в настоящее время практически в ста странах мира законодательства

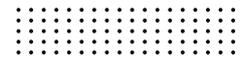
о свободе информации (или о праве граждан на информацию) является условием для реализации гражданами права на участие в государственном управлении посредством как прямого, так и косвенного влияния.

Главное обоснование транспарентности в соответствии с законами о свободе информации или праве на информацию – создать возможность для людей реализовывать право на участие в государственном управлении. В основании большинства демократических концепций лежит признание за гражданами государств права на участие в управлении – в форме непосредственного или косвенного участия. Для государства как системы органов гражданское общество является объектом управления, обладающим автономией, следовательно, влияющим на выработку и реализацию государственных решений. И важное условие обеспечения этого – транспарентность деятельности органов власти в сфере социальной политики.

Социальная политика, осуществляемая органами государственной власти, имеет своей целью становление и поддержание гражданского общества, которое является основой социального порядка в Российской Федерации. При принятии государственных управленческих решений власть должна опираться и на результаты исследований общественного мнения по обеспечению государством социальных гарантий, удовлетворенности населения оказанием социальных услуг, что позволит выявить общественные настроения различных слоев населения, социально-демографических и профессиональных групп [3]. Таким образом, при определении эффективности государственного управления социальной сферой необходим учет уровня удовлетворенности деятельностью органов власти тех социальных групп и индивидов, на которых направлена социальная политика, и субъектов, реализующих ее.

Одним из важных показателей этой удовлетворенности является, по нашему мнению, правительственная транспарентность.

В контексте данной статьи обратим внимание и на такой вид транспарентности как «прозрачность и подотчетность», который предполагает раскрытие информации государственными органами для совершенствования процессов оказания услуг в различных отраслях социальной сферы (образовании, здравоохранении, социальной помощи и поддержки соответствующим группам граждан). Формирование этого вида транспарентности произошло вследствие воздействия активистов «снизу», которых не удовлетворяло качество и регламенты оказания государственных услуг. Целью использования «прозрачности и подотчетности» является повышение качества оказания государственных услуг через предоставление информации – в частности, о правах граждан на эти услуги; о правилах и, условиях и размерах выплаты денежных



*Костина Н. Б., Ханипова И. Т.*

средств; о результатах предоставления услуг. Функционирование такого вида транспарентности как прозрачность и подотчетность органов государственной власти способствует тому, что предоставление своевременной и адекватной информации обеспечит взаимодействие субъектов, в котором группы граждан как потребители и производители государственных услуг, органы власти как организаторы их оказания объединят усилия по повышению эффективности управления социальной сферой.

Итак, в качестве свойств транспарентности можно выделить открытость и доступность информации о деятельности органов власти, их подотчетность населению, что создает возможность влияния представителей различных социальных групп на государственное управление. Транспарентность позволяет формировать и осуществлять действительную двухстороннюю коммуникацию между управляющими и управляемыми субъектами на основе оптимального и достоверного знания, с одной стороны, о деятельности государственных органов, с другой – об оценках этой деятельности группами населения [4]. Это позволяет рассматривать транспарентность как фактор повышения эффективности государственного управления социальной сферой.

Анализ управленческой практики и данных социологических исследований свидетельствует о том, что для российской действительности характерно принципиально различное понимание эффективности государственного управления населением и государственными служащим. Населением рассматриваются и оцениваются конечные результаты управления социальной сферой, реализованных управленческих решений, для него важно, насколько данные управленческие решения соответствуют социальным запросам общества, каждой из его социально-демографических групп, в отдельности индивидам, и создают благоприятные условия для жизнедеятельности.

Государственные служащие представляют промежуточные результаты своей деятельности, поскольку именно по ним и оценивается их деятельность вышестоящими органами. По нашему мнению, для адекватной оценки эффективности государственного управления социальной сферой необходимо использование системы количественных и качественных показателей. Промежуточные результаты деятельности органов государственной власти оцениваются на основе количественных показателей, которые зафиксированы в соответствующих нормативных документах, качественная характеристика конечных результатов этой деятельности, отражающая удовлетворенность населения работой госорганов, практически отсутствует.

Информация, получаемая посредством эмпирических социологических исследований, дает органам

государственной власти понимание отношений социальных групп и индивидов к действующей власти, принимаемых ею решений, возможность изменения и корректировки самой политики, что дает возможность достичь социальную стабильность, и как следствие, дает возможность скорректировать направления деятельности в сторону повышения ее социальной эффективности [5]. Однако исполнительная власть недостаточно использует социологическое знание как источник информации об оценках населением результатов управления социальной сферой, уровня и качества оказания социальных услуг. Выше уже отмечалось, что достоверная, полная, своевременная социологическая информация, «доведенная до» управляющих субъектов и востребованная ими, является важным условием коммуникации управляющих и управляемых субъектов. Изучение мнений жителей г. Екатеринбурга, полученных методом поквартирного опроса, свидетельствует о том, что меры и управленческие решения, реализуемые в ходе деятельности государственных органов в социальной сфере, то есть относительно функционирования и деятельности населения, оцениваются респондентами как недостаточно эффективные. Полученные данные показали, что негативные оценки гражданами работы государственных служащих базируются в основном на личном опыте общения с чиновниками, в то время как средства массовой информации формируют положительный имидж органов власти и государственных служащих. Это – серьезный сигнал органам исполнительной власти, так как формирование положительного имиджа ведет к повышению доверия и лояльности к действующей власти, что делает любые проводимые реформы более эффективными, и наоборот – негативный имидж формирует отрицательное восприятие любых управленческих решений и вызывает сопротивление общества.

Одним из основных инструментов влияния на деятельность органов власти, работу государственных служащих жители Екатеринбурга считают реализацию механизмов общественного контроля. Однако, стандартные формы влияния и воздействия, в том числе забастовки, митинги, пикеты, коллективные обращения граждан, на их взгляд уже не являются эффективными. Более доступный способ высказать свое мнение и собрать единомышленников, обратить внимание общественности и СМИ является использование социальных сетей в Интернет пространстве, и это необходимо учитывать при обеспечении транспарентности.

В результате опроса было выявлено, что население считает государственные структуры закрытыми, их функционирование – неэффективным; фиксирует недостаточность или отсутствие обратной связи, двухсторонней коммуникации, что позволяло бы доводить до населения принимаемые управленческие решения



*Костина Н. Б., Ханипова И. Т.*

и информацию о деятельности органов исполнительной власти относительно круга задач, решаемых органами власти, но и информацию об отношении населения к работе чиновников. В настоящее время сообщения, исходящие от органов власти, представлены либо в формате неких отчетов, либо в форме императива, предписывающего управляемым субъектам варианты поведения, что не побуждает последних активно участвовать в решении проблем повседневной жизни. Обратной связи, как правило, отводится функция информирования государственных органов и учреждений о соответствии поведения населения реализуемой задаче. Таким образом, пропадает основная задача обратной связи – наряду с получением информации об оценках населением работы исполнительной власти, вовлекать граждан в участие в государственном управлении в качестве акторов. От того, как «работает» обратная связь между органами власти и населением, зависит и качество деятельности управляющих субъектов, и конечная эффективность управления социальной сферой.

В то же время имеет место несоответствие в мнениях населения: с одной стороны, граждане говорят о закрытости органов власти, о необходимости общественного воздействия на них, с другой стороны, не проявляют активности в получении информации о деятельности этих органов, готовности активно влиять на процесс выработки и реализации государственных решений. Причиной этого является, по мнению населения г. Екатеринбурга, отсутствие у государственных служащих желания прислуживаться к мнению граждан, принимать во внимание данные об оценках работы органов власти населением, полученных в результате социологических исследований. Данные, полученные нами при проведении опросов жителей г. Екатеринбурга в 2011, 2013, 2015 гг., свидетельствуют о том, что больше двух третей горожан не считают общественной оценкой деятельности органов власти инструментом повышения деятельности последних; только треть опрошенных думает, что регулярный мониторинг мнений и оценок населением деятельности органов власти будет способствовать улучшению их работы. Сравнение данных, полученных при проведении опросов в разные годы, свидетельствует об устойчивости мнений горожан по данному вопросу. Отрицательные оценки респондентами значимости мнений граждан для государственных служащих связаны: 1) с отсутствием веры в то, что чиновники прислушаются к их мнению, 2) с преобладанием представлений о закрытости органов власти.

Таким образом, население оценивает эффективность государственного управления с точки зрения конечного результата деятельности органов власти: развитости социальной сферы, степени

удовлетворения потребностей и интересов различных социальных групп и слоев, качества оказания социальных услуг. При этом важным фактором повышения эффективности управления социальной сферой выступает транспарентность деятельности органов власти. Сегодня, при значительном разнообразии электронных информационных ресурсов социальной сферы, имеет место несоответствие их содержания информационным потребностям демографических, профессиональных, территориальных групп населения, что обуславливает недостаточную активность в овладении и использовании ими информационных технологий, низкую эффективность взаимодействия населения с органами и учреждениями социальной сферы. Результаты проведенных нами исследований свидетельствуют о противоречивости позиций населения в отношении деятельности органов государственной власти. 1. Деятельность чиновников, реализуемых ими решений, проводимых мероприятий оценивается как обладающая недостаточной информационной открытостью. 2. Выявлено нежелание граждан принимать участие в процессе разработки государственных решений, получать информацию о деятельности органов исполнительной власти, использовать возможности влиять на принимаемые решения и их корректировку. Это во многом обусловлено неудовлетворенностью опыта взаимодействия индивидов с органами исполнительной власти и государственными учреждениями. Зафиксированная противоречивость в действительности свидетельствует о недостаточном развитии транспарентности, поскольку она включает в себя такие характеристики как информационная открытость органов власти, их доступность, и вовлеченности общественности в государственное управление.

Знание и понимание интересов, запросов, потребностей, ожиданий и стимулов разных социально-демографических групп должно стать основой государственного управления социальной сферой. Таким образом, результат социальной политики зависит не только от единолично принимаемых властью решений. Итог работы становится коллективным, происходит со-творение политики, появляются зависимости общества власти. Конечные результаты деятельности органов государственной власти подвержены синергетическому эффекту, зачастую эффективность работы одного подразделения напрямую зависит от другого. При этом высокая эффективность работы отдельно взятого госоргана не является залогом эффективности работы другого, а эффективно работающие подразделения не всегда способствуют росту эффективности государственного управления социальной сферой в целом [6].

При анализе эффективности государственного управления социальной сферой, конечных результатов деятельности органов власти немаловажное значение



*Костина Н. Б., Ханипова И. Т.*

имеет социологическое знание, используемое в процессе государственного управления с целью обеспечения органов исполнительной власти информацией об управляемых социальных субъектах, их действиях и мнениях. От качества, достоверности, полноты и своевременности социологической информации зависит то, насколько правильно будут выбраны государственные ориентиры социальной политики.

Проведение социологических исследований с целью изучения потребностей и запросов общества и использование социологического знания в процессе принятия управленческих решений говорит об уровне демократии в стране, развитии гражданских институтов, готовности общества к участию в государственном управлении, а также желанию власти вести двухсторонний диалог во благо развития страны в целом.

#### Литература:

1. Чулкинов А. Е. Прозрачность как антикоррупционный механизм в системе государственного управления [электронный ресурс]. URL: <http://law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1114985> (дата обращения 06.10.2016).
2. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: Федеральный закон от 09 февраля 2009 года № 8-ФЗ (в ред. от 11 июля 2011 года) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 7. Ст. 776.
3. Кох И. А. Институциональная эффективность социального управления в муниципальном образовании: дисс. ... д-ра соц. наук. Екатеринбург, 2006. 167 с.
4. Купряшин Г. Л. Модернизация государственного управления: Институты и интересы [электронный ресурс]. URL: <http://e.lanbook.com/book/10225> (дата обращения 06.10.2016).
5. Нисневич Ю. А. Государство XXI века: тенденции и проблемы развития [электронный ресурс]. URL: <http://e.lanbook.com/book/53341> (дата обращения 06.10.2016).
6. Спицин И. Н. Транспарентность в цивилистическом процессе [электронный ресурс]. URL: <http://e.lanbook.com/book/58119> (дата обращения 06.10.2016).
7. Публичные ценности и государственное управление [электронный ресурс]. URL: <http://e.lanbook.com/book/68726> (дата обращения 06.10.2016).
8. Гасумова С. Е. Информационные технологии в социальной сфере [электронный ресурс]. URL: <http://e.lanbook.com/book/56216> (дата обращения 06.10.2016).
9. Епинина В. С. Реализация принципов формирования и развития партисипативного механизма в системе публичного управления [электронный ресурс]. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/realizatsiya-printsipov-formirovaniya-i-razvitiya-partisipativnogo-mehanizma-v-sisteme-publichnogo-upravleniya> (дата обращения 06.10.2016).
10. Марадудина В. Ф. Оценка значимости и прозрачности проектов государственно-частного партнерства как инструмент публичного управления [электронный ресурс]. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/otsenka-znachimosti-i-transparentnosti-proektov-gosudarstvenno-chastnogo-partnerstva-kak-instrument-publichnogo-upravleniya> (дата обращения 06.10.2016).

#### References:

1. Chuklinov A. E. Transparency as an anti-corruption mechanism in the system of public administration [e-resource]. URL: <http://law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1114985> (date of reference 06.10.2016).
2. On providing access to information on the activities of state bodies and local governments: Federal Law of 9 February 2009 №. 8-FL of (ed. by 11.07.2011) // Collected Legislation of the Russian Federation. 16.02.2009. № 7. Art. 776.
3. Koch I. A. Institutional effectiveness of social management in the municipality. Dissertation of Doctor (Sociology) Sciences. Ekaterinburg. 2006. 167 p.
4. Kupryashin G. L. Modernization of public administration: Institutes and interests [e-resource]. URL: <http://e.lanbook.com/book/10225> (date of reference 06.10.2016).
5. Nisnevich Yu. A. State of the XXI century: trends and problems of development [e-resource]. URL: <http://e.lanbook.com/book/53341> (date of reference 06.10.2016).
6. Spitsin I. N. Transparency in the civil process [e-resource]. URL: <http://e.lanbook.com/book/58119> (date of reference 06.10.2016).
7. Public values and public administration [e-resource]. URL: <http://e.lanbook.com/book/68726> (date of reference 06.10.2016).
8. Gasumova S. E. Information technologies in the social sphere [e-resource]. URL: <http://e.lanbook.com/book/56216> (date of reference 06.10.2016).
9. Epinina V. S. Implementation of the principles of formation and development of the participatory mechanism in the public administration system [e-resource]. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/realizatsiya-printsipov-formirovaniya-i-razvitiya-partisipativnogo-mehanizma-v-sisteme-publichnogo-upravleniya> (date of reference 06.10.2016).
10. Maradudina V. F. Evaluation of the importance and transparency of public-private partnership projects as an instrument of public administration [e-resource]. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/otsenka-znachimosti-i-transparentnosti-proektov-gosudarstvenno-chastnogo-partnerstva-kak-instrument-publichnogo-upravleniya> (date of reference 06.10.2016).



## МАССОВЫЙ СТУДЕНЧЕСКИЙ СПОРТ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: СОЦИАЛЬНЫЕ ГРУППЫ И РЕГУЛИРОВАНИЕ ИХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

**Ваторопин А. С.**

доктор социологических наук, доцент, заведующий кафедры теории и социологии управления 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, alexandr.vatoropin@ui.ranepa.ru

**Аристов Л. С.**

аспирант кафедры теории и социологии управления 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, aristov08@mail.ru

УДК 796.034  
ББК 75.110

**Цель.** Изучение группового состава сферы российского массового студенческого спорта.

**Методы.** В исследовании к сфере массового студенческого спорта применены теории социальных групп и социальных общностей. Осуществлена попытка разделения социальных групп массового студенческого спорта на номинальные и реальные.

**Результаты.** Определен групповой состав сферы массового спорта на примере студенческого спорта. К социальным группам массового студенческого спорта отнесены студенты и профессиональные группы. Установлено, что выделенные социальные группы относятся к внутренней среде сферы массового спорта. Внешней средой по отношению к массовому спорту являются социальные институты.

**Научная новизна.** Социальные группы студентов и тренеров должны стать первичными реальными социальными группами и сформировать ядро массового студенческого спорта.

*Ключевые слова:* массовый студенческий спорт, социальные группы, социальные общности, социальные, взаимодействие социальных групп.

## MASS STUDENT SPORTS IN CONTEMPORARY RUSSIA: SOCIAL GROUPS AND REGULATION OF THEIR ACTIVITIES

**Vatoropin A. S.**

Doctor of Science (Sociological), Assistant Professor, Head of the Theory and Sociology of Management department of the Ural Institute of Management – branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66, 8 March str., Russia, Ekaterinburg, 620990, alexandr.vatoropin@ui.ranepa.ru

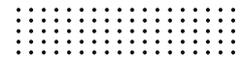
**Aristov L. S.**

postgraduate student, Ural Institute of Management – Branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, (Russia) 66, 8 March str, Ekaterinburg, Russia, 620990, aristov08@mail.ru

**Purpose.** Studying the group composition of the sphere of Russian mass student sport.

**Methods.** In the study, the theories of social groups and social communities are applied to the sphere of mass student sport. An attempt to divide the social groups of mass student sport into nominal and real ones was made.

**Results.** The group composition of the sphere of mass sports is determined on the example of student sport. Students and professional groups are classified as social groups of mass student sport. It is established that the identified social



*Ваторопин А. С., Аристов Л. С.*

groups are related to the internal environment of the sphere of mass sports. External environment in relation to mass sports are social institutions.

**Scientific novelty.** Social groups of students and coaches should become primary real social groups and form the core of mass student sport.

*Key words:* mass student sport, social groups, social communities, social, interaction of social groups.

На процесс развития массового спорта оказывают влияние множество факторов. С точки зрения социологии интерес представляют социальные группы, участникам которых отведены определенные социальные роли и функции. Социальные группы в массовом спорте формируют спортсмены, тренеры, болельщики, руководители физкультурно-спортивных организаций, представители органов публичной власти и др. Перед нами стоит задача проанализировать эти социальные группы.

Теорию социальных групп на рубеже XIX-XX вв. в своих работах развивали Э. Дюркгейм, Ф. Теннис, Г. Зиммель, Ч. Кули, Г. Тард, Л. Гумплович и др. Социальные группы включают в себя индивидов, которые дифференцируются по определенным признакам. Таким образом формируется социальная структура общества. Среди основных признаков социальной группы Г. Е. Зборовский выделил следующие [1, с. 211]:

- 1) наличие совокупности индивидов, имеющих общие интересы, групповые установки и ориентации;
- 2) разработка нормативной регламентацией своей деятельности;
- 3) осуществление совместной деятельности ее членов в рамках собственного пространственно-временного континуума.

Исходя из этого, под социальной группой мы будем понимать совокупность людей, объединенных определенными признаками, которые выполняют значимую социальную функцию и ведут нормативно регламентированную деятельность в определенном пространстве и времени.

Социальные группы делятся на реальные и номинальные. Номинальные социальные группы имеют общие цели, но представители таких групп способны достигать эти цели самостоятельно, без объединения с другими членами группы. Реальные социальные группы обладают потребностями и интересами, которые можно измерить, общими социальными нормами, ценностями, взаимной идентификацией, сходной мотивацией и стилем жизни [2, с. 35]. Деятельность представителей реальных социальных групп характеризуется объединением усилий для достижения общих целей.

Реальные социальные группы могут быть обозначены как социальные общности. К основным признакам социальных общностей представители социальных наук относят взаимосвязь индивидов между собой и их

интеграцию при осуществлении деятельности. Номинальные социальные группы не являются социальными общностями, так как не соответствуют этим двум основополагающим признакам.

Разделение социальных групп на реальные и номинальные позволяет определить дальнейший вектор нашего исследования. В системе массового спорта, как и в любой другой общественной сфере, можно выделить как реальные, так и номинальные социальные группы. В реальных социальных группах, которые являются общностями, на первый план выходит взаимодействие индивидов друг с другом, что несет в себе синергетический эффект. Сегодня, когда материальные ресурсы ограничены, именно деятельность людей определяет результат развития социальных объектов. Получается, что развитие массового спорта в том числе зависит от совместной деятельности представителей реальных социальных групп.

Внутри реальных социальных групп можно выделить первичные и вторичные. Первым о такой классификации заговорил Ч. Кули. В первичных реальных социальных группах связь и сотрудничество индивидов являются наиболее тесными и близкими. Первичные группы социализируют человека, они основаны на личных контактах и высокой плотности взаимосвязей ее представителей [3, с. 23]. Во вторичных социальных группах взаимосвязь индивидов отходит на второй план, в них внимание уделяется четкому распределению функций индивидов для достижения общей цели.

Классификация социальных групп на номинальные и реальные, разделение последних на первичные и вторичные позволяют нам рассматривать групповой состав сферы массового спорта через категории ядра и периферии (рис. 1). «Ядро» массового спорта составляют первичные реальные социальные группы, в которых преобладают личные контакты, плотное взаимодействие индивидов между собой. Далее располагаются вторичные реальные социальные группы, которые обеспечивают достижение групповых целей через распределение функционала для каждого представителя этой группы. На периферии находятся номинальные социальные группы, которые осуществляют вспомогательную роль в деятельности «ядра». Внешнюю среду формируют социальные институты, которые устанавливают правила и нормы поведения для представителей социальных групп.

*Ваторопин А. С., Аристов Л. С.*

На основании этой модели определим групповой состав сферы массового спорта. Для анализа нами выбрана сфера массового *студенческого* спорта, так как в последнее время на его развитие обращается особое внимание. Об этом свидетельствует проведение в нашей стране Летней (в 2013 году в Казани) и Зимней (в 2019 году в Красноярске) Всемирной универсиады, активное развитие Ассоциации студенческих спортивных клубов России, появление новых студенческих спортивных лиг по различным видам спорта, разработка проекта Концепции развития студенческого спорта в Российской Федерации на период до 2025 года. Сегодня система студенческого спорта характеризуется большей организованностью по сравнению со школьным массовым спортом, спортом по месту жительства и месту работы граждан.

Студенческий спорт во многих странах является движущей силой спортивной жизни в целом. Как отмечает А. Г. Пасмуров, в общемировой практике «студенческий спорт является основой национальной спортивной политики. Большую часть членов национальных сборных команд составляют студенты, что составляет до 60% от общего числа спортсменов» [4, с. 10].

К социальным группам массового студенческого спорта мы можем отнести:

1) студентов;

2) профессиональные группы: тренеры, руководители вузов, организаторы студенческих спортивных лиг, судьи, медицинские работники, спонсоры, работодатели и представители бизнеса, чиновники, журналисты, представители местного сообщества, и др.

Данные группы являются частью внутренней среды сферы массового спорта. Они действуют в рамках норм и правил, устанавливаемых социальными институтами, которые по отношению к сфере массового спорта являются внешней средой. Институты выступают регуляторами деятельности групп. К таким институтам, в первую очередь, можно отнести государство, науку, средства массовой информации.

Дадим краткую характеристику выделенным выше социальным группам, а также постараемся определить, какие из них можно назвать реальными социальными группами, а какие – номинальными.

*Студенты.* Это лица, получающие среднее профессиональное или высшее образование в возрасте до 27 лет. По отношению к занятиям спортом мы можем выделить среди них три подгруппы:

1) **«Скептики».** Они не рассматривают занятия спортом как ценность, не видят в этом необходимости и стараются избегать в своей жизни физическую активность. Такие студенты настроены отрицательно по отношению к спорту в связи с тем, что в свои школьные годы уроки физической культуры оказали на них негативное влияние.



*Рис. 1. Групповая структура массового спорта (составлено авторами)*

Представители этой подгруппы, приходя после школы в университет, техникум или колледж, стараются избегать занятия физической культурой, делают справки о состоянии здоровья, несовместимом со спортом, стараются заменить эту деятельность на любую другую, которая может принести «зачет».

2) **«Нейтралы».** Это студенты, которые нейтрально относятся к занятиям спортом, рассматривая их как еще один из видов деятельности, которым они занимаются не по своей воле, а по необходимости. Для них урок физической культуры не отличается от урока по математике, посещение спортивного события или просмотр его по телевизору является еще одной формой досуга. В этом случае инициатива заниматься спортом исходит не от самого студента, а от его окружения.

3) **«Энтузиасты».** Это спортсмены. Они занимались с удовольствием на физкультуре в школе, ходили в спортивные секции, бегали с родителями в парке и вели активный образ жизни до выпуска из школы. После этого они либо выбрали путь профессионального спортсмена и продолжили получать образование по заочной форме в университете, колледже, либо отдали приоритет учебе и обычной работе и полноценно осваивают дальше учебные программы, при этом активно участвуя в спортивной студенческой жизни. В обоих случаях занятия спортом не пропадают из их жизни, они с энтузиазмом смотрят на эту деятельность сами и стремятся вовлекать других.

Студенческая молодежь как социальная группа, включающая в себя скептиков, нейтралов и энтузиастов, может являться в качестве активных и (или) пассивных деятельности системы массового спорта. В качестве пассивного субъекта студенты просто посещают занятия физкультурой в учебном заведении и участвуют (по



*Ваторопин А. С., Аристов Л. С.*

необходимости) в соревнованиях. Когда же студенты выступают в качестве организаторов спортивных мероприятий, привлекают к занятиям спортом лиц из своего окружения, самостоятельно занимаются спортом в свободное от учебы время, они проявляют себя в качестве активных субъектов системы массового спорта.

В связи с тем, что студенты могут выступать в качестве активных и пассивных субъектов общественных отношений, их можно отнести как к номинальной социальной группе, так и к реальной. Данный вывод подтверждается работами Г. Е. Зборовского, который рассматривает студенчество как реальную, так и номинальную социальную группу, обладающую «качествами контактности и сплоченности» [1, с. 196]. «Активных» студентов однозначно можно определить в качестве реальной группы. «Пассивные» студенты при возникновении между ними реальных отношений (совместной деятельности) становятся реальной группой. Но чаще всего взаимодействие между пассивными студентами отсутствуют, что характеризует их как номинальную группу.

*Тренеры.* Это лица, которые способны осуществлять учебно-тренировочный процесс с целью развития возможностей спортсменов и их подготовки к соревнованиям. Сегодня работа в сфере массового спорта не способна удовлетворить материальные и карьерные потребности компетентных специалистов, в связи с чем группа тренеров в массовом спорте формируется по «остаточному» принципу. Многие специалисты находят себе работу за границей, так как там их работа ценится. Например, недавний Чемпионат Мира по хоккею среди молодежных команд выиграла сборная Соединенных штатов Америки, которую возглавлял специалист, работающий тренером студенческой хоккейной команды. Можно только представить уровень, на котором играют его подопечные в студенческой лиге. Тренер сборной команды в американском университете или колледже является одной из самых влиятельных персон среди местного сообщества, он может встречаться с политиками, выступать в СМИ, к нему прислушиваются и цитируют.

В российском студенческом спорте тренерами в большинстве случаев являются молодые специалисты (иногда даже сами студенты), либо преподаватели физической культуры. У них нет соответствующего опыта тренерской работы, что сказывается на уровне студенческих соревнований, которые без должной организации тренировочного процесса не являются столь привлекательными и зрелищными.

Социальная группа тренеров в российском студенческом спорте не объединена совместной деятельностью, в связи с чем их можно отнести к номинальной группе.

*Руководители образовательных организаций (администрация).* Отношение администрации вузов

к студенческому спорту сегодня мешает студенческому спортивному движению стать основой для ведения здорового образа жизни и развития спорта в России. Федеральные чиновники отмечают слабую мотивацию администрации вузов в развитии студенческого спорта, деятельности спортивных клубов и участия студентов в соревнованиях [5, с. 6]. На самом высшем уровне решения по развитию студенческого спорта принимаются Российским союзом ректоров. На сайте данной организации есть раздел «Развитие студенческого спорта», информация в котором в последний раз обновлялась в 2014 году [6].

Одни руководители организаций считают, что развитие студенческого спорта является важной задачей для организации полноценного образовательного процесса, другие относятся к этому скептически и называют занятия спортом отвлекающим от учебы фактором. В любом случае, решения администрации оказывают влияние на студенческий спорт, деятельность руководителей является совместной и основана на общей цели. Эту социальную группу можно назвать реальной.

*Студенческие спортивные клубы организуют деятельность студентов, тренеров и администрации в сфере студенческого спорта.* Данные клубы активно создаются по всей стране силами самих студентов при поддержке Ассоциации студенческих спортивных клубов России. Деятельность клубов направлена непосредственно на развитие массового спорта. Развитие спорта спортивными клубами является мировой практикой [7, с. 102], но в нашей стране данная система только начинает формироваться (так, в 2013 году в России насчитывалось лишь 14 тысяч спортивных клубов, а в небольшой Австрии в два раза больше – 27,5 тысяч [7, с. 102]).

*Организаторы студенческих спортивных лиг.* Сегодня в России создано 13 студенческих спортивных лиг. Студенческие лиги отвечают за организацию студенческих спортивных мероприятий и взаимодействие с органами власти, общественными организациями, образовательными организациями по вопросам развития студенческого спорта. Организаторы студенческих спортивных лиг привлекают к соревнованиям *судей и медицинских работников*. Занятия спортом всегда связаны с риском для здоровья, поэтому это накладывает повышенную ответственность на представителей сферы здравоохранения. От решения судей зависит качество проведения соревнований, их профессионализм делает спортивные результаты объективными.

*Зрители.* Работа со зрителями, как одно из обязательных направлений деятельности в рамках проведения студенческих спортивных соревнований и мероприятий, только в начале своего пути. Студенческие



*Ваторопин А. С., Аристов Л. С.*

соревнования не вызывают интереса у аудитории, а поддержать спортсменов, в основном, приходят их однокурсники и друзья.

В общемировой практике в студенческом спорте активное участие принимают также *работодатели, представители бизнес-сообщества и спонсоры*. Так как студенческий спорт в России не является коммерчески привлекательным, данные социальные группы выключены из сферы массового спорта.

Интересен мировой опыт привлечения представителей *местного сообщества* к студенческому массовому спорту. В США студенческие команды являются предметом повышенного внимания со стороны местных жителей. В Англии для жителей отдельных районов досуговые спортивные мероприятия организуются образовательными организациями.

На сегодняшний день в России зрители, работодатели, представители бизнес-сообщества и местного сообщества, спонсоры являются номинальными социальными группами по отношению к студенческому спорту, так как они в нем практически никак не задействованы. Однако международный опыт показывает, что результат взаимодействия данных групп по вопросам развития массового спорта имеет огромный потенциал.

Все рассмотренные выше социальные группы мы относим к внутренней среде массового спорта. Внешняя среда формируется социальными институтами. Без них невозможно представить развитие и функционирование любой общественной сферы, и массовый спорт здесь не является исключением.

Так как массовый спорт является объектом социальной политики, то его деятельность регулируется *институтом государства*. Долгое время законодательно не были определены полномочия органов государственной власти и местного самоуправления по развитию студенческого массового спорта, что негативно сказывалось на обеспечении студенческого спорта финансовыми, кадровыми, материально-техническими и прочими ресурсами. До последнего времени поддержка системы студенческого спорта со стороны власти заключалась в развитии студенческих спортивных клубов. С целью решения назревших на государственном уровне проблем в 2016 году Министерством спорта Российской Федерации представлена Концепция развития студенческого спорта в Российской Федерации на период до 2025 года (далее – Концепция). Концепция направлена на совершенствование взаимодействия всех субъектов системы студенческого спорта для обеспечения эффективной деятельности по физическому воспитанию и физической подготовке обучающихся [8, с. 7]. Реализация подобных программно-стратегических документов зависит непосредственно от чиновников,

и в этом случае важно выделить развитие студенческого спорта в отдельное направление их деятельности, за которое они будут нести ответственность. Изучение проекта концепции показало, что в ней не определены мероприятия по разграничению в студенческом спорте спортивно-массовой работы и работы по развитию профессионального спорта. В дальнейшем это может сказаться на неравномерном распределении ресурсов на эти два направления.

К одному из приоритетных направлений Концепции отнесена работа по информационному обеспечению студенческого спорта. Министерством спорта Российской Федерации отмечается неудовлетворительный уровень освещения студенческих спортивных соревнований средствами массовой информации [5, с. 6]. В силу того, что у студенческих спортивных соревнований практически нет зрителей – основных потребителей информации, студенческий спорт не представляет интерес для журналистов.

Средства массовой информации являются эффективным инструментом пропаганды здорового образа жизни и ценностей физической культуры и спорта среди студентов. Электронные и печатные издания, телевидение обладают потенциалом для привлечения зрителей на студенческие спортивные соревнования. В Концепции ставится задача по совершенствованию этой работы, так как на сегодняшний день она практически не ведется.

В Концепции никак не отражен вопрос использования ресурсов социальных сетей. Они могут стать средством оперативного информирования населения о происходящих событиях, площадкой для обсуждения спортивных событий, инструментом формирования образа массового спорта среди граждан.

Завершая наше исследование, хочется отметить отсутствие взаимосвязи рассмотренных нами социальных групп и институтов по отношению к массовому студенческому спорту. Каждая социальная группа самостоятельна в своей деятельности и не подчинена единой цели, что фактически означает отсутствие системного подхода к развитию массового студенческого спорта в России.

Идеальная модель группового взаимодействия видится нам в определении социальных групп студентов и тренеров в качестве *первичных реальных социальных групп*. Из этих групп должно быть сформировано «ядро» массового студенческого спорта. Переход остальных рассмотренных социальных групп из номинальных в реальные позволит решить проблему межгруппового взаимодействия в вопросах развития массового спорта. С этой целью от социальных институтов, в первую очередь, от государства, требуется создание соответствующих условий для формирования реальных социальных групп в массовом спорте.



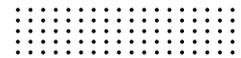
*Ваторопин А. С., Аристов Л. С.*

**Литература:**

1. Зборовский Г. Е. Общая социология: учебник. М.: Гардарики. 2004. 592 с.
2. Шкараган О. И., Сергеев Н. В. Реальные группы: концептуализация и эмпирический расчет // Общество, науки и современность. 2000. № 5. С. 33–45.
3. Cooley Ch. Primary Groups // Cooley Ch Social Organization Glencoe, 1956. P. 23–31.
4. Пасмуров А. Г. Историко-культурное значение наследия универсиад студенческого спорта: автореф. дисс. канд. пед. наук. Набережные Челны. 2011. 23 с.
5. Информационно-аналитические материалы на тему «Роль физической культуры и спорта в обеспечении национальной безопасности Российской Федерации» [электронный ресурс]. URL: <http://council.gov.ru/media/files/41d55525484637acd8d2.pdf> (дата обращения 26.01.2017).
6. Российский союз ректоров. Проекты Российского союза редакторов. Развитие студенческого спорта [электронный ресурс]. URL: <http://www.rsr-online.ru/projects/razvitie-studencheskogo-sporta/> (дата обращения 26.01.2017).
7. Перова Е. И. Анализ динамики основных показателей развития физической культуры и массового спорта в Российской Федерации // Вестник спортивной науки. 2015. № 5. С. 100–104.
8. Проект Концепции развития студенческого спорта в Российской Федерации на период до 2025 года [электронный ресурс]. URL: <http://minsport.gov.ru/function/wp-content/uploads/2016/11/> (дата обращения 26.01.2017).

**References:**

1. Zborovsky G. E. General sociology: textbook. 3rd ed., rev. and add. M.: Gardariki. 2004. 592 p.
2. Shkaratan O. I., Sergeev N. V. Real groups: conceptualization and empirical calculation // Society, science and modernity. 2000. № 5. P. 33–45.
3. Cooley Ch. Primary Groups // Cooley Ch Social Organization Glencoe, 1956. P. 23–31.
4. Pasmurov A. G. Historical and cultural significance of the legacy of university sports student's sports: the dissertation abstract of Candidate of Sciences (Pedagogy). Naberezhnye Chelny. 2011. 23 p.
5. Information and analytical materials on «The role of physical culture and sport in ensuring national security of the Russian Federation» [e-resource]. URL: <http://council.gov.ru/media/files/41d55525484637acd8d2.pdf> (date of reference 26.01.2017).
6. Russian Union of Rectors. Projects of the Russian Union of Editors. Development of student sports [e-resource]. URL: <http://www.rsr-online.ru/projects/razvitie-studencheskogo-sporta/> (date of reference 26.01.2017).
7. Perova E. I. The analysis of the dynamics of the main indicators of the development of physical culture and mass sports in the Russian Federation // Vestnik sportivnoy nauki. 2015. № 5. P. 100–104.
8. Draft Concept of the development of student sport in the Russian Federation for the period until 2025 [e-resource]. URL: <http://minsport.gov.ru/function/wp-content/uploads/2016/11/> (date of reference 26.01.2017).



## 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 [vestnik@uara.ru](mailto:vestnik@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

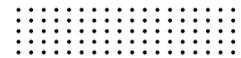
каждой таблицы и рисунка предоставляется в отдельном файле. **Оформление таблиц – шрифт Times New Roman 12 кегль через одинарный интервал.**

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-omgpru-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 округа»: закон Ненецкого автономного округа от



**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)

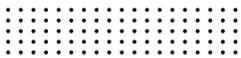
**Цель.** Выявление и оценка интенсивности долгосрочных последствий реструктуризации угледобывающих регионов, проводимой в условиях рыночной трансформации.

**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



- 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 // Nezasvisimaya 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!**



## ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ



- 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 RANEPa 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**

*Адрес редакции:*

620990, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66.

*Телефоны:*

(343) 251-78-48.

*e-mail:* [nvestnik@uara.ru](mailto:nvestnik@uara.ru)

<http://www.uara.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.)

Подписано в печать 28.02.2017

Формат 60 × 84/8. Гарнитура «Times New Roman». Усл. печ. л. 12. Тираж 999.

Отпечатано РИО Уральского Института управления – филиала РАНХиГС.

Заказ № 174

# ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ

---



**УРАЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ**  
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА  
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ЕКАТЕРИНБУРГ