

ISSN 2304-3369

**РАНХиГС**

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК  
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**УРАЛЬСКИЙ  
ИНСТИТУТ  
УПРАВЛЕНИЯ**

# ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ

## ВЛАСТЬ И ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

---

Социально-политические глобальные и российские эволюции: диалектика и векторы развития

## ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

---

Проблемы развития третьего сектора Свердловской области. Взгляд изнутри

## МЕНЕДЖМЕНТ ОРГАНИЗАЦИИ

---

Оценка зрелости проектного управления

## СОЦИАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

---

Перспективы развития взаимодействия предприятий и вузов в макрорегионе: экспертная оценка

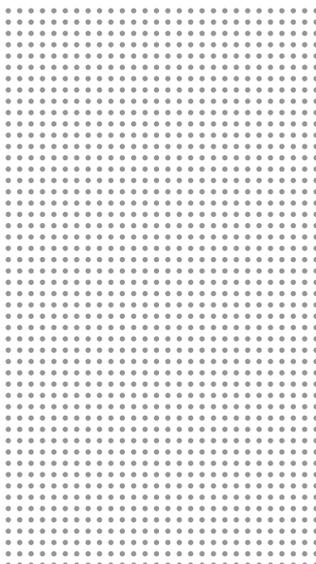
№3(33)

2018

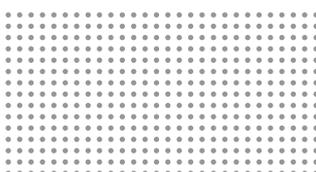
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
при ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
УРАЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ



# ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ



№3 (33) ИЮНЬ 2018





# ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ

## ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР

*Лоскутов Владимир Анатольевич* –

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

## РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

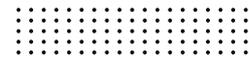
*Геннадий Эдуардович Бурбулис* – к.ф.н., Первый заместитель руководителя Центра мониторинга законодательства и правоприменительной практики (Центра мониторинга права) при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, действительный государственный советник 3 класса;

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

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

*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

*Егорычев А. М., Левашов В. К.,  
Ростовская Т. К.*  
Социально-политические глобальные и рос-  
сийские эволюции: диалектика и векторы  
развития . . . . . 7

*Осиян Б. А.*  
Мудрость Конституции Швейцарии как пра-  
вомерного и целесообразного государства . . . . . 15

*Рядская В. С.*  
Гендерный аспект преобразования властной  
вертикали в Российской Федерации . . . . . 26

*Фельдман М. А.*  
Партийно-советская элита в 1922–1928 гг.:  
социокультурные характеристики и линии  
политического поведения . . . . . 29

*Шароватова Е. А., Омельченко И. А.*  
Дуализм в развитии управленческого учета:  
стандартизация и индивидуализация . . . . . 37

*Шарин В. И., Кулькова И. А.*  
Проблемы мотивации муниципальных слу-  
жащих: новые вызовы . . . . . 43

### ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

*Масленников М. И., Андреева Е. Л.,  
Мыслякова Ю. Г.*  
Эволюция механизма управления внешнеэ-  
кономической деятельностью страны и реги-  
онов Урала . . . . . 49

*Иванов А. В., Багдасарян М. А.*  
Роль малого предпринимательства на рынке  
труда в современных условиях . . . . . 60

*Данилов Н. А.*  
Маркетинговый потенциал региона. Пред-  
посылки формирования маркетингового  
потенциала . . . . . 66

*Красильщиков Г. Г., Троицкая Е. А.,  
Марасанова И. В.*  
Реализация проектов инициативного бюд-  
жетирования: практика информационного  
сопровождения . . . . . 70

*Ковшов В. А., Лукьянова М. Т.*  
Стратегическо-инновационное развитие при-  
оритетных направлений агропромышлен-  
ного комплекса Республики Башкортостан . . . . . 78

*Мухаметов Р. С., Кузьмина О. В.*  
Проблемы развития третьего сектора Сверд-  
ловской области. Взгляд изнутри . . . . . 84

### СОЦИАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

*Ваторопин А. С., Хватов А. Е.*  
Классификация и значение факторов форми-  
рования у населения Свердловской области  
готовности к получению государственных  
и муниципальных услуг в электронной форме . . . 90

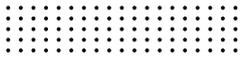
*Фролов О. В.*  
Аксиологические императивы профессио-  
нальной подготовки будущих менеджеров  
государственного управления . . . . . 98

*Флоря В. М., Безгодков Д. Н., Волкова О. А.*  
Патриотическое воспитание студенческой  
молодежи как объект социологического анализа 105

*Дугина К. А.*  
Специфика управления знаниями в системе  
общего образования . . . . . 110

*Шуклина Е. А., Певная М. В.*  
Перспективы развития взаимодействия пред-  
приятий и вузов в макрорегионе: экспертная  
оценка . . . . . 115

*Радченко Т. Е., Абрамова С. Б.*  
Совершенствование межведомственного вза-  
имодействия в программе комплексной ре-  
абилитации инвалидов . . . . . 124



# ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ



## **МЕНЕДЖМЕНТ ОРГАНИЗАЦИИ**

*Марков О. А., Логинов М. П.*

Оценка зрелости проектного управления . . . . . **133**

*Белов П. Г.*

Управление процессами обеспечения безопасности: теоретико-методологические аспекты . . . . . **142**

*Грасс Е. Ю.*

Комплексная оценка эффективности использования производственных ресурсов предприятия на основе использования метода эталонной динамики показателей . . . . . **155**

**Требования к рукописям научных статей, представляемым для публикации в журнале . . . . . 162**

## CONTENTS

### POWER AND STATE ADMINISTRATION

*Egorychev A. M., Levashov V. K.,  
Rostovskaya T. K.*  
Socio-political global and russian evolution:  
dialectics and development vectors . . . . . 7

*Osipian B. A.*  
The wisdom of the Constitution of Switzerland  
as a lawful and expedient state . . . . . 15

*Ryadskaya V. S.*  
Gender aspect of the transformation of  
the power vertical in the Russian Federation . . . . . 26

*Feldman M. A.*  
Party and soviet elite in 1922–1928: socio-cultural  
characteristics and lines of political behavior. . . 29

*Sharovatova E. A., Omelchenko I. A.*  
Dualism in the development of management  
accounting: standardization and individualization . . . 37

*Sharin V. I., Kulkova I. A.*  
Problems of motivation of municipal employ-  
ees: new challenges. . . . . 43

### ECONOMICS AND MANAGEMENT

*Maslennikov M. I., Andreeva E. L.,  
Mislakova U. G.*  
Evolution of the mechanism management of  
foreign economic activity in the country and the  
Ural regions. . . . . 50

*Ivanov A. V., Bagdasaryan M. A.*  
The role of small business in the labor market in  
modern conditions. . . . . 60

*Danilov N. A.*  
Marketing potential of the region. Prerequisites  
for the formation of marketing potential. . . . . 66

*Krasilshchikov G. G., Troitskaya E. A.,  
Marasanova I. V.*  
Implementation of participatory budgeting proj-  
ects: the practice of information support . . . . . 70

*Kovshov V. A., Lukyanova M. T.*  
Strategic and innovative development of pri-  
ority areas of agro-industrial complex of the  
Republic of Bashkortostan . . . . . 78

*Mukhametov R. S., Kuzmina O. V.*  
Problems of development of the third sector  
of the Sverdlovsk region. The view from the inside. . . 84

### SOCIAL MANAGEMENT

*Vatoropin A. S., Khvatov A. E.*  
Classification and significance of the factors of  
formation in the population of the Sverdlovsk  
region of readiness to obtain state and municip-  
al services in electronic form . . . . . 91

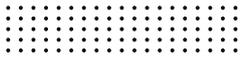
*Frolov O. V.*  
Axiological imperatives of professional training  
of future managers of government management . . . . 98

*Florya V. M., Bezgodov D. N., Volkova O. A.*  
Patriotic education of students as an object of  
sociological analysis . . . . . 105

*Dugina K. A.*  
Knowledge management specification  
in the system of general education . . . . . 110

*Shuklina E. A., Pevnaya M. V.*  
Interaction of enterprises and university  
in macro-regions: expert evaluation of per-  
spectives . . . . . 115

*Radchenko T. E., Abramova S. B.*  
Development of interdepartmental cooperation  
in complex rehabilitation program for people  
with disabilities. . . . . 124



# ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ



## **ORGANISATION MANAGEMENT**

*Markov O. A., Loginov M. P.*

Maturity assessment of project management . . . . . **133**

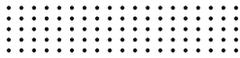
*Belov P. G.*

Management of security processes: the theory  
and methodology aspects . . . . . **142**

*Grass E. Y.*

Complex assessment of efficiency of use of pro-  
duction resources of the enterprise on the basis  
of use of a method of standard dynamics of indi-  
cator. . . . . **155**

**Requirements to publication of articles in the  
journal . . . . . 165**



# ВЛАСТЬ И ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

## СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ ГЛОБАЛЬНЫЕ И РОССИЙСКИЕ ЭВОЛЮЦИИ: ДИАЛЕКТИКА И ВЕКТОРЫ РАЗВИТИЯ

**Егорычев А. М.**

доктор философских наук, главный научный сотрудник, профессор кафедры социальной педагогики и организации работы с молодежью, Российский государственный социальный университет (Россия), Институт социально-политических исследований Российской академии наук (Россия), 119333, Россия, Москва, ул. Фотиевой, 6, chelovekcap@mail.ru

**Левашов В. К.**

доктор социологических наук, руководитель Центра, Институт социально-политических исследований Российской академии наук (Россия), 119333, Россия, Москва, ул. Фотиевой, 6, levachov@mail.ru

**Ростовская Т. К.**

доктор социологических наук, профессор, заместитель директора по научной работе, Институт социально-политических исследований Российской академии наук (Россия), заведующая кафедрой социальной педагогики и организации работы с молодежью, Российский государственный социальный университет (Россия), Россия, Москва, ул. Верхняя Радищевская, 16/18, Rostovskaya.tamara@mail.ru

УДК 316.423.2

ББК 60.524.122.11

Ставятся и обсуждаются вопросы, касающиеся будущего развития РФ и мировой цивилизации, решения которых стоят на повестке уже сегодня. Глобальные универсальные и локальные национальные ценности современного мира, вырабатываемые развитыми и развивающимися странами, не отвечают перспективам развивающегося мирового сообщества, что порождает социальные противоречия и риски мирного сосуществования. На основе социально-политического анализа состояния и функционирования мировой цивилизации, существующих процессов и тенденций, которые ей порождаются, авторы предлагают разработанную модель, демонстрирующую эволюционное развитие мировой цивилизации. Настоящая модель предполагает альтернативные варианты будущего развития, от выбора которых зависит будущее планеты Земля. Авторский выбор основан на принципе гражданского единства человеческого сообщества, имеющего общие ценностные предпочтения; желание и жизненную мотивацию выхода на мирный путь развития

*Ключевые слова:* мировая цивилизация, глобальные универсальные ценности, локальные национальные ценности, единое гражданское пространство, эволюционный процесс, новая цивилизация.

## SOCIO-POLITICAL GLOBAL AND RUSSIAN EVOLUTION: DIALECTICS AND DEVELOPMENT VECTORS

**Egorychev A. M.**

doctor of Philosophy, Chief Researcher, Professor of the Department of Social Pedagogy and Youth Work Organization, Russian State Social University (Russia), Institute for Socio-Political Studies of the Russian Academy of Sciences (Russia), 119333, Russia, Moscow, Fotiyeva str., 6, chelovekcap@mail.ru



*Егорычев А. М., Левашов В. К., Ростовская Т. К.*

**Levashov V. K.**

doctor of Sociology, Head of the Center, Institute for Socio-Political Studies of the Russian Academy of Sciences (Russia), 119333, Russia, Moscow, Fotiyeva str., 6, levachov@mail.ru

**Rostovskaya T. K.**

doctor of Sociological Sciences, Professor, Deputy Director for Research, Institute for Socio-Political Studies of the Russian Academy of Sciences (Russia), Head of the Department of Social Pedagogy and Organization of Work with Youth, Russian State Social University (Russia), Russia, Moscow, Verkhnyaya Radischevskaya str., 16/18, Rostovskaya.tamara@mail.ru

Issues related to the future development of the Russian Federation and world civilization, the solutions of which are on the agenda today, are raised and discussed. Global universal and local national values of the modern world, developed and developing countries, do not meet the prospects of the developing world community, which creates social contradictions and risks of peaceful coexistence. On the basis of socio-political analysis of the state and functioning of the world civilization, the existing processes and trends that are generated by it, the authors propose a developed model that demonstrates the evolutionary development of world civilization. This model suggests alternative options for future development, the choice of which depends on the future of the planet Earth. The author's choice is based on the principle of civil unity of the human community, which has common value preferences; desire and life motivation to enter the peaceful path of development

*Key words:* world civilization, global universal values, local national values, common civil space, evolutionary process, new civilization.

С середины XX века на наших глазах разворачивается панорама великого цивилизационного процесса – ускоренное формирование глобального гражданского общества на вечных диалектических принципах устойчивого развития природы, общества и человека. Национальные государства, экономические объединения, военно-политические блоки и союзы в условиях «ядерного пата», кризиса западных демократий, дисфункций экономической модели глобального неолиберализма и возникающих по этому поводу внутренних социальных противоречий ищут эффективные формы мирных отношений.

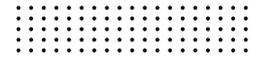
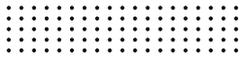
Мировая цивилизация динамично вошла в XXI век, неся с собой не только технологические драйверы наступающей информационной эпохи, но и груз прежних мировоззренческих установок, смыслов и ценностей, определяющих идеологию жизненной организации национальных сообществ, межгосударственных взаимодействий, пр., которые уже не отвечают вызовам нового времени. Современные процессы и тенденции (глобализация, информатизация, технологизация, коммуникация, др.), составляющие глобальную и локальные социокультурные динамики, сегодня определяют развитие мировой цивилизации, каждого государства и народа, каждого отдельного человека. Социально-политический анализ реально сложившейся ситуации в современном мире, логики и закономерностей происходящих глобальных тенденций и процессов (их природы, движущих сил, противоречий, целей, направленности, масштабности, др.) позволяет говорить о том,

что мировая культура и цивилизация переживает трудный период [1].

Мотивируемая корпоративными интересами дезинтеграция стран мирового сообщества создает угрозу его дальнейшему развитию, что мотивирует ученых и политиков, граждан к осмыслению базисных проблем состояния, функционирования и развития человеческой цивилизации, тех смыслов и ценностей, которые определяют её ближайшее и перспективное будущее.

Мировое сообщество накопило огромный интегративный цивилизационный потенциал (политический, административный, экономический, научный, технологический, военный, др.), созданы различные международные комитеты, союзы, сообщества, коалиции и организации: Организация объединенных наций (ООН), Европейский Союз (ЕС), военный блок (НАТО), Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС), союз Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС), Евразийский банк развития (ЕАБР), коалиция правящих групп (Большая семерка), Всемирная таможенная организация (ВТамО), др.

Мировой цивилизационный гражданский опыт работы международных институтов и организаций призван содействовать инновационному объединению стран мирового сообщества для решения сложных и разнообразных проблем межнационального сотрудничества и взаимодействия, для мирного и адекватного разрешения конфликтных ситуаций. В политическом, социально-экономическом плане, человеческая цивили-



*Егорычев А. М., Левашов В. К., Ростовская Т. К.*

лизация продолжает динамично формировать единое гражданское пространство.

Однако, несмотря на то, что наша цивилизация движется по пути социально-политической интеграции и обладает огромными ресурсами, тем не менее, как показывает современная реальная практика, она не способна одномоментно сделать мир более стабильным, социально организованным и предсказуемым. Многие мировые аналитики и эксперты, пишут о том, что сегодня мир подошел к важнейшему рубежу в своём цивилизационном и космическом развитии последней черте, за которой можно наблюдать смерть (В. В. Вернадский, 1943, Н. Н. Моисеев, 2000, В. П. Казначеев, 2005; П. Бьюкенен, 2007; А. И. Субетто, 2008; С. Г. Кара-Мурза, 2010, Стивен Хокингс, 2016).

Глобализация как культурная унификация и глобализация как устойчивое единство социокультурного и национального многообразия – две главных тенденции в диалектической взаимосвязи, определяют сегодня главное движущее противоречие и развитие мировой цивилизации. Стремление к социальной коммуникации и социокультурной интеграции проявляется во всех социальных сферах (политике, культуре, экономике, образовании, стереотипах социального поведения и взаимодействия, пр.). Информационно-коммуникационные технологии стремительно связывают наш мир в единое гражданское социальное сообщество. Идет постоянный обмен информацией между материальными и духовными культурами мировой цивилизации.

Западная культура, выступает моделью глобализации и унификации, становится все более универсальной, в которой национальные традиции постепенно размываются и исчезают. Мир стремительно глобализируется в коммуникационную суперсистему, с многозначными характеристиками и перспективами дальнейшего развития.

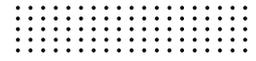
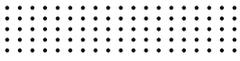
Разумеется, нельзя не видеть, что глобализация и унификация гражданских смыслов и ценностей на планете Земля – это естественный объективно-исторический процесс направленный на сближение и установление равноправия народов и наций, ведущий к постепенному стиранию границ (межъязыковых и культурных барьеров) в результате которого человечество превращается в единую *социально-политическую систему*. Такая система начинает успешно функционировать на основе единых гражданских смыслов и универсальных ценностей. Важно понять что этот процесс не должен приводить к разрушению социокультурного многообразия мировой цивилизации, которое выступает геном человечества для устойчивого саморазвития.

В цифровую эпоху наблюдается новое противоборство между сторонниками социально ориентиро-

ванного устойчивого развития в разных формах национальной культуры и сторонниками политической идеологии глобального неолиберализма. На планете доминируют две глобальные конкурирующие социально-политические практики, которые активно разрабатывают политическую философию и идеологию. Обострение отношений между этими двумя политическими практиками и стратегиями приводит к возникновению время от времени гибридных войн разных форм, конфигураций и интенсивности. В этих известных с древнейших времен формах соперничества стороны не прибегают к вооруженным вторжениям, а используют политические и дипломатические провокации, информационное и психологическое давление на население и граждан в форме технологий постправды, кибервойны, подрывных операции, поддержки агентов влияния и оппозиции в своих государственных интересах. Особенность нового глобального социально-политического противоречия заключается в том, что оно проходит не только между странами, военными и политическими союзами, но и внутри обществ, структурированных по разным социально-классовым признакам. Интенсивность социальных противоречий в конкретных проявлениях зависит от пропорций материальных и духовных неравенств, адекватности социальной политики правящих классов и глубины процессов разрушения духовно-нравственных гуманистических ценностей в обществах и практиках массового потребления и накопления. В России, где имущественное и денежное расслоение и разрушительное массовое потребление и обогащение, по наблюдениям специалистов, уже давно превысили критические пороги, можно наблюдать выраженный острый характер социальной и нравственной деструкции. Фундаментальная социологическая особенность нового противоречия заключается в том, что оно приняло экологическое измерение и сформировалось в ядерную эпоху человечества. Экологический и ядерный императивы имеют надклассовый витальный характер и начинают определять мораль и поступки формирующегося глобального гражданского общества.

Устойчивость развития общества и государства достигается в осознании социумом необходимости полного и точного научного отражения социальной реальности. Любая социальная система или биологический организм может рассчитывать на выживание и развитие, если они достоверно отражают в своем сознании окружающую социальную и природную среду и на этой основе выстраивают успешную стратегию поведения в будущем.

Человечество сегодня не обладает единой институциональной системой для научного измерения и управления рисками и угрозами мировых глобальных



*Егорычев А. М., Леваиов В. К., Ростовская Т. К.*

процессов. Сегодня биосферные, социальные, политические, военные, культурные, финансовые, экономические, демографические, технологические, информационные, миграционные вызовы составляют повестку дня для всего человечества.

Пришло время, когда проблема стратегического развития мировой цивилизации, должна стать непременным объектом обсуждения представителями всех стран мирового сообщества. Это будет являться важнейшим условием и фактором, стимулирующим их понимание существующих угроз и единения на решении глобальной проблемы, связанной с выживанием человечества.

Анализ идей, концепций и теоретических прогнозов, известных ученых, связанных с судьбой человечества (А. Тойнби, В. И. Вернадский, Л. Н. Гумилев, П. Сорокин, Н. Д. Кондратьев, В. П. Казначеев, А. И. Субетто, Ю. В. Яковец, Х. А. Барлыбаев, др.), включая самые разнообразные научные материалы по данной проблематике, позволяет осуществлять мониторинг социально-политических взглядов, идей, оценок по поводу перспектив развития мировой цивилизации. Попытаемся в общих чертах представить то, какой вариант событий ожидает человечество в недалеком будущем. Следуя теории развития сложных систем, один из постулатов которых гласит, что чем сложнее организована система, тем более она подвержена управлению в своем развитии, позволяет предположить, что человечество вполне осознанно должно сделать правильный выбор.

Анализ реальной ситуации, происходящей в мировом сообществе, показывает, что с развитием научного и производственно-технологического потенциала развитых стран, которое сопровождается постоянно возникающими рисками и угрозами глобальных социальных катастроф, медленно, но идет процесс роста духовно-нравственных основ коллективного сознания человечества, наблюдается медленное изменение вектора ценностей глобализирующего мира. Разум современных пассионариев всего мирового сообщества (интеллектуальных и духовных), отвечая на вызовы времени, начал оказывать влияние на ход развития мирового сообщества. Создаются реальные основы для вхождения человечества в эпоху, которая характеризуется управляемой социоприродной эволюцией, на базе общественного интеллекта и образования (по В. И. Вернадскому) [2].

Человечество, согласно воззрениям русского мыслителя и естествоиспытателя В. И. Вернадского (1863–1945), находится на пути к переходу в новую сферу своего жизнеосуществления – ноосферу. В соответствии с его теорией, ноосфера предполагает управляемую социоприродную эволюцию на базе общественного интеллекта и образования [2].

Учитывая результаты многофакторного анализа современного состояния и развития мирового сообщества, тех процессов и тенденций, которые ею порождаются, можно гипотетически предположить:

- необходимых ресурсов у человечества хватит на «раскачку» (флуктуацию) в выборе нового пути развития, примерно еще на 25–30 лет (может быть чуть больше).

- повышение необходимого уровня духовно-нравственных основ коллективного сознания человечества также достигнет примерно к 2030–2050 гг.

Примерно в этот период (середина XXI века) и произойдет гигантский эволюционный перелом – выбор нового вектора дальнейшего пути развития всего человечества.

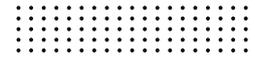
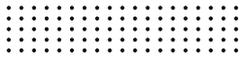
Из множества вариантов, которые имеют вероятность для человечества в выборе пути будущего развития, отметим три наиболее возможных.

1. *Путь построения ноосферной цивилизации – сферы разумно организованной и управляемой жизни на планете Земля.*

Человечество вполне осознает, что предыдущий путь развития полностью выработал свой потенциал, и дальнейшее движение по данной траектории создает ему огромные риски и опасность для выживания. Понимание бесперспективности прежнего пути развития, активизирует и мобилизует здоровые силы планеты Земля на решение глобальных задач вывода человечества из тупиковой ситуации. Разум пассионариев и коллективное сознание всего мирового сообщества, интегрируется и начинает выступать реальной силой и энергией, которая способна объединить народы мировой цивилизации на совершенно новой идее. В основе новой планетарной идее, лежат смыслы и духовно-нравственные ценности, которые понятны всем многочисленным народам, нациям и этносам планеты Земля. Энергия направленная на построение нового мирового порядка, удовлетворяющего большинство народов и государств мирового сообщества, начинает успешно реализовывать глобальный проект построения ноосферы. Начинается активная фаза сознательной управляемой глобальной деятельности по перестройке всех социальных институтов и структур мирового гражданского сообщества в соответствии с законами гармоничного существования биосферы, социосферы и космоса.

2. *Путь построения киберг-цивилизации.*

Человечество частично осознает бесперспективность прежнего пути развития, существующей социально-экономической организации общества на идеологии рыночной экономики, которая создает высокую опасность нарушения экологического равновесия и кризисное состояние развития мирового социума. Тем не менее, сохраняя основные принципы жиз-



*Егорычев А. М., Левашов В. К., Ростовская Т. К.*

ненной организации общества капиталистического рынка, мировая цивилизация выбирает путь, ведущий к некоему биосоциальному равновесному состоянию мировой цивилизации. «Биосоциальное равновесное состояние» мировой цивилизации конструируется и поддерживается всем высоким научно-технологическим потенциалом стран мирового сообщества. Научный прогресс, все силы науки, направлены на искусственную реконструкцию разрушенной и потерянной биологической, социальной и генетической природы окружающего мира (биосферы), включая самого человека. Несмотря на огромные научно-технологические успехи в реконструкции природы и человека, тем не менее, медленно, но постоянно идет разрушение биосферы, всех составляющих человека (биологической, психологической, социальной и духовной). Роботизация и технологизация всех социальных сфер человеческого сообщества, не оставляет места духовно-нравственным ценностям в сложной системе мировой цивилизации. Этот путь связан с потерей истинной сущности человека, его духовно-нравственных смыслов и ценностей.

3. *Путь стагнации – путь, ведущий к гибели человеческой цивилизации.*

Человечество, частично осознает грозящую экологическую и социальную катастрофу, тем не менее, полностью обольщенное плодами рыночной экономики, сохраняет инерционность движения по траектории, которая не имеет жизненных перспектив. Продолжают уничтожаться природные ресурсы и богатства. При этом проводятся «косметические», иногда даже глобальные программные мероприятия по спасению природы и человека. При этом сохраняются основания прежнего пути – рыночная экономика, со своим базовым принципом – получение максимальной прибыли. Это путь ведущий, в минимальном варианте, либо к частичной гибели природы и полной гибели человечества, либо, при особо неблагоприятных ситуациях – полной гибели жизни на планете Земля. Это путь, ведущий к неминуемой гибели человечества.

Какой путь изберет человечество? Какие смыслы и ценности положит в основу своего жизнеосуществления? Сегодня, в начале XXI века, мировая цивилизация, имеет все возможности остановить свой выбор на любом варианте. Хочется верить, что человечество выберет то, что соответствует многовековым чаяниям простого народа, отвечает духовным устремлениям, смыслам и ценностям его жизненной организации – ноосферу.

Человек, путем длительной эволюции своего существования и развития, соединив в себе все природную, психическую, социальную, духовную, космическую составляющие получил огромные силы и бесконечные возможности:

- для собственного бесконечного развития и совершенствования
- для гармонизации окружающего мира-пространства, наполнения его духовно-нравственными смыслами и ценностями.

Одновременно человек был поставлен перед сложнейшей проблемой, которую он так до конца и не осознал. Дело в том, что его жизненные силы и возможности могут стать огромными и бесконечными, лишь при условии органического единства всех его пяти обозначенных начал, при обязательном главенстве духовной составляющей. В этом случае, человек входит в новое измерение пространства и время – сферу научного духовного разума.

Сегодня эта задача требует эволюционной работы всего человеческого сообщества, прежде всего:

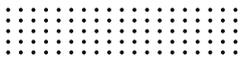
1. Создания соответствующего идеала человека нового пространства и времени (сферы научного духовного разума), наполнения его реальным содержанием, выработки механизмов и условий по его достижению.

2. Совершенствование и развитие гражданского института мирового сообщества, придание ему приоритетного статуса, ответственного за творение такого идеала человека. Такое образование, положив в основу своей деятельности выработанный идеал «человека гармоничного и духовного», должно проводить не прекращающую деятельность по воспитанию и формированию человека ноосферной эпохи, его научному образованию.

3. Тщательная разработка идеала нового мирового общества эпохи ноосферы (сферы научного духовного разума), в которую должно войти человечество. Данный идеал должен стать необходимым инструментом в деятельности всех социальных институтов и структур мирового сообщества.

Начало XXI века показало, что мировая цивилизация медленно, но приближается к идее необходимости вхождения в новый этап своего развития. Это обусловлено многими факторами и условиями функционирования современного мира которые определяют его движение. Становится все более очевидным, что философия жизни и существующий способ жизненной организации, как любого конкретного государства и народа, так и всего мирового сообщества, уже не соответствует вызовам нового времени. Известный отечественный ученый В. П. Казначеев, рассуждая о современной стратегии развития человеческой цивилизации, отмечает, что сегодня то, что делается в совокупности человечеством, не соответствует естественно-природной космической эволюции Планеты [3].

Мировому сообществу нужна единая долговременная стратегия развития мирового гражданского пространства, которая должна быть четко аргумен-



*Егорычев А. М., Леваилов В. К., Ростовская Т. К.*

тирована и обоснована необходимостью его перехода в новое состояние ноосферной эпохи. Стратегия должна являться приоритетной научной идеологией для всех стран мирового сообщества, выступать условием прорыва человечества в новую ноосферную эпоху, а система мирового образования играть роль главного механизма в формировании нового качества общественного интеллекта и духовно-нравственных смыслов и ценностей человека ноосферной эпохи. В этом видится миссия новой ноосферной гражданской стратегии и нового образования, ориентированных на прорыв человечества в светлое и справедливое будущее.

В стратегической политической перспективе устойчивое развитие российского общества и государства будет задаваться Указом Президента РФ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». Для осуществления прорывного научно-технологического и социально-экономического развития страны, увеличения численности населения, повышения качества жизни и комфортности проживания, раскрытия таланта каждого человека необходимо обеспечить достижение национальных целей развития РФ. А именно – добиться роста численности населения, повышения продолжительности жизни, роста реальных доходов граждан, снижения уровня бедности, улучшения жилищных условий, ускорения технологического развития, и внедрения цифровых технологий. РФ должна создать пятую по показателям развития экономику мира и высокопроизводительный экспортно ориентированный сектор в базовых отраслях экономики. Для достижения национальных целей планируется принять двенадцать национальных проектов по демографии; здравоохранению; образованию; жилью и городской среде; экологии; безопасным и качественным автомобильным дорогам; производительности труда и поддержке занятости; науке; цифровой экономике; культуре; малому и среднему предпринимательству и поддержке индивидуальной предпринимательской инициативы; международной кооперации и экспорту.

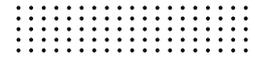
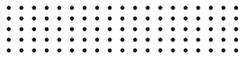
«Наше видение развития страны базируется на четырёх ключевых принципах. Первое. Мы намерены строить нашу политику вокруг человека, его благополучия, интересов и запросов. Второе. Мы будем расширять пространство свободы... Это принципиально важно для становления сильного гражданского общества, для развития экономики и социальной сферы, науки и культуры... Третье. Для технологического прорыва, для того чтобы быть конкурентоспособными в современном динамичном мире, мы должны быть восприимчивыми для новых идей, для технологий, которые меняют жизнь людей, определяют буду-

щее страны и мира... Четвёртый ключевой принцип нашего развития – это открытость страны, её нацеленность на активное участие в мировых процессах и интеграционных проектах. А это в том числе предполагает реализацию масштабных инфраструктурных проектов. Это важнейшая часть нашей национальной повестки» [В. В. Путин «Выступление на пленарном заседании XXII Петербургского международного экономического форума». 25.05. 2018. [электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/57556> (дата обращения 26.05.2018)].

Стараясь остаться на позиции научно критического реализма, отдадим должное адекватной концептуальной социальной проработке двух вышеуказанных документов. Вся эта масштабная работа будет разворачиваться на социально-политическом поле действия трех векторов сил, каждая из которых будет стремиться реализовать свою стратегию развития: неолиберальной трансформации, мобилизационной модернизации, интегративного устойчивого развития.

*Вектор квазилиберальной трансформации* задается традиционными неолиберальными ценностями и ориентациями. За рубежом они представлены интересами финансово-банковской элиты и политиков, которые отстаивают ресурсо-расточительную либеральную концепцию экономического роста и максимизации прибыли, лежащую в основе неолиберальной модернизационной парадигмы. Внутри страны это направление представлено политическими силами и экономическими возможностями радикальных реформаторов, политиков и предпринимателей, вышедших из 90-х годов. Вектор такой квазилиберальной трансформации России направлен в прошлое, на консервацию результатов мародёрской приватизации, которые загоняют страну на «колониальный», зависимый уровень развития. Периферийное место России в системе мировых хозяйственных связей не только заставляет ее идти на неэквивалентный обмен своих материальных и духовных ресурсов с развитыми странами, но и лишает ее самостоятельной стратегической перспективы. Развиваясь в режиме квазилиберальной трансформации, Россия «проедает» ресурсы будущих поколений и отдаёт за бесценно стратегические запасы.

*Вектор мобилизационной модернизации* в своей сущностной основе является одной из форм индустриальной парадигмы. В центре ее системы ценностей находятся также ценности экономического роста, но во вторичной, «догоняющей» форме. Мобилизационная стратегия сама по себе изначально не запрограммирована на неудачу. Исторический опыт свидетельствует, что многие страны в критические периоды своего развития прибегали к мобилизации внутренних ресурсов для того, чтобы обеспечить перспективу



*Егорычев А. М., Левашов В. К., Ростовская Т. К.*

своего существования. Российские политики неоднократно обращались к этой стратегии для того, чтобы отстоять суверенитет и отразить внешнее давление на страну. Вектор мобилизационной модернизации в неолиберальном варианте ведет страну в тупик, так как в лучшем случае «замораживает» экономику страны на индустриальной стадии, ограничивает в развитии социальную сферу жизнедеятельности и человеческий потенциал общества. В сфере социально-политических отношений сохраняется высокая степень политического отчуждения основной массы общества от институтов государства. Мобилизационная стратегия в силу своей природы не может создать устойчивой долгосрочной позитивной трудовой мотивации, основанной на оплате труда. По всей вероятности, Россия, ее население исчерпали на ближайшее будущее лимит мобилизационного развития.

*Вектор интегративного устойчивого развития* – стратегия социальной солидарности выстраивается на ценностях, которые разделяют большинство членов общества. В основе этой стратегии лежит новая парадигма развития, которая исходит из насущных и будущих внутренних и внешних потребностей жизни граждан и государства и основывается на потенциале устойчивого самоподдерживающегося развития. Актуальность реализации по В. И. Вернадскому «перестройки биосферы в интересах свободно мыслящего человечества как единого целого» [Вернадский В. В. Несколько слов о ноосфере. <http://vernadsky.lib.ru/e-texts/archive/noos.html#tthFtNtAAB> (дата обращения 25.05.2018)] совпала с глубочайшим системным кризисом в России. В этих условиях возникает первоочередная задача политической, экономической, социальной и духовно-нравственной интеграции российского государства и общества как условия стабилизации и устойчивого развития. Интегративная стратегия предполагает рациональное императивное целеполагание и эффективную консолидацию и управление всеми национально-государственными ресурсами. Социально-политическая интеграция сегодня становится императивным принципом, целью и способом существования российского социума. От того, в каких масштабах ее удастся осуществить, зависит продолжительность и качество жизни большинства населения на постсоветском пространстве.

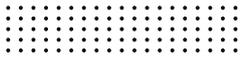
Каждая из рассмотренных социально-политических стратегий взаимодействия отражает определенный уровень и характер социальных связей. Очевидно, что осуществление любой из них в «чистом» виде невозможно. Социальная результативность политики государства будет определяться тем, насколько на практике удастся согласовывать фундаментальные интересы разнородного общества и стратегические интересы выживания политической элиты.

### Литература:

1. Казначеев В. П., Кисельников А. А., Мингазов И. Ф. Ноосферная экология и экономика человека. Новосибирск, 2005. 448 с.
2. Вернадский В. И. Научная мысль как планетное явление. М.: «Наука», 1991.
3. Егорычев А. М. Россия и мировая цивилизация начала XXI века: философские и социокультурные основы построения стратегии социального развития // Учёные записки Российского государственного социального университета. 2015. Т. 14. № 1 (128). С. 78–89.
4. Барлыбаев Х. А. Путь человечества: самоуничтожение или устойчивое развитие. М.: Изд-во Комиссии Госдумы по устойчивому развитию, 2001. 143 с.
5. Бергер М., Лукман Т. Социальное конструирование реальности. Трактат по социологии знания. М.: Медиум, 1995. 323 с.
6. Бьюккенен П. Смерть Запада. М.: АСТ, 2007. 444 с.
7. Вернадский В. И. Биосфера и ноосфера. М.: Айрис-пресс, 2004. 576 с.
8. Горшков М. К. Российское общество в контексте новой реальности. К итогам и продолжению социологического мегапроекта. М.: Весь Мир, 2017. 104 с.
9. Левашов В. К. Социально-политическая устойчивость общества: теория, измерения, стратегии. М.: Научный мир, 2010.
10. Кара-Мурза С. Г. Кого будем Защищать. М.: Эксмо: Алгоритм, 2010. 256 с.
11. Мерзликин Н. В., Ростовская Т. К. Неопределенность и риски российской реальности: запрос на перемены // Известия Иркутского государственного университета. Серия: Политология. Религиоведение. 2018. Т. 23. С. 71–79.
12. Моисеев Н. Н. Судьба цивилизации. Путь Разума. М., 2000. 112 с.
13. Сорокин П. Человек. Цивилизация. Общество. М.: Политиздат, 1992.
14. Субетто А. И., Иманов Г. И. Образовательное общество как форма реализации стратегии развития образования в XXI веке: монография. СПб.: Астерион, 2008. 308 с.
15. Яковец Ю. В. История цивилизаций. М.: Владос, 1997.

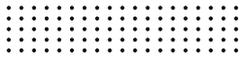
### References:

1. Kaznacheev V. P., Kiselnikov A. A., Mingazov I. F. Noospheric ecology and human economics. Novosibirsk, 2005. 448 p.
2. Vernadsky V. I. Scientific thought as a planetary phenomenon. M.: "Science", 1991.
3. Egorichev A. M. Russia and the world civilization of the beginning of the XXI century: philosophical and sociocul-



*Егорычев А. М., Левашиов В. К., Ростовская Т. К.*

- tural foundations of the strategy of social development // Uchenye zapiski Rossiyskogo gosudarstvennogo social-heskoi universiteta. 2015. V. 14. № 1 (128). P. 78–89.
4. Barlybaev H. A. The path of humanity: self-destruction or sustainable development. M.: Publishing House of the State Duma Committee on Sustainable Development, 2001. 143 p.
  5. Berger M., Lukman T. Social construction of reality. A treatise on the sociology of knowledge. M.: Medium, 1995. 323 p.
  6. Buchanan P. Death of the West. M.: AST, 2007. 444 p.
  7. Vernadsky V. I. Biosphere and noosphere. M.: Iris Press, 2004. 576 p.
  8. Gorshkov M. K. Russian society in the context of a new reality. To the results and continuation of the sociological megaproject. M.: All World, 2017. 104 p.
  9. Levashov V. K. Socio-political stability of society: theory, dimensions, strategies. M.: the Scientific world, 2010.
  10. Kara-Murza S. G. Whom we will defend. M.: Eksmo: Algorithm, 2010. 256 p.
  11. Merzlikin N. V., Rostovskaya T. K. Uncertainty and Risks of Russian Reality: Request for Change // Izvestiya Irkutsk State University. Series: Political science. Religious studies. 2018. V.23. P. 71–79.
  12. Moiseev N. N. The fate of civilization. The Way of Reason. M., 2000. 112 p.
  13. Sorokin P. The Man. Civilization. Society. M.: Politizdat, 1992.
  14. Subetto A. I., Imanov G. I. Educational society as a form of implementing the strategy for the development of education in the 21st century: monograph. SPb: Asterion, 2008. 308 p.
  15. Yakovets Yu. V. History of civilizations. M.: Vlados, 1997.



## МУДРОСТЬ КОНСТИТУЦИИ ШВЕЙЦАРИИ КАК ПРАВОМЕРНОГО И ЦЕЛЕСООБРАЗНОГО ГОСУДАРСТВА

**Осипян Б. А.**

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

УДК 342(494)+23/28  
ББК 67.400.11(4Шва),04+86.37

В своей статье «Мудрость Конституции Швейцарии как правомерного и целесообразного государства» автор посредством тщательного рассмотрения и анализа духовно-нравственных и юридических основ Основного закона швейцарского народа выявляет глубокую мудрость её отцов-основателей и составителей, которые действовали в духе почитания Всемогущего Бога-Творца и Его Творения, уважения к богоданному достоинству человека, его конституционным правам и свободам, как необходимым предпосылкам для ведения ответственного образа повседневной жизни, творческой и созидательной деятельности во имя Бога и во благо своё, своей семьи, своего народа и других народов мира.

Особое внимание уделяется конституционно установленной системе взаимной ответственности избранных на определённый срок публичных властей и народа, ответственности и сменяемости законодательной, исполнительной и судебной власти перед друг другом и швейцарскими гражданами-избирателями, которым они официально обязаны верно, сознательно и благоотворно служить, добросовестно и посильно заботиться об их безопасности и благосостоянии.

*Ключевые слова:* мудрость Конституции Швейцарии, Всемогущий Бог-Творец и Творение, правомерное и целесообразное государство, достоинство, добросовестность, ответственность, права и свободы человека, правопорядок, национальная безопасность и благосостояние.

## THE WISDOM OF THE CONSTITUTION OF SWITZERLAND AS A LAWFUL AND EXPEDIENT STATE

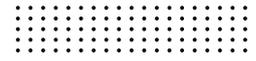
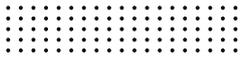
**Osipian B. A.**

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

In his article “The Wisdom of the Constitution of Switzerland as a Lawful and Expedient State” the author by means of thorough survey and examination of spiritual, moral and legal bases of the Fundamental Law of the Swiss people reveals deep wisdom of its fathers-founders and composers, which acted in the spirit of honoring of the Almighty God the Creator and His Creation, with respect to God-Given Dignity of a Human, to his constitutional rights and freedoms, as necessary prerequisites for developing responsible style of a daily life, creative activity for the sake of God and for the benefits of himself, his own family and people, as well as for other nations of the world.

Special attention is paid to the constitutionally established system of mutual responsibility of different branches of public power, which are elected by people on certain terms, to the responsibility between the public authorities and the people, to the responsibility and removability of the legislative, executive and judicial power before Swiss citizens-voters, for whom they are officially obliged to serve faithfully, diligently, as well as duly, honesty and feasibly take care of their safety and well-being.

*Key words:* wisdom of the Constitution of Switzerland, the Almighty God the Creator and His Creation, lawful and expedient State, dignity, diligence, legal conscientiousness, responsibility, human rights and freedom, law and order, national safety and well-being.



Осипян Б. А.

Мудрость всякого правомерного и целесообразного государственного закона, в том числе и Основного закона – Конституции того или иного народа состоит и воспринимается, прежде всего, в той благотворной мощи и тому осязаемому просветительскому влиянию на верное и возрастающее правосознание и повседневный образ жизни духовно и нравственно просвещённых и образованных людей, законодатели, правители и судьи которых, в качестве их избранных и законных представителей и служителей, добровольно осознали, лично признали, торжественно и публично возвели этот «Закон Жизни» на высоту чего-то искренне почитаемого, глубоко уважаемого и потому, несомненно, общеобязательного, как для самих себя, как граждан собственного государства, так и, в равной мере, для всех иностранцев, которые временно пребывают или постоянно и с пользой проживают в этой свободной, самостоятельной и благословенной стране.

Как нам представляется, именно такой мудрой является ныне действующая Конституция Швейцарской Конфедерации<sup>1</sup>, которая состоит из Преамбулы и шести основных частей, содержащих в себе сто девяносто шесть статей. Предыдущая Конституция 1874 года, составленная под очевидным и заметным влиянием краеугольных правовых ценностей, целей и принципов Конституции США 1787 года и действующих конституций наиболее развитых государств Западной Европы, по своему духу и главному содержанию мало чем отличалась от этой новой Конституции, которая прибавила к суверенитету и внешней независимости государственного Союза швейцарского народа также и его полную открытость всем иным народам и государствам мира и всему мировому сообществу посредством возможности официального вступления Швейцарии в 2002 году в такую международную правительственную организацию, как Организация Объединённых Наций.

Следует отметить, что о политико-правовой и культурно-исторической жизни швейцарского народа имеется достаточно много юридической, исторической, политической, экономической и иной специаль-

ной справочной литературы<sup>2</sup>, однако, несмотря на это, никто из нижеперечисленных и других авторов подобных публикаций не обращает должного внимания на духовно-правовой аспект и нравственную сторону жизни швейцарского народа; увы, никто из них не имеет каких-либо правомерных комментариев и ясных разъяснений относительно глубокого смысла и исключительно важного общественно-правового значения начальных заглавных слов и строк Конституции Швейцарии, которые в основном определяют верный дух, нравственный и правовой настрой, контекстуальное содержание, букву, причину целесообразного и реального действия Основного закона Швейцарии.

В этом смысле нам представляется, что изначально политико-правовая и организационная мудрость отцов-основателей и составителей новой Конституции Швейцарии заключается в их искренней и глубокой любви, надежде и вере в Бога-Создателя [1] всего мира и всей вселенной, а также в понимании и уважении ко всем Его творениям на земле. Именно поэтому новая Конституция начинается с вовсе не суетного, но вполне и глубоко осознанного, благоговейного упоминания святого имени Господа Бога: «Во имя Всемогущего Бога! Швейцарский народ и кантоны, чувствуя ответственность перед Творением...». Тем самым искренне верующие в Бога-Творца мудрые законодатели, правители, судьи и большинство простых граждан Швейцарии в своей государственно-правовой и повседневной деятельности официально сознают надлежащую и непреходящую идею права и правомерного закона<sup>3</sup> и политической демократии (авт. – точнее теодемократии, т.е. добросовестного народовластия во имя и под руководством Бога как первоначального Законодателя, Правителя и Судьи) [2] и своей доброй совести, которая действительно нацелена на установление и поддержание не только временного земного порядка и благополучия своего народа, но также и в освобождении от греха и спасении бессмертной души каждого швейцарца в вечной жизни. Составители новой Конституции Швейцарии в начальных её целеполагающих положениях проявили своё личное осознание и публичное

<sup>1</sup> Конституция Швейцарской Конфедерации (Swiss Federal Constitution – [https://en.wikipedia.org/wiki/Swiss\\_Federal\\_Constitution](https://en.wikipedia.org/wiki/Swiss_Federal_Constitution)), как единого многонационального, многоязычного, федеративного (договорного), союзного государства, была принята на всенародном референдуме 18 апреля 1999 года и вступила в юридическую силу с 1 января 2000 года. За неё проголосовало около 60 процентов голосовавших, а также половина из двадцати шести самостоятельных швейцарских кантонов.

<sup>2</sup> См.: Авраменко С. Л. Швейцарский федерализм; Автореф. диссерт. канд. юрид. наук. М., 2002; Васильев Д. И. Государственный строй Швейцарского союза; Автореф. канд. юрид. наук. М., 1974; Ваганов Ю. Н. Современное конституционное развитие Швейцарской конфедерации; Автореф. диссерт. канд. юрид. наук. М., 2004; Драгунов Г. П. Швейцария: история и современность. М., 1978; Ираскова В. Особенности конституционного развития Швейцарии; Автореф. диссерт. канд. юрид. наук. Л., 1982; Кружков В., Марков О. 200 лет без войн. Швейцарский нейтралитет в новом веке. «Международная жизнь», 2002. № 8.

<sup>3</sup> См.: Осипян Б. А. Духовные измерения надлежащей и непреходящей идеи права // Социально-политические науки. 2014. № 2. С. 59–66. Духовные основы правомерной законодательной политики // Право и жизнь. 2014. № 4. С. 152–174. Религиозные измерения национального законодательства // Гражданин и право. 2014. № 7. С. 32–41.



Осиян Б. А.

признание своей необходимой конституционно-правовой ответственности перед «Всемогущим Богом» – Творцом и Создателем всего на свете нерукотворным, перед своим многонациональным, многоязычным христианским народом<sup>1</sup> а также перед Творением Творца и всем окружающим людей миром.

В положениях Преамбулы Конституции Швейцарии законодательно устанавливается долговременная и ежедневная конституционная цель правомерного и целесообразного, постепенного и постоянного обновления Союза, упрочения свободы и демократии, независимости и мира в духе солидарности и открытости миру, проявления воли к жизни, взаимного учёта и уважения многообразия в единстве, осознания совместных достижений и ответственности перед будущими поколениями, проявления уверенности в том, что истинно свободен лишь тот человек, который достойно и ответственно использует свою личную свободу во имя Бога и во благо своих ближних, своего народа и человечества в целом.

Далее в Преамбуле Конституции выражается разумная уверенность и испытанная жизнью убежденность в том, что настоящая мощь, сила и благосостояние любого состоявшегося народа и политически организованного общества должна измеряться благом его слабых членов (отсюда и традиционный лозунг швейцарского народа – «один за всех, все за одного»), а не в чрезмерном материальном богатстве и позорной роскоши ничтожной кучки внезапно разбогатевших «халифов на час», которые оказались на вершущах публичной власти и покровительствуют узкому кругу семейных, племенных или родовых сообществ, которые противоправно угнетают свои великие или малые народы [3].

Как по Конституции, так и по жизни современная Швейцария является правомерным [4], многонациональным, и социально ответственным государством. В начальных статьях «Швейцарская Конфедерация» части I «Общие положения» Конституции устанавливается, что швейцарский народ и 26 его самостоятельных кантонов добровольно образуют Швейцарскую Конфедерацию, которая обязана защищать свободу и права народа, охранять независимость и безопасность страны; ...способствовать совместному благосостоянию, устойчивому развитию, внутренней сплоченности и культурному многообразию страны; ...заботиться о возможно большем равенстве возможностей для швейцарских гражданок<sup>2</sup> и граждан; выступать за долгосрочное сохранение богоданных и естественных

основ жизни, за мирный, правомерный и справедливый международный порядок [5].

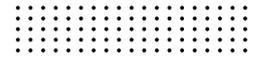
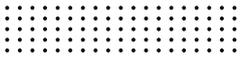
Статьи 33, 34 и 35 Конституции Швейцарии законодательно устанавливают первоочередную ответственность и обязанность государства чутко и ответственно прислушиваться к замечаниям, просьбам и пожеланиям своих граждан, в также гарантируют их «свободное волеизъявление и реальное («нефальсифицированное») голосование»: При этом каждое лицо имеет право обращаться к органам публичной власти на всех уровнях с просьбами (петициями) без опасения относительно возникновения для него каких-либо проблем, преследований или притеснений, а соответствующие должностные лица должны принимать такие петиции к сведению и обязаны разумно и по мере своих разумных возможностей и полномочий содействовать их осуществлению.

Статья 36 Конституции требует, чтобы любые ограничения основных прав и свобод человека были правомерными, целесообразными и имели своё законное основание и форму. При этом все необходимые значительные ограничения должны быть предусмотрены в самом парламентском законе, а не в различных подзаконных актах исполнительных или судебных органов. Исключениями из этого правила могут быть только особые случаи серьезной, непосредственной и иным образом неотвратимой общественной опасности, а также случаи обоснованной защиты публичных или частных интересов и основных прав третьих лиц. Всякие законодательные ограничения основных, неприкосновенных и неотъемлемых прав человека должны быть соразмерными указанным необходимым и правомерным целям. Статья 146 Конституции устанавливает полную ответственность государства за вред, противоправно причиненный его органами и должностными лицами при осуществлении ими своих официальных функций и деятельности.

На основании статьи 5 Конституции в Швейцарии действуют неизменные принципы правового, ещё точнее, «правомерного государства» [6] («the Rule of Law»): «Основой и пределом государственных действий» является надлежащая и непреходящая идея права [7] и правомерного закона и поэтому действия частных лиц и государственных органов власти должны совершаться добросовестно [8], правомерно, согласно и соразмерно общепризнанным международно-правовым ценностям, целям, принципам, межгосударственным договорам и соглашениям.

<sup>1</sup> Примечательно то, что часть 3 статьи 72 Конституции Швейцарии запрещает строительство мусульманских мечетей на всей территории страны, население которой составляет около 8 млн человек и состоит из 41 % протестантов, 35 % католиков и 24 % прочих христианских и иных религиозных верований, конфессий и конгрегаций.

<sup>2</sup> Весьма запоздалым по европейским меркам было официальное признание Швейцарией избирательных и иных конституционных прав швейцарских женщин, которые позже всех европейцев законодательно получили свои избирательные права лишь в 1971 году.



*Осиян Б. А.*

Особое место в тексте Конституции Швейцарии имеют такие правозначимые и правоохраняемые понятия как добросовестность, достоинство, ответственность, права и свободы человека. Согласно статье 6 «Индивидуальная и общественная ответственность» части II «Основные права, гражданские права и социальные цели» Конституции «каждое лицо ответственно за себя самого и содействует по своим силам решению задач в государстве и обществе». Статья 7 «Человеческое достоинство» [9] Конституции, утверждает, что богоданное и потому абсолютное «достоинство человека подлежит уважению и охране». Статья 9 «Защита от произвола и соблюдение добросовестности» Конституции устанавливает, что «каждое лицо имеет право на исключительное произвол добросовестное обращение со стороны государственных органов». Статья 10 «Право на жизнь [10] и на личную свободу» Конституции правомерно и целесообразно запрещает смертную казнь [11] как богопротивный и противоправный акт, равно как и пытки, а также иного рода жестокое, бесчеловечное или унижающее достоинство богообразного человека обращение или наказание [10].

Статья 119 Конституции законодательно налагает на государство обязанность заботиться об охране человеческого достоинства, личности и здоровья. Запрещая всякие медицинские опыты над человеком, государство обязано принимать во внимание «достоинство Творения» Бога-Творца, а также безопасность каждого человека и окружающей его среды, равно как и всячески охранять генетическое многообразие видов животных и растений. Статья 124 Конституции устанавливает обязанность государства оказывать достаточную помощь жертвам совершаемых преступлений так, чтобы лица, потерпевшие от преступления против их физической, психической или сексуальной неприкосновенности, получали помощь и соразмерное возмещение, если вследствие преступления у них возникли физические, психологические, экономические проблемы и трудности.

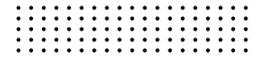
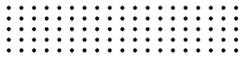
Статьи 16 и 17 «Свобода мнений и информации» и «Свобода средств массовой информации» Конституции гарантируют основное право каждого лица иметь фактическую возможность свободно формировать свое мнение, беспрепятственно его выражать и распространять, право свободно получать информацию, извлекать ее из общедоступных источников и распространять её. Конституционно гарантируется также правомерная и ответственная свобода слова, печати, радио и телевидения, а также других форм публичного распространения программ и информации. Всякая посторонняя официальная цензура и выдача всяким посторонним лицам, в том числе и должностным лицам государства, редакционной тайны законодательно запрещается. Статья 93 Конституции предусматривает, что все

средства массовой информации, радио и телевидение должны содействовать духовно-нравственному образованию и культурному развитию, свободному формированию мнений и развлечению. Они также должны учитывать обычаи [12] и особенности страны и потребности кантонов, достоверно и целостно представлять факты, события и соразмерно выражать многообразие имеющихся в стране взглядов и мнений. Все средства массовой информации имеют необходимое право самостоятельности (право автономии) при разработке своих редакционных планов, программ и способов их публичной реализации. Любые жалобы на их программы и подаваемую публичную информацию могут подаваться в независимую инстанцию по таким жалобам.

Статьи 20 и 21 Конституции законодательно закрепляют также полную свободу научного творчества, преподавания, исследования, образования, культуры и занятия любым видом искусства. Это означает не что иное, как личная ответственность и действительная возможность каждого учёного, преподавателя, писателя и художника проявлять заложенные свыше в нём таланты истинного созидания всего доброго и прекрасного с Творцом-Богом во благо своих ближних и дальних людей и народов [13]. Статья 35 Конституции требует, чтобы все эти и другие основные права каждого человека осуществлялись добросовестно, достойно, разумно, на основе и в пределах надлежащего и устойчивого общественного правопорядка.

Статьи 22 «Свобода собраний» и 23 «Свобода объединений» Конституции законодательно гарантируют конституционное право каждого лица беспрепятственно организовывать собрания, участвовать в собраниях или не посещать собрания, свободно и без принуждения образовывать объединения, вступать в объединения или принадлежать к ним и участвовать в деятельности объединений. Статья 25 «Защита от высылки, выдачи и депортации» правомерно запрещает депортацию в государство, в котором ему грозят пытки, жестокое и бесчеловечное обращение или наказание».

Статьи 26 «Гарантия собственности» и 27 «Экономическая свобода» Конституции разрешают только законное и справедливое лишение или ограничение человека его собственности при предварительном, соразмерном и полном возмещении собственнику за причинённый ему материальный вред, а также предусматривают свободный выбор каждым дееспособным лицом своей профессии, свободный его доступ и осуществление любой незапрещённой законом предпринимательской и приносящей прибыль коммерческой деятельности. Более того, статья 41 Конституции обязывает государство на уровнях Союза и кантонов всячески помогать и защищать каждого слабого человека



Осиян Б. А.

от всевозможных экономических нужд по причине его возраста, инвалидности, болезни, несчастного случая, безработицы, материнства, сиротства и вдовства [14].

Статьи 15 и 72 Конституции Швейцарии чётко устанавливают правомерные цели и принципы человеческой «свободы вероисповедания и совести» и взаимоотношений государства и разных религиозных объединений: «Каждое лицо имеет право свободно выбирать свою религию и свое мировоззренческое убеждение и исповедовать их в одиночку или в сообществе с другими; каждое лицо имеет право вступать в религиозную общину или принадлежать к ней и обучаться религии; никого нельзя принуждать вступать в религиозную общину или принадлежать к ней, совершать религиозные обряды или обучаться религии. ... Регулирование отношений между церковью и государством [15] находится в компетенции не Союза, а самостоятельных кантонов. Союз и кантоны могут в рамках своей компетенции принимать меры для сохранения публичного мира между членами различных религиозных сообществ. Строительство минаретов запрещается». Как видим, мера свободы никому, кроме Бога-Создателя, не подсудной совести каждого человека ничем не ограничивается, несмотря на то, что всякая своевольная деятельность разных групп людей в форме своекорыстного образования каких-то своих провинциально-национальных церквей, епископств и строительства видимых рукотворных храмов и мечетей на территории Швейцарии строго запрещается.

Статьи 136 и 137 Конституции устанавливают, что все швейцарские граждане, достигшие 18 летнего возраста, имеют равные политические права и обязанности: они «могут участвовать в выборах в Национальный Совет и в голосованиях Союза, а также прибегать к народным инициативам и референдумам», создавать разные политические партии, которые вправе законно и ответственно участвовать в непростом деле благоразумного формирования различных политических мнений и общей воли всего швейцарского народа в процессе парламентского законотворчества и должном исполнении уже принятых в стране законов [16].

Статьи 138 и 139 Конституции устанавливают необходимые и правомерные институты непосредственного народовластия и законодательной «народной инициативы»: «Сто тысяч избирателей могут предложить полный пересмотр Союзной Конституции. Это требование должно быть вынесено на голосование народа (плебисцит). ... Народная инициатива частичного пересмотра Союзной конституции может иметь форму общего предложения или разработанного проекта. Если Союзное Собрание согласно с инициативой в форме общего предложения, оно разрабатывает проект частичного пересмотра в духе инициативы и выносит его на голосование народа и кантонов. Если оно

отклоняет инициативу, то выносит ее на голосование народа; народ решает, следует ли дать ход инициативе. Если он голосует положительно, то Союзное Собрание разрабатывает соответствующий проект. Инициатива в форме разработанного проекта выносится на голосование народа и кантонов. Если оно рекомендует отклонить инициативу, то может противопоставить ей встречный проект. Народ и кантоны голосуют одновременно по инициативе и встречному проекту». Вот такова сила инициативного общественного мнения в становлении и развитии законодательной системы Швейцарии [17].

Статья 140 Конституции также устанавливает институт «обязательного всенародного голосования – референдума»: «На голосование народа и кантонов выносятся: изменения Союзной конституции, вступление в организации коллективной безопасности или наднациональные сообщества, объявленные срочными союзные законы, которые не имеют конституционного основания и срок действия которых превышает один год; эти союзные законы в течение одного года после их принятия Союзным Собранием подлежат вынесению на голосование». Статья 141 Конституции предусматривает также институт дополнительного, или «факультативного референдума»: «По требованию 50 000 избирателей или восьми кантонов выносятся на голосование народа: союзные законы; объявленные срочными союзные законы, срок действия которых превышает один год; федеральные решения, поскольку это предусмотрено Конституцией или законом; международно-правовые договоры, которые являются бесспорными и нерасторжимыми, либо предусматривают вступление в международную организацию, либо вводят многостороннюю унификацию права». Согласно статье 142 Конституции результаты народного голосования в отдельном кантоне официально считаются голосом данного кантона при принятии того или иного законопроекта.

Несмотря на то, что Швейцарии в Конституции называется Конфедерацией [18], тем не менее, она, как фактически (*de facto*), так и юридически (*de jure*) представляет собой целостное, союзное, федеративное государство [19], которое состоит из органически взаимосвязанных, но достаточно самостоятельных, или суверенных кантонов. Согласно статьям 3 и 4 Конституции все 26 кантонов «суверенны, поскольку их суверенитет не ограничен Союзной Конституцией; они осуществляют все права, которые не переданы Союзу; официальными языками разных кантонов и всей страны являются немецкий, французский, итальянский и ретороманский. На основании статьи 18 «Свобода употребления языков» Конституции полная свобода употребления указанных и иных национальных языков в Швейцарии законодательно гарантируется.



*Осиян Б. А.*

На сегодня численность всего населения Швейцарии составляет без малого около восьми миллиона человек, которые обычно говорят на разных языках, кроме единого для всех европейцев языка права [20]. Официальными языками в Швейцарии согласно статье 70 Конституции являются немецкий (64%), французский (19%), итальянский (8%) и ретороманский, или романшский (1%). Кантоны самостоятельно определяют свои официальные языки, на которых составляются и производятся административные и судебные дела. Чтобы сохранить взаимопонимание между языковыми сообществами, они уважают традиционный языковой состав территорий и принимают во внимание коренные языковые меньшинства независимо от их количественного состава. Союз и кантоны поощряют взаимопонимание и обмен между языковыми сообществами и поддерживают установившееся многоязычие при выполнении особых задач.

Статьи с 42 по 50 Конституции устанавливают правомерные и целесообразные федеративные отношения между союзным центром и федеративными государственными образованиями. Союзный центр принимает на себя задачи, требующие единообразного регулирования, тогда как кантоны сами вправе определять, какие задачи ими выполняются в рамках их компетенции в духе взаимной поддержки, организационного и делового сотрудничества. Кантоны также активно участвуют в формировании законодательной воли всего союзного государства. При этом Союз предварительно, своевременно и полностью информирует кантоны о своих намерениях, он выявляет их позиции, когда затрагиваются их правомерные и конституционные цели, законные и целесообразные интересы [21]. Союз обязан оставлять кантонам максимально возможную свободу их самоорганизации, равно как и полностью учитывать национальные, исторические языковые и иные особенности кантонов, оставляя кантонам достаточные источники финансирования и соразмерной компенсации производимых ими расходов.

Союзный центр во всех случаях обязан всегда уважать самостоятельность кантонов. Кантоны вправе самостоятельно заключать между собой межправительственные договоры и соглашения, а также создавать совместные организации и учреждения для достижения разных правомерных целей и задач. Они, в частности, могут совместно выполнять задачи, которые представляют местный, региональный или союзный интерес, а Союз в рамках своей компетенции может свободно в этом участвовать. Все заключаемые договоры между кантонами не могут противоречить надлежащей идее права, Конституции и законным интересам всего Союза, а также правам других кантонов. При этом общинная автономия (самостоятельность) гарантируется в соответствии с кантональным законодательством, которое

учитывает особое положение городов и посёлков, находящихся в горных областях и районах страны.

На основании статьи 51 Конституции каждый кантон на основе и в соответствии союзного законодательства разрабатывает и принимает для себя «демократическую конституцию», которая принимается и изменяется с согласия большинства голосующего народа. По статье 53 Конституции Союз обязан защищать наличный состав и установленные границы территории кантонов. Любые изменения в составе каждого конкретного кантона нуждаются в согласии населения соответствующего кантона, а также всего народа и кантонов Швейцарии. Территориальные изменения между кантонами нуждаются в согласии соответствующего населения и соответствующих кантонов, а также в одобрении Союзным Собранием (Парламентом) в форме союзного законодательного решения. Исправления или уточнения кантональных границ могут производиться смежными кантонами посредством соответствующего действующему союзному законодательству контракта или договора [22].

На основании статьи 54 Конституции все важные иностранные дела подлежат ведению Союза, который выступает за сохранение независимости Швейцарии и за ее благосостояние». С учётом правомерных интересов и особых полномочий (компетенции) [23] всех кантонов союзное государство в своих иностранных делах всегда обязано «содействовать уменьшению нужды и бедности в мире, уважению прав человека и поощрению демократии, мирному сожительству народов, а также сохранению естественных основ жизни». Статья 55 Конституции уполномочивает кантоны участвовать в своевременной и ответственной подготовке всех важных внешнеполитических решений, которые затрагивают их существенные интересы и конституционные полномочия. При этом союзный центр обязан своевременно и полностью информировать кантоны, выявляет и учитывать их особые позиции и предложения. В необходимых случаях полномочные представители кантонов вправе активно участвовать в интересных им международных переговорах. Более того, на основании статьи 56 Конституции кантоны в рамках положений союзного законодательства и своих конституционных полномочий вправе сами публично заключать с иностранными государствами и их региональными властями необходимые международные договоры и соглашения. С региональными иностранными властными органами кантоны вправе вступить во взаимоотношения непосредственно, а в остальных случаях отношения кантонов с заграничными странами и учреждениями должны осуществляться только посредством Союза, но с обязательным учётом экономического, культурного и, в частности, языкового своеобразия кантонов и многообразия регионов всей страны.



*Осиян Б. А.*

Высшая законодательная власть [24] и верховное законотворчество в Швейцарии осуществляется в основном верховной властью государства – Союзным Собранием (Парламентом) при соблюдении прав всего народа и кантонов страны. Союзное Собрание состоит из двух палат – Национального Совета и Совета Кантонов, которые имеют равное правовое положение. Согласно статье 149 Конституции двухпалатный парламент Швейцарии состоит из двухсот депутатов-представителей всего народа. Депутаты определяются самим народом посредством прямых и свободных выборов по принципу пропорциональности. Каждые четыре года происходит полное обновление депутатского корпуса. Каждый кантон образует один избирательный округ. Места в высшем законодательном органе страны распределяются между кантонами соразмерно численности их населения, но каждый кантон вправе иметь не менее одного депутатского мандата. Как видим, действие конституционных принципов выборности, взаимной ответственности и сменяемости публичных властей в Швейцарии являются неизменными и незыблемыми.

В соответствии со статьёй 152 Конституции каждый Совет избирает из своего состава сроком на один год президента, первого вице-президента и второго вице-президента без права повторного их избрания. В целях контроля над деятельностью органов исполнительной власти статья 153 учреждает институт парламентских комиссий, в том числе и совместные комиссии из состава каждого Совета. На основе конституционного принципа правомерного и целесообразного разделения разных ветвей единой государственной власти (законодательной, исполнительной и судебной) [25], а также для выполнения своих контрольных функций комиссии обладают специальными полномочиями на получение необходимых для парламентского расследования сведений, справок, на ознакомление с документами и прочими материалами.

На основании статьи 160 Конституции право законодательной инициативы предоставлено каждому члену Совета, каждой фракции, каждой парламентской комиссии и каждому кантону принадлежит право инициативы в Союзном Собрании. Согласно статье 164 все важные правотворческие предложения и положения (законопроекты) подлежат изданию в форме союзного закона относительно осуществления основных и политических прав человека, ограничений конституционных прав, прав и обязанностей лиц, круга лиц, обязанных к уплате налогов и сборов, обязательств Союза и кантонов при проведении в жизнь и при исполнении союзного законодательства, организации и процедуры осуществления союзных органов власти и управления.

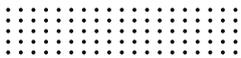
Статья 165 Конституции предусматривает институт «законодательства в случаях срочности», т.е.

институт безотлагательного, чрезвычайного, или экстренного законодательства: «Союзный закон, вступление которого в силу не терпит отлагательства, может быть большинством членов каждого Совета объявлен срочным и немедленно введен в действие на определённый и ограниченный во времени срок. Если выдвинуто требование вынести объявленный срочным союзный закон на народное голосование, то по истечении одного года после принятия Союзным Собранием он теряет силу, если в течение этого срока не принят народом. Объявленный срочным союзный закон, не имеющий конституционного основания, по истечении одного года после принятия Союзным Собранием теряет силу, если в течение этого срока не принят народом и кантонами».

Согласно статьям 166 и 167 Конституции Союзное Собрание уполномочен участвовать в формировании внешней политики государства и осуществлять контроль и надзор за поддержанием правомерных отношений с иностранными государствами и международными организациями. Оно вправе одобрить или отклонить международно-правовые договоры, заключения которых не входят в специальную компетенцию Союзного Совета (Правительства). Парламент также постановляет о необходимых расходах Союза, утверждает проект бюджета и принимает государственный отчет о его надлежном и своевременном исполнении. При этом согласно статье 147 «кантоны, политические партии и заинтересованные круги [26] при подготовке важных актов и других имеющих большое значение проектов, а также при заключении важных международно-правовых договоров приглашаются к выражению своей позиции».

Статьи 168 и 169 Конституции устанавливает институт выборов в высшие органы исполнительной и судебной власти. Избранное народом Союзное Собрание (Парламент) осуществляет избирание членов Союзного Совета (Правительства), Союзного канцлера, судей Союзного (Верховного и Конституционного) Суда, а также производить предусмотренные законом иные выборы. Союзное Собрание осуществляет высший надзор за оправданностью и полезностью ответственной исполнительной деятельности Союзного Совета и союзной администрации [27], всеми судами Конфедерации и органами, выполняющие задачи союзного значения. Специальные представители парламентских надзорных комиссий вправе получать любую информацию от подконтрольных им органов публичной власти, в том числе содержащую охраняемую законом государственную или иную тайну.

Более того, на основании статей 171–173 Конституции Союзное Собрание (Парламент) в общесоюзных целях и для действенного сотрудничества вправе давать конкретные поручения Союзному Совету (Пра-



*Осиян Б. А.*

вительству) и администрации кантонов в рамках кантональных конституций и законодательства: принимать необходимые меры для сохранения внешней безопасности, независимости и нейтралитета Швейцарии, для сохранения внутренней безопасности и выполнения иных особых задач [28]. Оно также вправе организовать мобилизацию на действительную военную службу и приводить с этой целью в готовность армию. Парламент играет главную роль в составлении наиболее важных планов государственной деятельности, нередко мирно разрешает споры о компетенции между верховными союзными властями.

Правительство Швейцарии тоже играет весомую роль в законодательном процессе, так как большинство законопроектов исходят от него по конституционному праву законодательной инициативы (статьи 181–182 «Правотворчество и исполнение» [29] Конституции). Согласно этому праву Союзный Совет представляет на одобрение Союзному Собранию многочисленные законопроекты, которые в случаях их утверждения подлежат своевременному и точному исполнению: Союзный Совет издает правотворческие положения в форме постановления в соответствии с положениями Конституции и действующего законодательства. Правительство несёт ответственность за исполнение не только законодательных, но и вступивших в законную силу судебных приговоров и решений.

Статья 192. Союзная Конституция может быть пересмотрена в любое время полностью или частично. На основании статей 193 и 194 Конституции «полный пересмотр Союзной конституции может быть предложен народом или одним из обоих Советов либо о нем может постановить Союзное Собрание. Если же такая инициатива непосредственно исходит от самого народа или между обоими Советами существуют расхождения, о проведении полного пересмотра решает народ. Если народ согласен с полным пересмотром, оба Совета избираются заново. При этом общеобязательные положения международного права не могут быть нарушены.

Порядок деятельности Правительства и иных органов исполнительной власти устанавливается в статьях 174–176 Конституции, согласно которым «Союзный Совет (Правительство) является «верховой руководящей и исполнительной властью Союза» [30]. Правительство Швейцарии состоит из семи членов, которые избираются Союзным Собранием (Парламентом) после каждого полного обновления Национального Совета. Они избираются из всех швейцарских граждан и граждан, которые могут избираться членами Национального Совета, сроком на четыре года. При избрании членов Правительства обязательно должно учитываться соразмерное представительство местностей страны и языковых регионов. Председатель Правительства – Союзный Президент председательствует

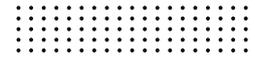
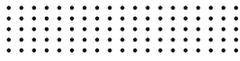
в Союзном Совете [31]. Союзный Президент и Вице-президент Союзного Совета избираются Союзным Собранием из числа членов Союзного Совета сроком на один год без права на повторное избрание.

В Швейцарии существует и действует выборная, срочная, беспристрастная и независимая от органов исполнительной власти судебная власть [32], которая занимается не только рассмотрением разных конкретных дел (уголовных, административных, гражданских, трудовых и т.п.), но своевременной проверкой изданных Парламентом законов и правительственных подзаконных актов. Статья 188 Конституции устанавливает, что при добросовестных и ответственных выборах судей Верховного и Конституционного Суда, т.е. двуединого «Союзного Суда» Союзное Собрание (Парламент), помимо личных (добросовестность, беспристрастность, честность, добропорядочность, ответственность) и профессиональных (юридическая образованность и практический опыт) качеств кандидатов на замещение судебных должностей, также принимает во внимание принцип представительства официальных языков страны.

Важное место в Конституции Швейцарии уделено упорядочению экономического состояния и развития страны. Статья 75 Конституции для Союза и кантонов законодательно устанавливает руководящие начала или принципы пространственного планирования. Необходимость и полезность такого ответственного законодательного и экономического планирования возлагается на союзный центр и кантоны и предназначено для службы целесообразному, экономному использованию земли и упорядоченному заселению страны. Согласно статье 183 Конституции Союзный Совет обязан выработать финансовый план, составить проект бюджета и представлять государственный отчет о его должном и своевременном исполнении [33].

Согласно статье 135 Конституции устанавливает обязанность государства создавать условия для постоянного финансового выравнивания уровня различных кантонов посредством предоставления им соответствующих союзных субсидий с учётом финансовых нужд и возможностей кантонов и отдельных горных областей. Статья 94 Конституции, устанавливая принципы экономического строя государства, предписывает Союзу и кантонам придерживаться действия правомерных принципов экономической свободы и единого экономического пространства.

Статья 12 «Право на помощь в случаях бедственного положения» [34] Конституции полностью гарантирует необходимую, всяческую и посильную помощь социально озабоченного государства тем лицам, которые по тем или иным причинам попали в бедственное положение и потому не в состоянии сами заботиться о себе. Они вправе получать от государства достаточ-



Осипян Б. А.

ные материальные и организационные средства, которые необходимы для достойного каждого человека осмысленного существования, благоустроенной личной, семейной и общественной жизни [35].

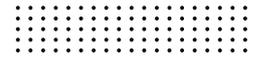
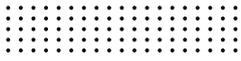
Мудрость Конституции Швейцарии 1999 года, как видим, заключается, прежде всего, в том, что она является Конституцией правомерного и целесообразного государства. Что касается самого понятия «правомерное и целесообразное государство, то оно представляет собой государство и управляемые ими народы или общество, которые определяются несколькими главными критериями и факторами: высшей степенью духовного и правового сознания, наличия верного сознания о надлежащей идее права и возведённого на её основе целесообразного закона, выборной публичной власти, управления, правосудия, охраной богоданного достоинства каждого человека, действия доброй совести, долговременных основополагающих ценностей, целей, ответственности, организационно-политической и экономической зрелости и устойчивости правопорядка [36].

Духовно-правовое понятие правомерного и целесообразного государства можно юридически определить следующим образом: «Правомерным государством является правовая и политическая организация такого общества, которое имеет верное сознание надлежащей и непреходящей идеи и цели права [37], закона, правосудия и долгосрочного правопорядка, которые рассматриваются большинством его членов как необходимые средства для освобождения от зла и спасения грешной души каждого человека в вечной жизни в Царстве Небесном».

Поэтому, когда «выборные» или фактически назначаемые национальные законодатели, правители, судьи и иные важные люди какого-либо общества лишены такого верного правосознания, человеческого достоинства и доброй совести [38], не имеют духовно-нравственных ценностей, основополагающей и долгосрочной цели и наличной возможности установить должный и устойчивый общественный порядок, а также нисколько не заботятся о возможном спасении своих и не своих (сограждан) грешных душ в вечной жизни, такое неразумное и бессмысленное «общество» или «народ» (фактически – шаткий сброд), никогда не может создать и долговременно поддержать правомерное государство, или просто по праву называться самоуправляемым обществом или самостоятельным и развивающимся народом. К счастью, насколько мне из личной практики общения со швейцарцами известно, несмотря на свою многонациональность, швейцарское общество в целом является единым христианским народом, народом духовно просвещённым и нравственным, достойным и «горним», культурно и политически высокоорганизованным, открытым, независимым, добросовестным, ответственным и свободным.

### Литература:

1. Осипян Б. А. О необходимости религиозного измерения права // Представительная власть-XXI век. 2005. №2. С. 26–28.
2. Осипян Б. А. Правомерное понятие «власти народа» // Представительная власть – XXI век. 2007. №3.
3. Осипян Б. А. Причины издания и совершения неправомерных актов: духовные, научные и практические аспекты // Российский юридический журнал. 2009. №4. С. 71–78.
4. Осипян Б. А. Критерии правомерности типов и форм государства // История государства и права. 2007. №18. С. 7–11.
5. Осипян Б. А. Система конституционных и международно-правовых принципов // Современное право. 2009. №8 С. 6–10.
6. Осипян Б. А. Государство как временная мера социального «детовождения» // История государства и права. 2007. №2. С. 37–40.
7. Осипян Б. А. Право как верный путь к порядку и душеспасению, или направления действия надлежащей и непреходящей идеи права // Религия и право. 2015. №3. С. 28–38.
8. Осипян Б. А. Правовое значение действия доброй совести человека // «Чёрные дыры» в российском законодательстве. 2016. №2. С. 10–18.
9. Осипян Б. А. Достоинство человека как высшая правоохраняемая ценность // Вопросы правоведения. 2011. №1 (9). С. 85–101.
10. Осипян Б. А. Смысл жизни человека в свете и контексте надлежащей и непреходящей идеи права // Вопросы правоведения. 2012. №1. С. 23–40.
11. Осипян Б. А. Обоснование неправомерности смертной казни и пожизненного лишения свободы // Уголовно-исполнительная система. 2011. №3. С. 10–15.
12. Осипян Б. А. Процессы взаимодействия народного обычая права и закона // Современное право. 2006. №4. С. 51–57.
13. Осипян Б. А. Взаимодействие норм науки, культуры, искусства и права // Современное право. 2005. №9. С. 79–83.
14. Осипян Б. А. Мера участия государства в экономике общества // «Чёрные дыры» в российском законодательстве. 2006. №1. С. 481–484.
15. Осипян Б. А. Семья, церковь и государство как сотрудники Господа Бога // Право и жизнь. 2006. № (102) 12. С. 47–56.
16. Осипян Б. А. Правомерное понятие личной и публичной власти // Вестник развития науки и образования. 2014. №5. С. 14–29.
17. Осипян Б. А. Идея саморазвивающейся правовой системы // Журнал Российского права. 2004. №4. С. 71–79.

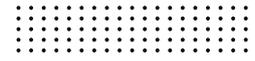


Осипян Б. А.

18. Осипян Б. А. Причины разнообразия форм государственного правления и устройства // Современное право. 2009. № 1. С. 25–34.
19. Осипян Б. А. Роль Конституционного Суда РФ в процессах совершенствования федеративных правоотношений и гармонизации конституций, уставов и законов субъектов России // Современное право. 2014. № 4. С. 92–103.
20. Осипян Б. А. Языковые измерения надлежащей и непреходящей идеи права и правомерного общеобязательного закона. // Вестник развития науки и образования. 2015. № 5. С. 56–73.
21. Осипян Б. А. О правоохраняемых духовно-нравственных ценностях и целях, которые конституционализируют жизнь каждого человека и народа // Вопросы правоведения. 2010. № 4 (8). С. 150–166.
22. Осипян Б. А. Контракт как добровольный, свободный и ответственный совместный путь договаривающихся сторон, ведущий к реализации идеи права // Гражданское право. 2011. № 3. С. 34–41.
23. Осипян Б. А. Роль Конституционного Суда РФ в разрешении споров о компетенции государственных органов // Политика и право. 2008. № 3. С. 45–49.
24. Осипян Б. А. Новый правовой завет депутатам парламентов мира, или конституционная система правовой ответственности законодателей // Представительная власть-XXI век. 2003. № 1. С. 14–18.
25. Осипян Б. А. Функциональный характер принципа разделения государственной власти // Право и государство. Аграрное и земельное право. 2008. № 12. С. 116–121.
26. Осипян Б. А. Истоки идеи публичной власти в форме народного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 5. С. 7–12.
27. Осипян Б. А. Правомерное и функциональное распределение единой государственной власти // Социально-политические науки. 2014. № 1. С. 25–29.
28. Осипян Б. А. Конституционные гарантии международной безопасности // Конституционное и муниципальное право. МГУ. 2005. № 5. С. 10–13.
29. Осипян Б. А. Конституционная система правомерных критериев законотворчества // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 23. С. 2–8.
30. Осипян Б. А. Политико-правовые и идеологические концепции как основание формирования государственно-конституционной системы общества // Государство и право. 2009. № 7. С. 61–71.
31. Осипян Б. А. Гарантии действенности актов главы государства и исполнительной власти // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 4. С. 45–50.
32. Осипян Б. А. Судебная власть как особая разновидность исполнительной власти // Российский судья. 2008. № 12. С. 6–9.
33. Осипян Б. А. Закон как средство социального прогнозирования, планирования, управления и контроля // Представительная власть. 2008. № 2. С. 32–36.
34. Осипян Б. А. Власть как богоданная мера упорядочивающей способности // Представительная власть – XXI век. 2006. № 2. С. 15–19.
35. Осипян Б. А. Смысл государственного строительства, управления и правосудия // Право и жизнь. 2014. № 194 (8). С. 61–84.
36. Осипян Б. А. Надлежащий социальный правопорядок как первооснова и конечная цель действия человеческого правосознания и правомерного закона // «Чёрные дыры» в российском законодательстве. 2016. № 1. С. 24–32.
37. Осипян Б. А. Истинное правосознание человека как верное отражение смысла надлежащей и непреходящей идеи права и основа правомерного закона // Вестник развития науки и образования. 2016. № 6. С. 94–116.
38. Осипян Б. А. Духовные измерения надлежащей и непреходящей идеи права // Социально-политические науки. 2014. № 2. С. 59–66.

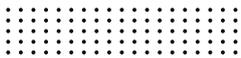
#### References:

1. Osipyanyan B. A. On the need for a religious dimension of law // Representative Power – XXI Century. 2005. № 2. P. 26–28.
2. Osipyanyan B. A. The legitimate notion of “power of the people” // Representative power – XXI Century. 2007. № 3.
3. Osipyanyan B. A. Reasons for publishing and committing illegal acts: spiritual, scientific and practical aspects // Journal of Russian Law. 2009. № 4. P. 71–78.
4. Osipyanyan B. A. Criteria of legitimacy of types and forms of the state // History of state and law. 2007. № 18. P. 7–11.
5. Osipyanyan B. A. System of constitutional and international legal principles // Modern law. 2009. № 8 P. 6–10.
6. Osipyanyan B. A. The state as a temporary measure of social “child-rearing” // History of state and law. 2007. № 2. P. 37–40.
7. Osipyanyan B. A. Right as the right path to order and soul salvation, or the direction of the proper and lasting idea of law // Religion and Law. 2015. № 3. P. 28–38.
8. Osipyanyan B. A. Legal significance of the action of a good conscience of man // “Black holes” in the Russian legislation. 2016. № 2. P. 10–18.
9. Osipyanyan B. A. Human dignity as the highest law-guarded value // Questions of jurisprudence. 2011. № 1 (9). P. 85–101.
10. Osipyanyan B. A. The meaning of human life in the light and context of a proper and enduring idea of law // Questions of jurisprudence. 2012. № 1. P. 23–40.
11. Osipyanyan B. A. Justification of the illegitimacy of the death penalty and life imprisonment // Criminal-executive system. 2011. № 3. P. 10–15.
12. Osipyanyan B. A. Processes of interaction of folk custom of law and law // Modern law. 2006. № 4. P. 51–57.



Осипян Б. А.

13. Osipyany B. A. Interaction of the norms of science, culture, art and law // *Modern law*. 2005. №9. P. 79–83.
14. Osipyany B. A. Measure of state participation in the economy of the society // “Black holes” in the Russian legislation. 2006. №1. P. 481–484.
15. Osipyany B. A. Family, Church and State as Employees of the Lord God // *Right and Life*. 2006. №12. P. 47–56.
16. Osipyany B. A. The legal concept of personal and public authority // *Vestnik of the development of science and education*. 2014. №5. P. 14–29.
17. Osipyany B. A. The idea of a self-developing legal system // *Journal of Russian Law*. 2004. №4. P. 71–79.
18. Osipyany B. A. The reasons for the diversity of forms of state government and structure // *Modern law*. 2009. №1. P. 25–34.
19. Osipyany B. A. Role of the Constitutional Court of the Russian Federation in the processes of improving federal legal relations and harmonizing the constitutions, charters and laws of the subjects of Russia // *Contemporary law*. 2014. №4. P. 92–103.
20. Osipyany B. A. Language measurements of the proper and everlasting idea of law and lawful generally binding law. // *Bulletin of the development of science and education*. 2015. №5. P. 56–73.
21. Osipyany B. A. On law-enforced spiritual and moral values and goals that constitutionalize the life of each person and people // *Questions of jurisprudence*. 2010. №4 (8). P. 150–166.
22. Osipyany B. A. The contract as a voluntary, free and responsible joint way of the contracting parties, leading to the realization of the idea of law // *Civil law*. 2011. №3. P. 34–41.
23. Osipyany B. A. Role of the Constitutional Court of the Russian Federation in the resolution of disputes over the competence of state bodies // *Politics and Law*. 2008. №3. P. 45–49.
24. Osipyany B. A. New legal testament to the deputies of the world’s parliaments, or the constitutional system of legal responsibility of legislators // *Representative Power-XXI Century*. 2003. №1. P. 14–18.
25. Osipyany B. A. Functional character of the principle of separation of state power // *Right and the state. Agrarian and land law*. 2008. №12. P. 116–121.
26. Osipyany B. A. Origins of the idea of public power in the form of people’s self-government // *Constitutional and municipal law*. 2009. №5. P. 7–12.
27. Osipyany B. A. The lawful and functional distribution of a single state power // *Socio-political sciences*. 2014. №1. P. 25–29.
28. Osipyany B. A. Constitutional guarantees of international security // *Constitutional and municipal law. Moscow State University*. 2005. №5. P. 10–13.
29. Osipyany B. A. Constitutional system of lawful criteria for lawmaking // *Constitutional and municipal law*. 2008. №23. P. 2–8.
30. Osipyany B. A. Politico-legal and ideological concepts as the basis for the formation of the state-constitutional system of society // *State and Law*. 2009. №7. P. 61–71.
31. Osipyany B. A. Guarantees of the effectiveness of acts of the head of state and executive power // *Constitutional and municipal law*. 2010. №4. P. 45–50.
32. Osipyany B. A. Judicial power as a special type of executive power // *The Russian judge*. 2008. №12. P. 6–9.
33. Osipyany B. A. Law as a means of social forecasting, planning, management and control // *Representative power*. 2008. №2. P. 32–36.
34. Osipyany B. A. Power as a God-given measure of ordering ability. // *Representative power – XXI century*. 2006. №2. P. 15–19.
35. Osipyany B. A. The meaning of state building, administration and justice // *Right and Life*. 2014. №194 (8). P. 61–84.
36. Osipyany B. A. The proper social legal order as the primary basis and ultimate goal of the action of human sense of justice and lawful law // “Black holes” in Russian legislation. 2016. №1. P. 24–32.
37. Osipyany B. A. The true sense of a person as a true reflection of the meaning of a proper and everlasting idea of law and the basis of a law of law // *Bulletin of the development of science and education*. 2016. №6. P. 94–116.
38. Osipyany B. A. Spiritual dimensions of the proper and everlasting idea of law // *Socio-political sciences*. 2014. №2. P. 59–66.



## ГЕНДЕРНЫЙ АСПЕКТ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ ВЛАСТНОЙ ВЕРТИКАЛИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Рядская В. С.**

аспирант, Южно-Российский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 344002, Россия, Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70/54, [valeriyaglazunova@mail.ru](mailto:valeriyaglazunova@mail.ru)

УДК 328(470)-055.2  
ББК 66.3(2Рос),123п9

В статье рассмотрены основные аспекты преобразования властной вертикали под влиянием гендерных факторов. Проведен анализ исторических этапов гендерного формирования политической элиты, а так же раскрыты проблемы современных властных отношений с точки зрения гендерного неравенства

*Ключевые слова:* гендер, власть, политика, властная вертикаль, гендерная асимметрия.

## GENDER ASPECT OF THE TRANSFORMATION OF THE POWER VERTICAL IN THE RUSSIAN FEDERATION

**Ryadskaya V. S.**

post-graduate student, South-Russian Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 344002, Russia, Rostov-on-Don, Pushkinskaya str., 70/54, [valeriyaglazunova@mail.ru](mailto:valeriyaglazunova@mail.ru)

The article deals with the main aspects of power vertical transformation under the influence of gender factors. The analysis of the historical stages of gender formation of the political elite, as well as the problems of modern power relations from the point of gender inequality

*Key words:* gender, power, politics, power vertical, gender asymmetry.

На протяжении долгого времени Российскую политическую систему с точки зрения гендерного принципа можно было охарактеризовать следующим образом: «Где больше власти – там меньше женщин». Однако современные преобразования в данном направлении изменили вектор развития политических отношений, направив его в сторону увеличения женского влияния на политической арене.

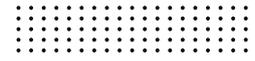
Исследования в этой области доказали существование различий положения мужчины и женщины в системе политической власти. Различия признаны существующими, но не являющимися следствием биологических различий между мужчинами и женщинами, а сохраняющимися именно благодаря социально предопределенным ролям каждого из полов.

Факторами гендерного преобразования политической структуры стали во-первых появление понятия равенства в системе правового регулирования политической сферы жизни общества. За последние несколько

десятилетий мировое законодательство в отношении прав женщин продвинулось далеко вперед. Помимо правового регулирования равенства прав мужчин и женщин, появился ряд особых прав, специфических, что обусловлено материнством.

Во-вторых, появление в политике этического понятия равенства, то есть справедливости в отношении мужчин и женщин в структуре органов власти. Это понятие стало не только составляющим элементом демократии в современном обществе, но и эффективным инструментом достижения справедливости в данной сфере.

В-третьих по мере развития теоретических и практических методов гендерного изменения современной политической структуры, среди основных субъектов, осуществляющих эти изменения появилось государство. Теперь инициатива изменений политического и социального характера в сфере законодательства и практики его применения исходит от государ-



*Рядская В. С.*

ства. Кроме того, для реализации подобных проектов государством выделяются средства и административные ресурсы.

Одна из основных характеристик политического развития XX века – появление у женщин права на участие в политической жизни.

Вместе с тем, появилась необходимость приспособления политических практик к новым стандартам политического участия. Тем не менее, любая попытка оценивать степень влияния женского участия на динамику современных политических процессов заставляет обращать внимание на специфику предмета изучения – противоречие между декларативным и фактическим равноправием.

Исторический анализ показал, что в России в годы советской власти более 70 лет равноправие мужчин и женщин закреплялось в каждой конституции: 1918, 1924, 1977 гг. В тоже время, не один из текстов конституции не рассматривался с точки зрения гендерного подхода, не подвергался гендерной экспертизе. Равенство мужчин и женщин признавалось официально и данный вопрос считался решенным.

Вместе с тем, реальное выполнение правовых норм, изложенных в Конституциях, всегда было далеким от желаемого. По факту существовала дискриминация женщин во всех сферах жизни, в том числе, во властной вертикали. Женщин никогда не было на высшем уровне данной вертикали, на уровне, где принимались решения о судьбе страны.

В Политбюро ЦК КПСС за все время его существования было всего 3 женщины: А. М. Панкратова, А. П. Бирюкова и Г. Н. Овчарова. В высших органах власти в довоенное время было 2 женщины, среди которых А. М. Колонтай – единственная женщина-министр в составе большевистского правительства и жена Молотова П. С. Жемчужина, возглавлявшая в течении нескольких месяцев и наркомат рыбной промышленности [7].

Безусловно, с течением времени количество женщин во властных структурах изменилось. На сегодняшний день женщины имеют значительное влияние в политике, однако, органы власти все еще имеют структуру, при которой количество женщин меньше там, где принимаются наиболее значимые для страны решения.

По данным ТАСС в российских органах власти, помимо парламента, женщины представлены неравномерно и непропорционально по принципу «гендерной пирамиды». По информации представленной РОССТАТ на 1 октября 2016 года гендерный пропорциональный состав работников, замещающих государственные должности и должности гражданской службы в органах государственной власти выглядит следующим образом: 28% мужчин и 72% женщин. Женщин

значительно больше, при этом занимают они преимущественно низовые должности – клерков, секретарей, обслуживающего персонала.

В то же время, по данным РОССТАТ в 2015 году соотношение женщин и мужчин руководителей органов власти и управления всех уровней, включая руководителей организаций выглядит следующим образом:

- женщин – 1052 тыс. чел. (28,7%);
- мужчин – 2619 тыс. чел. (71,3%).

То есть, количество мужчин в этой сфере деятельности превышает количество женщин более чем в 2 раза. При этом россияне, по данным фонда «Общественное мнение», довольно благосклонно относятся к тому, чтобы женщины занимали высшие государственные должности, и вообще более активно участвовали в политике.

В то же время эксперты ООН говорят о том, что если в парламенте 20% принадлежит женщинам, тогда формируются программы в интересах детей, а если их среди законодателей 30%, то вырабатываются программы в интересах самих женщин [10].

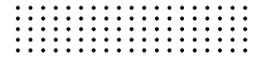
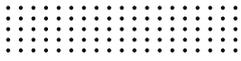
Степень участия женщин во властных структурах является критерием устойчивости демократии.

Безусловно, гендерное преобразование властной вертикали имеет место быть сегодня в РФ. Для реальной оценки участия женщин в управлении, наблюдения за тенденцией продвижения их по службе, нужна гендерная статистика на федеральном уровне государственного управления и в регионах.

Совокупность исследовательской деятельности политической сферы с помощью политологии, социологии, психологии и других наук поможет определить основные причины асимметрии гендерной составляющей современной модели органов власти. Среди таких проблем, например, нежелание самих женщин находиться в подчинении у женщин, и наоборот, управлять женским коллективом. Практические исследования подобных особенностей способствует поиску и применению способов устранения гендерного дисбаланса властной вертикали.

Исследуя гендерные различия в политической сфере стоит отметить, что в одних ситуациях более эффективны мужчины, в других – женщины. То есть во властной вертикали на всех уровнях необходим гендерный баланс, правильное соотношение количества женщин и мужчин. При этом, пропорциональная составляющая женщин не должна уменьшаться с переходом к более высшей ступени такой вертикали. Это способствует равному доступу женщин и мужчин к власти.

Подобные преобразования при анализе политической власти, по мнению Л. Г. Швеца, показывают все усиливающееся смещение власти с опоры на доминантную компоненту к опоре на компоненту влияния. Это в перспективе означает вступление на почву, где всту-



Рядская В. С.

пают в действие более антропологически адекватные параметры женской природы и женского опыта [7, с. 37].

Эти процессы тесно связаны с динамикой политической культуры, изменением мотивации и форм политического участия. Наблюдается переход от традиционных электоральных форм участия, таких как участие в выборах в органы власти разного уровня, к новым формам прямого участия, например к подписанию петиций, обращений и т.д.

Делая выводы о проведенной аналитической работе, важно отметить, что политические институты, являющиеся частью властной вертикали, в которые при помощи формальных норм встраиваются женщины в РФ пока что только накапливают свой опыт, и политическая деятельность властной вертикали будет определяться не столько гендерной составляющей, сколько стратегией политического развития, разработанной политическими лидерами (в большей степени мужчинами, на данном этапе). Несмотря на существенные преобразования в политике и всестороннее участие в ней, проблема гендерной асимметрии во властной вертикали пока еще далека от своего решения и остается делом следующих десятилетий.

#### Литература:

1. Айвазова С. Г. К постановке вопроса // Политическая наука. Власть и демократия в условиях глобализации: сб. науч. тр. М., 2004.
2. Бушуква Н. В. Женское политическое лидерство: гендерные исследования в России. Социология власти. М, 2010.
3. Досина Н. В. Политическое участие граждан России на рубеже XX-XIX веков: гендерная стратегия: диссертация на соискание ученой степени доктора политических наук. М., 2004.
4. Ионов И. Н. Женщины и власть в России: история и перспективы // Общественные науки и современность. 2000.
5. Карбанова А. М. Женский вопрос в государственной думе в 1906–1917 годах // Женщина в российском обществе. 2002. № 1. С. 32.
6. Петрова Р. Г. Гендерология и фемнология. М., 2010.
7. Пушкарева Н. П. Где больше власти там меньше женщин (гендерная экспертиза законодательства и текущей законотворческой деятельности высших органах власти РФ 1991–2006 гг.) // Научные ведомости Белгородского государственного университета. 2008. № 1. 118 с.
8. Светлакова В. П. Особенности женского политического лидерства в России: история и перспективы. М., 2008.
9. Овчарова О. Г. Гендерная асимметрия политики: изменение мировой конфигурации // Человек. Сообщество. Управление. 2015. № 3. С. 70.
10. Тройнова Т. Возможен ли в России цивилизованный подход к равенству полов? М.: Женщина плюс, 2002.
11. Швец Л. Г. Гендерный аспект властных отношений: от асимметрии к аутентичности. // Северо-кавказский юридический вестник. 2012. № 2. С. 225–230.

#### References:

1. Aivazova S. G. Gender dimension of power in modern Russia. To the formulation of the question // Political Science. Power and Democracy in the Context of Globalization: Sat. sci. tr. M., 2004.
2. Bushuqua N. V. Women's Political Leadership: Gender Studies in Russia. Sociology of power. M, 2010.
3. Dosina N. V. Political participation of Russian citizens at the turn of the twentieth century: gender strategy: a thesis for the degree of Doctor of Political Science. M., 2004.
4. Ionov I. N. Women and Power in Russia: History and Prospects // Social Sciences and Modernity. 2000.
5. Karabanova A. M. The women's question in the State Duma in 1906–1917 // woman in Russian society. 2002. № 1. P. 32.
6. Petrova R. G. Genderology and feminology. M., 2010.
7. Pushkareva N. P. Where there is more power there than women (gender expertise of legislation and current legislative activity of the highest authorities of the Russian Federation in 1991–2006) // Scientific bulletins of the Belgorod State University. 2008. № 1. 118 p.
8. Svetlakova V. P. Women's Political Leadership in Russia: History and Prospects. M., 2008.
9. Ovcharova OG Gender asymmetry of politics: changing the world configuration // Man. Community. Control. 2015. № 3. P. 70.
10. Troynova T. Is a civilized approach to gender equality possible in Russia? M. : Woman plus, 2002.
11. Shvets L. G. Gender aspect of power relations: from asymmetry to authenticity. // North Caucasian legal bulletin of February 2012. № 2. P. 225–230.



## ПАРТИЙНО-СОВЕТСКАЯ ЭЛИТА В 1922–1928 ГГ.: СОЦИОКУЛЬТУРНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ И ЛИНИИ ПОЛИТИЧЕСКОГО ПОВЕДЕНИЯ

**Фельдман М. А.**

доктор исторических наук, профессор, профессор кафедры государственного управления и политических технологий, Уральский институт управления – филиал, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, feldman-mih@yandex.ru

УДК 94(470)''1922/1928''-058.24

ББК 63.3(2)613-28

В статье на основе использования анализа новейшей литературы и статистических данных сделана попытка реконструкции социокультурных характеристик и линии политического поведения представителей партийно-советской элиты в годы Нэпа. Показана неоднородность большевистской элиты в 1922–1928 гг.; прослежено становление двух основных группировок внутри членов ЦК ВКП(б). Формирование в правящей элите (в том числе, в Политбюро) группы убежденных сторонников Нэпа, сумевших вплоть до ноябрьского (1928 г.) сохранять курс новой экономической политики, свидетельствует о потенциальной возможности альтернативного варианта модернизации страны на путях многоукладной экономики

*Ключевые слова:* Центральный комитет, партия, элита, номенклатура, советское общество.

## PARTY AND SOVIET ELITE IN 1922–1928: SOCIO-CULTURAL CHARACTERISTICS AND LINES OF POLITICAL BEHAVIOR

**Feldman M. A.**

doctor of Science (History), Professor, Professor of the Department of Public Administration and Political Technologies, Ural Institute of Management – branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 620990, Russia, Yekaterinburg, 8<sup>th</sup> March str., 66, feldman-mih@yandex.ru

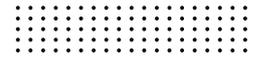
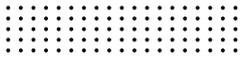
The article attempts to reconstruct socio-cultural characteristics and the line of political behavior of representatives of the party-Soviet elite in the years of NEP on the basis of the analysis of modern literature and statistical data. Illustrates the heterogeneity of the Bolshevik elite in 1922–1928, respectively; traced the emergence of two major factions within the members of the Central Committee of the CPSU(b). The formation in the ruling elite (including the Politburo) of a group of convinced supporters of the NEP, who managed to maintain the course of the new economic policy until November (1928), testifies to the potential of an alternative version of the country's modernization on the pathways of a multicultural economy

*Key words:* Central Committee, the party elite, the nomenklatura, the Soviet society.

Изучение характеристик руководящего слоя управленческого государства всегда представляет особый интерес. Тем более важным, представляется коллективная биография группы людей, представляющих правящий слой в СССР, обладавших почти безграничными возможностями управления во всех сферах жизни советского общества. Правящая элита или «номенклатурная верхушка» [Хлевнюк, 1996:230], в советский период, главным образом, формировалась из членов ЦК

ВКП(б). В свою очередь, членство в ЦК гарантировало сохранение партийного или государственного поста.

Актуальность такого исследования заключается и в том, что эволюция советских лидеров позволяет проследить реальное соотношение утопических, и, адекватных условиям времени, методов управления; приблизиться к пониманию подлинной истории общества и государства в СССР. В период 1922–1927 гг. происходит не только становление и систематизация



Фельдман М. А.

советской номенклатуры, как особой общности людей, отдаленных от остальных граждан функциональными и социальными отличиями, но и процессы ее внутренней дифференциации.

Определенную роль в раскрытии указанной темы сыграл выход монографии Эвана Модсли и Стивена Уайта «Советская элита от Ленина до Горбачева. Центральный комитет и его члены, 1917–1991 гг.», вышедшей в 2011 г. в серии книг «История сталинизма» [Модсли, Уайт, 2011].

Книга Эвана Модсли и Стивена Уайта впервые систематизировала данные о служебном движении около двух тысяч высших управленцев СССР на протяжении всей его истории; рассмотрела вопросы о характере изменений в составе ЦК Коммунистической партии; о степени влияния Пленумов ЦК на выработку политического курса; масштабе представительства основных социальных слоев в советской элите, используя как компаративный, так и биографический методы.

Монография приводит обширные сведения о численности руководящих кадров; характеристиках национального состава; возрастных особенностях; данных по образовательному уровню управленцев высшего звена – членов ЦК большевистской партии; специфике их перемещения по карьерной лестнице. В этом бесспорная заслуга авторов.

Вместе с тем, как представляется, содержание монографии, показывает опасность отрыва социологического знания от контекста исторической эпохи, с ее конкретикой и основополагающими трендами.

В научной литературе последних лет неоднократно отмечалась двойственность «феномена большевизма» [Медушевский, 2013], «антиномичная двойственность советской системы» [Красин, 2017: 15], начиная с событий конца октября 1917 г. Такой подход может служить методологическим основанием исследований «советского проекта» лишь постольку, поскольку из множества векторов и направлений действий различных социальных сил, собственно и составляющих феномен советской истории, можно выделить два основополагающих: **рациональный, связанный с индустриализмом**, объективной необходимостью (в том числе, ради выживания режима) ориентирования на научно-технический прогресс; другой вектор – **утопический**, насыщенный множеством мифов, рожденных пропагандистскими структурами Советской республики и пластом устойчивых традиций (сила религии, вера в лидера/вождя, особенный исторический путь страны), трансформировавшихся в идеи о строительстве социализма, в возвеличивание и мифологизацию создателей и лидеров большевистской партии [Хомяков, 2017].

В силу этого, изучение партийно-хозяйственной элиты СССР определяется не только, и даже не столько динамикой социальных и демографических показате-

лей, сколько *отношением управленцев к рациональному управлению в экономике и степень воздействия на них утопической идеологии*, при понимании всей изменчивости этого отношения в исторической конкретике.

Целый ряд положений монографии Э. Модсли и С. Уайта нуждается в уточнении или в комментариях. Так, по мнению авторов, в отличие от стран Запада, где элита формируется в зависимости от богатства, профессионального статуса, духовного авторитета и близости к политической власти, в СССР важнейшую роль играл сам режим, формируя элиту «внутри партийного аппарата» [Модсли, Уайт, 2011: 6]. Но о каком же конкретном времени идет речь?

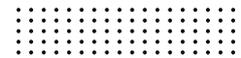
Э. Модсли и С. Уайта справедливо выделяют первое пятилетие существования советской элиты (**ноябрь 1917–1922 гг.**), как этап функционирования «революционной элиты» [Модсли, Уайт, 2011: 22–47]. Если говорить о составе членов ЦК, он был очень подвижен: в силу ежегодных перевыборов на съездах партии; по причине того, что в условиях революции и Гражданской войны часть цекистов либо уходила из жизни, либо (по мнению Ленина, контролировавшего ситуацию) не справлялась с нагрузками и перенагрузками; выбором «правильной» позиции – курса ее вождя.

Однако наблюдение британских авторов: «в 1922 г. руководство страны все еще находилось в руках центрального *государственного аппарата*» [Модсли, Уайт, 2011: 22–27], т.е., СНК и лично председателя Совнаркома, не учитывает важной закономерности послеоктябрьской эпохи (1917–1921 гг.) – совмещения партийных и советских должностей; «концентрации полномочий в руках чрезвычайных органов и должностных лиц, которые, как минимум, разделяли коммунистические идеи» [Бондарь, 2017: 161].

Очевидно и другое: в эти годы менялось соотношение представителей армии, ВЧК, советского и партийного аппарата; усиливалось соперничество руководителей ведомств, и только авторитет Ленина удерживал от прямой конфронтации. В 1922 г. из 46 членов и кандидатов в члены ЦК, только 15 (менее трети) представляли партийные структуры всех уровней [Модсли, Уайт, 2011: 29]. Как видно, указанный принцип Э. Модсли и С. Уайта – формирования элиты из номенклатуры «внутри партийного аппарата» – в первое пятилетие (**ноябрь 1917–1922 гг.**) не подтверждается.

Точное замечание авторов, о том, что в руководстве Советской республики преобладали представители партийных и государственных органов *двух столиц*, действительно говорило о «некоторой замкнутости советской власти». Достаточно сказать, что в 1922 г. 61 % членов ЦК проживали в Москве [Модсли, Уайт, 2011: 29–30].

Но, в большей степени, это объясняется той ролью в Октябрьской революции, которую сыграли Петро-



Фельдман М. А.

град и Москва, подчинив, силой армейских частей, «политически инертные» провинции [Фельдман, 2017]. Кроме того, при той колоссальной нехватке кадров, для быстро растущего аппарата, в Москву забирались наиболее образованные и энергичные работники из губернских структур, «оголяя» в этом отношении провинциальные органы власти [Модсли, Уайт, 2011: 48–50]. Наконец, в 1922 г. только начинался демонтаж сверхцентрализованной модели управления эпохи военного коммунизма.

Расхожим выражением стала констатация доминирования в составе ЦК в период 1917–1922 гг. большевиков из «старой гвардии», с преобладанием, «вышедших из среднего класса, образованных теоретиков, многократно выезжавших за границу, космополитически настроенных», с юношеских лет ставших революционерами [Модсли, Уайт, 2011: 31].

Но так ли было все однозначно? Трудно согласиться с такой характеристикой представителей старой гвардии, как «независимость мышления, ненависть к бюрократии, и романтизм фанатиков индустриализации» [Модсли, Уайт, 2011: 32]. Применительно к периоду Гражданской войны, невозможно говорить о «независимости мышления» людей, в своем большинстве, находящихся в плену марксистской идеологии и ради этого готовых, в той или иной мере, пойти на «кровопускание» своему же народу. Следует понимать, что и теоретизирование в рамках марксизма, как правило, в период 1917–1922 гг. носило схоластичный характер. «Романтизм индустриализации» начал «выветриваться» с принятием плана ГОЭРЛО (т.е. научных принципов организации экономики) и введением, даже в урезанном виде, рыночной экономики уже в годы Нэпа.

Но не это главное. Деление в монографии Э. Модсли и С. Уайта членов ЦК на три категории: ядро революционной элиты, «старую» и «новую» революционную «элику» [Модсли, Уайт, 2011: 34–36] мало что дает для осмысления эволюции управленцев: в каждой из указанных групп присутствовали большевики, сумевшие уже в 1921–1922 гг. воспринять Нэп «все-речь и надолго»; способные, оказавшись на руководящей хозяйственной работе, к переосмыслению своего отношения к товарно-денежным отношениям, научно-техническому прогрессу и – те, кто оставались догматиками марксизма до конца жизни.

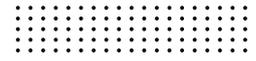
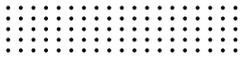
Так, например, среди представителей рационального подхода к экономике мы встречаем А. И. Рыкова и Н. И. Бухарина, В. П. Милютину – из «ядра»; А. М. Коллонтай, Н. Н. Крестинского, Г. И. Ломова – из «старой элиты»; В. В. Осинского (Оболенского), Я. Э. Рудзутака, Н. А. Угланова – из «новой» элиты. Аналогичные примеры можно привести и из числа противников Нэпа.

Мало что дает и такой критерий, как образование: даже среди приведенных выше девяти членов ЦК двое Крестинский, Ломов – имели высшее образование; четверо – учились, но, став профессиональными революционерами, не закончили вузы; двое – Рудзук и Угланов – имели начальное образование. Следует помнить, что, даже получив высшее образование, но, не занимаясь практической работой по специальности, вчерашний студент растрчивает свои знания. В этой связи, версия о «высоком образовательном» уровне (40% членов большевистской элиты *посещали занятия в вузах*, а 20% получили высшее образование) [Модсли, Уайт, 2011:43] «старых большевиков» вызывает сомнение.

Что же касается того, что половина членов ЦК происходила из низших слоев (рабочих и крестьян) – 39 из 78, а около половины – 38 из 78 – принадлежали к великороссам, то эти данные указывают только на предпосылки к формированию политической позиции, но не более того. Собственно говоря, это признают и Э. Модсли и С. Уайт, отмечая, что «мы не можем убедительно классифицировать их («старую большевистскую гвардию») по месту рождения или национальности, по уровню образования либо по принадлежности к тому, или иному социальному слою» [Модсли, Уайт, 2011:42,47].

Э. Модсли и С. Уайт обращают внимание на трагизм судьбы «старых большевиков»: из 62 еще живых в 1936 г. представителей революционной элиты – 44 (71%) стали жертвами политических репрессий [Модсли, Уайт, 2011:46]. Анализ биографий репрессированных показывает: наряду с участниками внутрипартийных оппозиций присутствуют, чаще всего, руководители экономических структур (большевики, перешедших на хозяйственную работу).

Второе пятилетие функционирования «революционной элиты» (1923–1927 гг.) ознаменовалось постоянным ростом численности состав членов ЦК правящей партии (с 46 до 121). Это объяснялось, как стремлением Сталина создать надежную базу в партии в лице своих ставленников, так и увеличением размера и состава советской государственной машины. Так если в 1923 г. только пять из десяти народных комиссаров СССР были членами ЦК, то в 1927 г. – восемь из девяти. Численность работников государственного аппарата всех уровней-членов ЦК (даже без учета вооруженных сил и ОГПУ) – 48 – превышала соответствующий контингент партийных работников (39), что говорило об *определённом балансе сил двух профессиональных групп и даже примерно равном влиянии СНК и партийной верхушки*, занятой до декабря 1927 г. ожесточенной борьбой с внутрипартийной оппозицией. Специфической особенностью первого десятилетия, скорее *символизирующей*, чем отражающую реальную связь партии с рабочим социумом, было



Фельдман М. А.

присутствие в ЦК десяти профсоюзных работников [Модсли, Уайт, 2011:46,75,76].

На протяжении всего десятилетия (1917–1927 гг.) очевидно этнической разнообразие правящей элиты. Более половины членов ЦК (от 52 до 58%) составляли этнические русские; 15–17% – евреи. Никогда больше национальные меньшинства не обладали таким влиянием, ни в высшем руководстве, ни на уровне членов ЦК, как в первом десятилетии советской власти [Модсли, Уайт, 2011:90].

Призывы Ленина к расширению состава ЦК за счет кадровых рабочих привели к тому, что удельный вес выходцев из рабочей среды медленно возрастал, но меняя главного: рабочие в правящем эшелоне оставались меньшинством. К 1927 г. заметно выросло присутствие в составе ЦК профсоюзных лидеров, формально представляющих относительно немногочисленный рабочий социум.

Э. Модели и С. Уайт указывают на высокую степень обновления в составе ЦК (в среднем за пять лет – ежегодно на 20%) [Модсли, Уайт, 2011:65].

Столь значительный масштаб обновления управленческих кадров в середине 1920-х гг., очевидно, был связан с рядом факторов: удалением сторонников оппозиции и заменой их «верными марксистами»; поиском руководящих работников, адаптировавшихся к реалиям Нэпа; отсутствием системы научно разработанных объективных критериев оценки деятельности руководителя. Кроме того, по мнению А. Н. Чистикова, сказывалась нужда в устранении конфликтов в местных партийных структурах; необходимость в разрушении коррумпированных связей; реакция на аморальное поведение региональных лидеров. Если в 1923 г. треть всех секретарей губкомов и обкомов партии были рекомендованы ЦК ВКП(б) [Чистиков, 2007: 161,166], то в период 1924–1928 гг. масштаб «назначенчества» стремительно возрастал. О результатах такого явления, воплотившегося в принцип «назначенчества» можно судить по Уральской области, где за 1925–1929 гг. сменились пять первых секретарей обкома партии! Столь частая смена «первых лиц» говорила о нехватке у Генерального секретаря ЦК устойчивых сторонников среди региональных лидеров.

Выработка «генеральной линии» партии шла (за исключением ожесточенных сражений с внутрипартийной оппозицией) методом постоянной «притирки» позиций сторонников и скрытых (до 1928 г.) противников Нэпа. Значительное число проведенных Пленумов ЦК и совещаний членов ЦК (помимо Пленумов) – в 1923–1925 гг. состоялись 42 Пленума ЦК и 19 заседаний ЦК партии; в 1926–1929 гг. соответственно – 17 и 17 [Модсли, Уайт, 2011:105–106] – указывает, как на необходимость согласования позиций членов ЦК,

так и на множество противоречий между представителями ведомств и территориальных организаций.

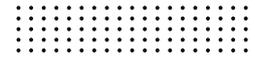
Признавая, что роль Пленумов ЦК не была до конца институализирована, следует заметить: именно эти партийные форумы в период 1923–1927 гг. являлись важным политическим институтом в жизни партии и страны. На Пленумах ЦК в 1928–1929 гг. была решена судьба страны, свернувшей с дороги Нэпа на путь форсированной индустриализации.

В этой связи трудно согласиться с мнением Э. Модели и С. Уайт о том, что Пленумы ЦК, как часть политической структуры в период 1923–1927 гг. несмотря на частоту их проведения, так и не превратились в *самостоятельный* политический институт [Модсли, Уайт, 2011:104], даже с учетом того, какое внимание в работе Пленумов ЦК (и в промежутках между ними) было уделено внутрипартийным распрям, а ожесточенная борьба между политическими группировками со своими вождями нередко подменяла политику лавированием одних и безусловной дисциплиной других.

Приведем в качестве примера дискуссию на Апрельском (1928 г.) Пленуме ЦК и ЦК ВКП(б), как характерном моменте столкновения двух основных составляющих векторов советской истории: реализации модернизационного индустриального проекта – и утопического – пути «социалистического строительства».

Каждый из названных векторов имел конкретное историческое наполнение; в апреле 1928 г. практика многоукладной экономики в рамках «Нэпа» вызывала различное восприятие у представителей руководящего органа правящей партии. Вместе с тем, дифференцированные подходы к оценке «новой экономической политики» определялись воздействием ряда иных факторов: решениями XV съезда партии (декабрь 1927 г.), нацеливающими на продолжение курса Нэпа [Данилов, 2000: 6]; положениями проекта Первого пятилетнего плана, в основе которого лежало сохранение нэповской экономики [Перспективы, 1927]. Участники Пленума были знакомы с выводом Проекта пятилетнего плана: «В ближайшие годы, до тех пор, пока эффективность новых вложений не выявится с достаточной силой ... нет смысла форсировать обобществление» [Перспективы, 1927: 45]. У части советской элиты (прежде всего – хозяйственной, близкой к главе СНК СССР и СНК РСФСР А. И. Рыкову, Госплану во главе с Г. М. Кржижановским); постепенно складывалось представление о Нэпе, как о долговременном историческом этапе раннесоциалистического развития.

Указанным факторам явно противоречили догмы марксистской идеологии, связанные с отрицанием рыночной экономики и частной собственности, а также курс на «мировую революцию», нашедший выражение в деятельности Коминтерна. Порожденные коминтерновской деятельностью, конфликтные ситуации



Фельдман М. А.

во взаимоотношениях СССР с Англией и Китаем, отнюдь не содержавшие в себе военной угрозы [Голубев, 2008], были использованы в 1927 г. сверх всякой меры, и конечно, для доказательства не только необходимости применения чрезвычайных мер при проведении хлебозаготовок, но и в гораздо большей мере – для сосредоточения власти в руках Сталина и уничтожения любой оппозиции.

Такое многофакторное воздействие на относительно небольшую группу участников Пленума – представителей партийной, государственной, хозяйственной и профсоюзной страт – определяло и многообразие вариантов поведения большевистской элиты.

Можно было запустить ход работы Пленума по намеченному руслу; подобрать «нужных» докладчиков. Однако послеоктябрьское десятилетие завершилось не только организационным разгромом «левой» оппозиции. Осуждению подверглись и теоретические взгляды оппозиционеров антиэнзовского содержания [Роговин, 1992: 292–294]. В ожесточенных дискуссиях 1926–1927 гг. была фактически *переосмыслена управленческая практика времен Гражданской войны, основанная на чрезвычайных мерах и революционном насилии*. Осудив меры, предложенные Л. Д. Троцким в экономике, а с ними, по крайней мере, наиболее одиозные примеры «чрезвычайщины», большевистская партия оказалась на распутье: дальнейшее продолжение Нэпа означало некоторое ограничение собственного радикального прошлого и авторитарного настоящего.

Наиболее заметным потрясением всей жизни советского общества стала апробация в декабре 1927 – январе 1928 гг. в Сибири сталинской системы репрессий в ходе хлебозаготовок, нашедшей нормативное оформление в директиве ЦК ВКП(б) от 5 января 1928 г., в которой систематизировались и оправдывались чрезвычайные меры в деревнях и селах СССР [Данилов, 2000: 9,11].

Но крутой поворот государственной политики в январе 1928 г. (вопреки решениям XV съезда партии!) к практике чрезвычайных мер вызвал недовольство большинства партийных кадров, только что защищавших Нэп от «левых уклонистов» [Данилов, 2000: 10]. Отражением таких настроений части партийно-государственных верхов (включая ряд членов Политбюро) стали выступления большинства участников Апрельского (1928 г.) Пленума ЦК и ЦКК ВКП(б).

В обсуждении доклада «Хлебозаготовки текущего года и организация хлебозаготовительной кампании на будущий год» приняли участие 23 человека-члена Пленума ЦК и ЦКК ВКП(б). При этом (вероятно, по взаимной договоренности) ни Сталин и Молотов с одной стороны, ни Рыков и Бухарин, с другой, не выступали с докладами. Но каждый участник прений точно знал, что любое его слово фиксируется, взвешивается и запоминается.

Девять участников Пленума причиной срыва хлебозаготовок назвали бюрократическое по форме, волюнтаристское по содержанию, вмешательство центральных органов власти в экономические процессы. Фамилия Сталина не звучала, но подразумевалась достаточно очевидно.

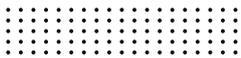
Только четверо участников Пленума однозначно поддержали курс Сталина: Н. М. Шверник, В. П. Милютин, М. М. Хатаевич, В. И. Иванов. Ни по возрасту, ни по образовательному уровню, ни по длительности партийного стажа они не отличались от сторонников Нэпа. Институт «назначенчества» не миновал большинства участников Пленума: частые перемещения по «горизонтали», из губернии в губернию были нормой в 1920-х гг. Дальше, вступали в силу такие факторы, как знания, убеждения, патронажные связи, характер поручений при отправлении «на места».

Еще десять выступающих ограничились частными замечаниями в адрес сельскохозяйственной кооперации, либо сообщениями информационного характера. Казалось бы, представители этой группы уклонились от основного вопроса дискуссии. Однако сторонников Сталина не удовлетворяло в их речах отсутствие развернутой критики кулачества, как главного врага советской власти. Приверженцев Нэпа не устраивал тот факт, что разовое повышение закупочных цен или организационные улучшения в работе кооперации рассматривались в отрыве от выстраивания системы социально-рыночных отношений города и деревни.

Что объединяло сторонников Нэпа на Апрельском (1928 г.) Пленуме ЦК? С учетом того, что А. И. Рыков и Н. Н. Бухарин не выступали по проблеме хлебозаготовок, за исключением В. Я. Чубаря и Н. А. Кубяка, избранных в состав ЦК партии в начале 20-х гг., остальные – стали членами и кандидатами ЦК ВКП(б) в декабре 1927 г. на XV съезде большевистской партии, провозгласившего курс на продолжение Нэпа. Значительное обновление ЦК ВКП(б) в декабре 1927 г. [Модсли, Уайт, 2011:67] произошло во многом за счет **управленцев, выдержавших испытание Нэпом.**

Большинство участников этой группы вступили на путь революции в совсем юном возрасте в 1905 г. Революция 1905–1907 гг. придала представителям «бухаринского поколения» склонность к идеализации рабочего класса и социалистического общества. Два прошедших десятилетия, особенно годы Нэпа, привнесли в поведенческую практику черты прагматизма. Четверо «протестантов» против «чрезвычайных мер» представляли Украину и Сибирь, регионы наиболее пострадавшие от «чрезвычайных мер» в деревнях зимой 1928 г.

В такой ситуации резолюция по вопросу хлебозаготовок [Как ломали Нэп, 2000:317–323] носила противоречивый характер. Вина за их срыв возлагалась



Фельдман М. А.

на «резкое нарушение рыночного равновесия», но без указания виновников. Оправдывался «удар по кулакам и скупщикам-спекулянтам, злостно спекулирующих хлебом».

В то же время, осуждению подлежали «извращения и перегибы, допущенные со стороны партийных и советских органов». Список «извращений и перегибов» в резолюции не оставлял сомнений: *перечислены были все меры, инициированные Сталиным в ходе его сибирской поездки*. Резолюция со всей определенностью подчеркивала: «новая экономическая политика» есть именно тот путь, по которому твердо идет партия и через который только и возможно социалистическое преобразование хозяйства страны» [Как ломали Нэп, 2000:319–320].

Не обладая достаточной политической силой, чтобы объявить нэповские реалии враждебными, Сталин вынужден был маневрировать. Документы, принятые по вопросу о хлебозаготовках носили компромиссный характер, но осуждение «чрезвычайных мер» означало, что сражение по главному вопросу Сталин и его сторонники все-таки проиграли. Сказывалось и то, что даже сторонники Сталина далеко не сразу поддержали генсека в его претензиях на раскол коллективного руководства и единоначалие. В начале 1928 г. сталинская фракция существовала лишь потенциально [Хлевнюк, 2016:154].

Дискуссии на Апрельском (1928) Пленум ЦК и ЦКК ВКП(б) отразили два достаточно противоречивых подхода к реализации «советского проекта».

Резолюции Пленума нацеливали на продолжение Нэпа, как пути наименее конфликтного и наиболее эффективного пути модернизации страны, как, используя выражение В. П. Данилова «единственно реальной политики, направленной на возможно более быстрое развитие разных форм сельской кооперации от первичных форм сбытовых и закупочных до подлинно производственных» [Данилов, 2011:17]. Это означало, что часть большевистской элиты (даже при наличии внутренней цензуры и патрона-клиентских отношений) оказалась способной к эволюции своих взглядов, к восприятию элементов научного видения экономики и социального развития без приоритета насилия.

Однако это не устраивало Сталина и ту часть партии, которая не приняла Нэп. Главные сражения 1928 г. были еще впереди. Непосредственно на Пленуме открыто обнаружилось только различия в подходах к обеспечению хлебозаготовок и отношению к инженерно-технической интеллигенции. Однако за ними просматривались различные концепции социалистического строительства. Шесть дней в апреле 1928 г. были только одним выигранным сражением, только одним моментом прозрения части большевистской элиты, сумевшей понять и осознать выводы ученых-

экономистов. Но из таких моментов, и таких сражений и складывается исторический путь в длительной перспективе. Даже с учетом того, сторонники Сталина (противники многоукладной экономики) смогли взять реванш на ноябрьском (1928 г.) Пленуме ЦК ВКП(б).

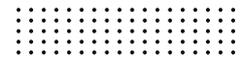
Анализ стенографических отчетов Пленумов ЦК в 1928–1929 гг., блестящий научный комментарий к каждому из Пленумов, принадлежащий В. П. Данилову и О. В. Хлевнюку [Как ломали Нэп], показывает ряд важных особенностей в эволюции советской элиты:

1. Формирование в правящей элите (в том числе, в Политбюро) группы (фракции) убежденных сторонников Нэпа, сумевших вплоть до ноябрьского (1928 г.) сохранять курс новой экономической политики.
2. Воздействие научной мысли (прежде всего, плано-экономической) на позицию членов ЦК [Проблемы, 1929].
3. Чисто внешняя сдержанность дискуссий на Пленумах 1928 г. под предлогом «единства партии».
4. Использование Сталиным, вне одобрения партийных форумов, нормативных и поднормативных актов, разрушающих НЭП.
5. Последовательное вытеснение Сталиным и его сторонниками приверженцев Нэпа из ЦК за счет аппаратных интриг, политического коварства и прямого обмана.
6. Подавление открытого сопротивления сторонников Нэпа на Пленуме ЦК в ноябре 1928 г. не означало полного отказа от рациональной тенденции в действиях советских руководителей.

Фактически, каждому члену ЦК в 1928–1929 гг. пришлось сделать личный выбор между поддержкой научной обоснованности развития народного хозяйства в форме проекта пятилетнего плана, позволяющего решить многие задачи раннеиндустриальной модернизации, на основе сохранения нэповской многоукладной экономики, или пойти за Сталиным, предлагающим вариант ускоренной индустриализации без научного обоснования и экономической аргументации.

Поведение участников Пленумов ЦК в апреле, июле, ноябре 1928 г. убедительно показывает глубокую неоднородность большевистской элиты. Принципиально важным для понимания «феномена большевизма», советской истории является то, что часть членов ЦК ВКП(б), включая трех членов Политбюро, сумела воспринять доводы ученых-экономистов и открыто поддержала курс на сохранение многоукладной экономики. Фактически, это был выбор в сторону развития по пути сочетания плана и рыночной экономики.

Знаменательно, что в 1985 г. Дэн Сяопин признал, что «наиболее правильной моделью социализма была новая экономическая политика в СССР» [Панцев, 2013:413]. Жаль, что это высказывание, видимо,



Фельдман М. А.

не знакомо тем отечественным историкам, кто характеризует Нэп, как «неэффективную модель для решения модернизационных задач» и «вариант стагнации» [Сенявский, 2006:18,20] и, по сути, соглашается с безальтернативностью сталинского варианта развития СССР с конца 1920-х гг.

Резюмируя, замечу, что анализ большевистской элиты в 1922–27 г. свидетельствует о том, что в ней формировались две группировки: одна, прежде всего, связанная с главой советского правительства А. И. Рыковым – осознавшая необходимость реализации модернизационного индустриального проекта на основе многоукладной экономики. Другую – составили противники любого варианта частной собственности.

В упорной борьбе на протяжении всего 1928 г. вверх взяли сторонники Сталина. Однако сторонники Нэпа смогли не только заложить контуры первых пятилетних планов; основы плановой экономики, но и (до своей трагической гибели в 1937 г.) реализовать основные задачи индустриализации в СССР.

#### Литература:

1. Хлевнюк О. В. Политбюро: механизмы политической власти в 1930-е годы. М., 1996.
2. Модсли Э., Уайт С. Советская элита от Ленина до Горбачева. Центральный комитет и его члены. 1917–1991 гг. М., 2011.
3. Медушевский А. Н. Феномен большевизма: логика революционного экстремизма с позиций когнитивной истории // *Общественные науки и современность*. 2013. № 6. С. 111–120.
4. Красин Ю. А. Величие и трагизм советского эксперимента // *Политические исследования*. 2017. № 1. С. 10–23.
5. Хомяков С. В. Культурные символы и мифы имперской России и их трансформация в советской идеологической системе // *Эпоха социалистической реконструкции: идеи, мифы и программы социальных преобразований*. Екатеринбург, 2017. С. 702–708.
6. Бондарь В. И. Конструирование партии большевиков как инструмента власти // *Эпоха социалистической реконструкции: идеи, мифы и программы социальных преобразований*. Екатеринбург, 2017. С. 160–167.
7. Фельдман М. А. В преддверии столетия Октябрьской революции. Некоторые итоги исторических исследований // *Общественные науки и современность*. 2017. № 2. С. 64–75.
8. Чистиков А. Н. Партийно-государственная бюрократия Северо-Запада Советской России 1920-х годов. СПб, 2007.
9. Данилов В. П. Введение. Стенограммы пленумов ЦК ВКП(б) 1928–1929 гг.: исторический источник в контексте эпохи // *Как ломали НЭП. Стенограммы пленумов ЦК ВКП(б) 1928–1929 гг.*. Т. 1. С. 6–14.
10. Перспективы развертывания народного хозяйства СССР на 1926/27 – 1939/31 гг. (Материалы центральной комиссии по пятилетнему плану). М., 1927.
11. Голубев А. В. Советское общество и «военные тревоги» 1920-х годов // *Отечественная история*. 2008. № 1. С. 36–58.
12. Роговин В. Была ли альтернатива? Троцкизм: взгляд через годы. М. 1992.
13. Хлевнюк О. В. Хозяин. Жизнь одного вождя. М., 2016.
14. Данилов В. П. История крестьянства России в XX веке. Избранные труды: Ч. 1. М., 2011.
15. Данилов В. П. Бухаринская альтернатива // *История крестьянства России в XX веке. Избранные труды*. Ч. 2. М., 2011.
16. Как ломали нэп. Стенограммы пленумов ЦК ВКП(б). 1928–1929 гг. М., 2000.
17. Проблемы реконструкции народного хозяйства на пятилетие (пятилетний перспективный план на пятом съезде советов госпланов). М., 1929.
18. Как ломали НЭП. Стенограммы пленумов ЦК ВКП(б). 1928–1929 гг. Т. 5. Объединенный пленум ЦК и ЦКК ВКП(б). 16–23 апреля 1929 г. М., 2000.
19. Панцов А. В. Дэн Сяопин. (серия ЖЗЛ). М., 2013.
20. Сенявский А. С. НЭП: Современные подходы и перспективы изучения // *НЭП: экономические, политические и социокультурные аспекты (опыт системного анализа)*. М., 2006.

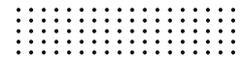
#### References:

1. Khlevnyuk O. V. Politburo: the mechanisms of political power in the 1930s. M., 1996.
2. Maudsley E. and White S. The Soviet elite from Lenin to Gorbachev. The Central Committee and its members. 1917–1991 M., 2011.
3. Medushevsky A. N. The phenomenon of Bolshevism: the logic of revolutionary extremism from the standpoint of cognitive history // *Social Sciences and Modernity*. 2013. № 6. P. 111–120.
4. Krasin Yu. A. Greatness and tragedy of the Soviet experiment // *Political studies*. 2017. № 1. P. 10–23.
5. Khomyakov S. V. Cultural symbols and myths of imperial Russia and their transformation in the Soviet ideological system // *The era of socialist reconstruction: ideas, myths and programs of social transformations*. Yekaterinburg, 2017. P. 702–708.
6. Bondar V. I. Designing the Bolshevik Party as an Instrument of Power // *The Epoch of Socialist Reconstruction: Ideas, Myths and Programs of Social Transformations*. Yekaterinburg, 2017. P. 160–167.
7. Feldman M. A. On the eve of the century of the October Revolution. Some results of historical research // *Social Sciences and Modernity*. 2017. № 2. P. 64–75.



*Фельдман М. А.*

8. Chistikov A. N. Party-state bureaucracy of the North-West of Soviet Russia of the 1920s. SPb., 2007.
9. Danilov V. P. Introduction. Transcripts of the plenums of the Central Committee of the CPSU (b) 1928–1929: a historical source in the context of the era // How NEP was broken. Transcripts of plenums of the Central Committee of the CPSU (B.) 1928–1929. V.1. M., 2000. P. 6–14.
10. Prospects for the development of the national economy of the USSR in 1926/27–1939/31. (Materials of the central commission for the five-year plan). M., 1927.
11. Golubev A. V. Soviet Society and the “War Alarms” of the 1920s // Domestic History. 2008. № 1. P. 36–58.
12. Rogovin V. Was there an alternative? Trotskyism: a look through the years. M. 1992.
13. Khlevnyuk O. V. Master. Life of one leader. M., 2016.
14. Danilov V. P. History of the peasantry of Russia in the twentieth century. Selected works. Part. 1. M., 2011.
15. Danilov V. P. Bukharinskaya alternative “// History of the peasantry of Russia in the twentieth century. Selected works. Part 2. M., 2011.
16. How to break NEP. Transcripts of plenums of the Central Committee of the CPSU (b). 1928–1929 M., 2000.
17. Problems of reconstruction of the national economy for the five-year period (five-year perspective plan at the fifth congress of councils of state plans). M., 1929.
18. How to break NEP. Transcripts of plenums of the Central Committee of the CPSU (b). 1928–1929 V.5. Joint plenum of the Central Committee and the Central Control Commission of the CPSU (b). April 16–23, 1929. M., 2000.
19. Pantsov A. V. Deng Xiaoping. (series ZHZL). M., 2013.
20. Senyavsky A. S. NEP: Modern approaches and prospects for studying // NEP: economic, political and socio-cultural aspects (experience of system analysis). M., 2006.



## ДУАЛИЗМ В РАЗВИТИИ УПРАВЛЕНЧЕСКОГО УЧЕТА: СТАНДАРТИЗАЦИЯ И ИНДИВИДУАЛИЗАЦИЯ

**Шароватова Е. А.**

доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры бухгалтерского учета, Ростовский государственный экономический университет (Россия), 344002, Россия, Ростов-на-Дону, ул. Б. Садовая, 69, esharovatova@mail.ru

**Омельченко И. А.**

кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры бухгалтерского учета, Ростовский государственный экономический университет (Россия), 344002, Россия, Ростов-на-Дону, ул. Б. Садовая, 69, omelira@yandex.ru

УДК 657.0/.5  
ББК 65.052.201.2

**Цель.** Исследовать роль участия представителей профессии «бухгалтер» в управлении современной организацией и предложить варианты унификации прикладных инструментов управленческого учета.

**Методы.** Анализ методических возможностей управленческого учета позволил предложить направления унификации приемов управленческого учета в России на этапе подготовки профессиональных кадров в области экономики и на этапе использования его результатов в прикладной деятельности.

**Результаты.** Обоснован вывод о целесообразности разработки на законодательном уровне двух регламентов по управленческому учету: во-первых, профессионального стандарта бухгалтера в области управленческого учета для использования в вузовском обучении по аналогии с профессиональным стандартом «Бухгалтер», во-вторых, методических рекомендаций по управленческому учету для типизации терминологии и универсальных инструментов управленческого учета в сфере управления бизнесом.

**Научная новизна.** Предложенные направления унификации в отношении приемов управленческого учета позволят исключить разнонаправленные представления о наполняемости учебного процесса при подготовки профессиональных кадров и обеспечить бизнес возможным набором прикладных инструментов в области управленческого учета.

*Ключевые слова:* управленческий учет, профессиональный стандарт, знания, умения.

## DUALISM IN THE DEVELOPMENT OF MANAGEMENT ACCOUNTING: STANDARDIZATION AND INDIVIDUALIZATION

**Sharovatova E. A.**

doctor of Economics, Associate Professor, Professor of the Accounting Department, Rostov State Economic University University (Russia), 344002, Russia, Rostov-on-Don, B. Sadovaya str., 69, esharovatova@mail.ru

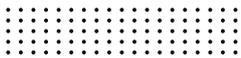
**Omelchenko I. A.**

candidate of economic sciences, associate professor, associate professor of the department of accounting, Rostov State Economic University (Russia), 344002, Russia, Rostov-on-Don, B. Sadovaya str., 69, omelira@yandex.ru

**Purpose.** Investigate the role of participation of representatives of the profession “accountant” in the management of a modern organization and offer options for unifying the applied management accounting tools.

**Methods.** The analysis of methodological possibilities of management accounting allowed to propose directions for unification of management accounting methods in Russia at the stage of training professional personnel in the field of economics and at the stage of using its results in applied activities.

**Results.** The conclusion on the expediency of development at the legislative level of two regulations on management accounting is substantiated: firstly, the professional standard of the accountant in the field of management accounting for



*Шароватова Е. А., Омельченко И. А.*

use in university education by analogy with the professional standard “Accountant”; second, the methodological recommendations on management accounting for typification terminology and universal tools of management accounting in the field of business management.

**Scientific novelty.** The proposed directions of unification with respect to methods of management accounting will make it possible to exclude multidirectional ideas about the completeness of the educational process in the training of professional personnel and provide business with a possible set of applied tools in the field of management accounting.

*Key words:* management accounting, professional standard, knowledge, skills.

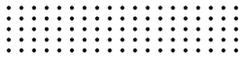
Развитие любой системы подчиняется законам диалектики. Бесспорно, бухгалтерский учет является системой информационно-аналитического обеспечения процессов управления экономических субъектов, причем системой перманентно трансформирующейся под воздействием внутренних и внешних факторов. К наиболее значимым в современных условиях можно отнести: «оцифровывание» экономики, глобализация информационного пространства, автоматизация фиксации первичных фактов хозяйственной деятельности в момент их совершения, формирование системы тотального автоматизированного контроля со стороны фискальных органов вплоть до контроля единичных товарных операций (внедрение системы ЕГАИС, онлайн-кассы, чипирование товара и т.д.). Как следствие, рутинные учетные процедуры зачастую уже не требуют человеческого вмешательства, поскольку фиксацию фактов хозяйственной деятельности осуществляют работники, в большей степени являющиеся операторами по вводу информации, а не профессиональными бухгалтерами. Так, продавец в магазине, выбивая чек покупателю, даже не подозревает, что одновременно запускает процесс фиксации в бухгалтерском учете целого «комплекта» бухгалтерских проводок по списанию товара с баланса организации, начисление выручки от реализации товара, отражение задолженности перед бюджетом по НДС и др.

Именно поэтому в последнее время в медийном пространстве усилились разговоры об «отмирании» профессии бухгалтера. Так, в 2016 г. ленты новостей пестрили сообщениями о том, что в ходе Московского финансового форума прозвучала идея о том, что профессия бухгалтера будет уходить с рынка в связи с появлением новых технологий и потребность в бухгалтерях в ближайшем будущем может исчезнуть, так как их работу смогут выполнять автоматизированные программы [<https://vz.ru/news/2016/9/23/834362.html>]. Специалисты Сколково ещё в 2015 году издали «Атлас новых профессий», в котором в составе «устаревающих интеллектуальных профессий», наряду с профессиями «сметчик», «аналитик», «логист», «банковский операционист» на первом месте указали профессию «бухгалтер» [[http://www.skolkovo.ru/public/media/documents/research/sedec/SKOLKOVO\\_SEDeC\\_Atlas.pdf](http://www.skolkovo.ru/public/media/documents/research/sedec/SKOLKOVO_SEDeC_Atlas.pdf)]. При-

чем последний вид трудовой деятельности, по мнению сколковцев, практически исчезнет до 2020 года. Авторы отмечают: «Специальный софт уже сейчас позволяет новичкам довольно быстро справиться с базовыми операциями по аудиту и бухгалтерскому учету. В будущем компьютерные программы смогут полностью заменить людей» [[http://www.skolkovo.ru/public/media/documents/research/sedec/SKOLKOVO\\_SEDeC\\_Atlas.pdf](http://www.skolkovo.ru/public/media/documents/research/sedec/SKOLKOVO_SEDeC_Atlas.pdf)]. Стоит отметить, что данный Атлас подлежит распространению в школах для профориентирования выпускников.

Бесспорно, сегодня вряд ли найдутся оппоненты, категорически выступающие против технического и информационного прогресса в части автоматизации документооборота. Подтверждением тому стал процесс активного внедрения программ по штрих-кодированию операций по движению материальных активов, что позволяет автоматизировать все стандартные операции с целью уменьшения влияния человеческого фактора и снижения трудозатрат на фиксирование рутинных учетных проводок. В то же время весьма скептически можно отнестись к постулату об отмирании столь распространенной профессии (по ряду неофициальных данных в России бухгалтеров около пяти миллионов). Несомненно, данный вид трудовой деятельности подвержен диалектическому закону «отрицание отрицания»: сегодня бухгалтеру не требуются счета и арифмометр и он не использует группированные ведомости для «ручных проводок». И если анализировать диалектику расширения функций современного специалиста по учету за последние 40–50 лет, то можно сказать, что современное содержание профессии отрицает предыдущее, а будущее приведет к отрицанию настоящего.

На этом фоне будущее профессии «бухгалтер» адекватно трансформации внешней и внутренней среды хозяйствования. Да, несомненно, что функция механической фиксации фактов хозяйственной деятельности в ближайшее время будет полностью автоматизирована. Но это не исключает необходимости интеллектуального капитала профессионально реагировать на изменения в стратегии и тактике управления фирмой. Реакция на форс-мажорные обстоятельства и решение нестандартных проблем, появившихся в ответ на экономические риски, не заложено в алгоритм любого программного продукта. В этой связи,



*Шароватова Е. А., Омельченко И. А.*

творческая составляющая в работе бухгалтера, всегда присутствующая в составе функциональных обязанностей, переместилась из поля бухгалтерского учета в поле управленческого учета.

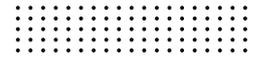
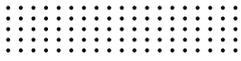
Управленческий учет уже давно занял достойное место в системе международного и российского менеджмента, являясь самостоятельной отраслью управления со своими теоретическими, методологическими и организационными потребностями. В силу того, что в основе развития учетной инфраструктуры всегда лежат экономические интересы, исторически управленческий учет в отличие от бухгалтерского (финансового) учета стал отражением потребности собственников капитала и наемных менеджеров в получении оперативной и детальной информации о хозяйственных процессах субъекта. Стандартизация обязательного финансового учета, как на уровне экономик отдельных государств (национальные стандарты учета), так и в целях развития мировой экономики (МСФО) позволила акционерам и инвесторам легко воспринимать содержание бухгалтерской отчетности при выборе стратегии развития экономического субъекта и при выборе решения о целесообразности инвестиций.

Причем, наиболее жесткой регламентации в силу обязательности ведения подвержен именно финансовый учет, правила ведения которого устанавливаются на законодательном уровне. Не обошли эти процессы и Россию. Начало процессов стандартизации бухгалтерского учета в российской теории и практике было положено в период отмены централизованного планирования экономики. С тех пор форматы российской бухгалтерской отчетности в определенной степени сближены с международными форматами, что делает выгодным фактор единообразия отчетности для восприятия представителями внешнеэкономической деятельности. Что касается управленческого учета, то его регламентация в зарубежной и российской практике идет различными путями и это стало объектом научного и практического интереса, как в международной, так и российской теории учета. Международные исследователи в области управленческого учета, такие как А. Апчерч [1], Э. Аткинсон [2], Р. Вандер Вил [3], Р. Гаррисон [4], К. Друри [5], Т. Скоун [6] и др. обосновали новое качество учета в сфере менеджмента, базовые основы которого не отрицают привычной техники учета хозяйственных операций, но опираются на зависимые от потребностей бизнеса иные основы группировки прибылеобразующих показателей. При этом в странах-лидерах мировой экономики стандартизация управленческого учета уже более века признана, безусловно, необходимой, в то время как в России этот процесс находится лишь на стадии обсуждения научным сообществом.

Независимость приемов управленческого учета от стандартов бухгалтерского (финансового) учета в Рос-

сии привела к развитию теории первого и способствовало разработке учетно-управленческих регламентов, способных помочь коммерческому предпринимательству адаптироваться в рыночной среде. Значимыми для современного менеджмента стали труды российских ученых, таких как Е. В. Акчурина [7], М. А. Вахрушина [8], Н. П. Кондраков [9], О. А. Николаева [10], А. Д. Шеремет [11] и др., которые раскрыли преимущества выделения в учете новой для России подсистемы учета и насытили прикладную практику новыми категориями и их практической реализацией в российском менеджменте. Это привело к небывалому интересу отечественного предпринимательства к возможностям управленческого учета, подтверждением чего стали массовые научно-прикладные исследования в этой области, появление учебных программ по управленческому учету в высших учебных заведениях, выход профессиональных журналов в области управленческого учета, систематически проводимые публичные конференции по указанному направлению на различных профессиональных площадках и пр., что в совокупности окончательно переместило акценты по управлению бизнесом из сферы финансового в сферу управленческого учета. В более эволюционном аспекте данные процессы были рассмотрены авторами в международной публикации [12].

Однако, несмотря на увеличившийся интерес к возможностям управленческого учета, в России вплоть до настоящего времени данная подсистема учета является исключительно креативным продуктом менеджмента организации. На каждом предприятии формирование системы управленческого учета и бюджетирования осуществляется по собственной корпоративной методике. Поскольку в отношении управленческого учета отсутствует систематизированный подход в типизации приемов учета в сочетании с целями внутреннего менеджмента, то это характеризует присутствие фактора тотальной корпоративной **индивидуализации** управленческого учета в отечественной экономике. При этом различное знание компетенций в отношении управленческого учета приводит к различному пониманию его прикладной настройки: в одних организациях в качестве управленческого учета воспринимается расширенные аналитические признаки в части составляющих технологического процесса при производстве продукции, в других – детализация затрат и доходов по сегментам операционной и инвестиционной деятельности, в третьих – расширенная информативность затрат по местам их возникновения и иное. На этом фоне разработка методической базы в отношении типичных возможностей управленческого учета, рекомендованных на законодательном уровне или профессиональными сообществами в России во многом способствовало бы минимизации риск-менеджмента в конкурентном предпринимательстве. Сочетание такого типового набора



*Шароватова Е. А., Омельченко И. А.*

инструментов по управленческому учету с нетиповыми особенностями того или иного отраслевого бизнеса (технологические, организационные, структурные, территориальные) усилило бы независимость менеджмента от чрезвычайных ситуаций в экономике. В результате целесообразным для российской теории и практики учетного обеспечения на законодательном уровне после стандартизации бухгалтерского учета инициировать профессиональных участников к разработке методических регламентов в области управленческого учета, носящих рекомендательный характер для современного менеджмента.

Абсолютно иной подход в отношении управленческого учета сложился в странах развитой экономики. Так в США ещё в 1919 году была создана Национальная ассоциация бухгалтеров по учету затрат (НАСА – National Association of Cost Accountants), в 1929 году переименованная в Национальную ассоциацию бухгалтеров (NAA – National Association of Accountants). В 1972 году NAA утвердила сертификационную программу «Сертифицированный управленческий бухгалтер» (СМА – The Certified Management Accountant) и создала организацию по проведению программы СМА – Институт управленческого учета (ИМА – the Institute of Management Accounting). В 1996 году ИМА был переименован в Институт сертифицированных управленческих бухгалтеров (the Institute of Certified Management Accountant), а NAA – переименована в Институт управленческих бухгалтеров (ИМА – the Institute of Management Accountants). Стремление к лидерству в экономике стало причиной разработки нескольких десятков регламентов в области управленческого учета, носящих статус методических рекомендаций, для их практического применения в бизнесе:

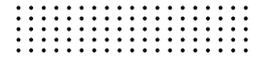
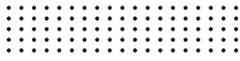
- регламенты, раскрывающие экономические признаки управленческого учета;
- регламенты, характеризующие термины в области управленческого учета;
- регламенты, поясняющие конструктивный принцип управленческого учета;
- регламенты, позволяющие применить теоретические приемы и способы управленческого учета в системе менеджмента;
- регламенты, конкретизирующие ряд приемов и способов управленческого учета в некоторых сегментах бизнеса [13, с. 67–73].

В результате, действующие в американской практике стандарты по управленческому учету в большей степени являются прикладными при выработке как тактики, так и стратегии управления в той или иной отрасли. Указанные регламенты стали первыми учетными ориентирами в международной практике менеджмента, вторичными к разработке были приняты стандарты по бухгалтерскому (финансовому) учету, что,

также как и России, оправданно стремлением международных компаний представить структуру бухгалтерской отчетности для единообразного восприятия в мировой экономике.

Опыт же международной практики в части стандартизации управленческого учета пока не получил поддержки в России ни на законодательном, ни на общественном уровне. Стремление крупных предпринимателей в расширении своих знаний в указанной сфере пока реализуется исключительно по программам иностранных профессиональных сообществ, прежде всего СИМА (Chartered Institute of Management Accountants – Сертифицированный институт специалистов по управленческому учёту, Великобритания) и ИМА (Institute of Management Accountants – Международная ассоциация сертифицированных специалистов по управленческому учёту, США). Частному и малому бизнесу существенная стоимость получения таких знаний, с одной стороны, отсутствие видимых преимуществ управленческого учета в каких-либо регламентах, с другой стороны, становится преградой в адаптации его перспективных приемов в прикладной деятельности.

Таким образом, в российской практике законодательства нельзя отрицать своевременность интереса к унификации терминологии и приемов управленческого учета, а на их основе – **унификации** типичных инструментов управленческого учета для теории и практики современного менеджмента. В этой связи назрела объективная потребность в разработке и реализации методических рекомендаций по управленческому учету в России для большого и малого бизнеса, содержащих типовой набор приемов и техники получения учетно-аналитической информации для ведения конкурентоспособного бизнеса. Объектами указанных рекомендаций могут стать характеристики типовых составляющих управленческого учета: терминология управленческого учета, объекты управленческого учета, группировка затрат для целей управления, методы калькулирования, особенности ведения учета того или иного информационного сегмента, типовые форматы управленческой отчетности и многое другое. Например, раскрытие характерных особенностей носителей затрат, мест возникновения затрат и центров финансовой ответственности в типовых рекомендациях позволило бы в корпоративной учетной политике по управленческому учету с большей уверенностью сформировать справочник аналитических объектов учета, выработать технологию кодирования объектов, определить алгоритм настройки программного продукта по ведению регулярного учета. Особое внимание можно было бы уделить типовым признакам центров финансовой ответственности, доказав преимущество систематической взаимосвязи в учете каждой хозяйственной



*Шароватова Е. А., Омельченко И. А.*

операции с руководителем, несущим ответственность за ее результат. Тем самым можно было бы контролировать влияние подконтрольных операций на прибыль коммерческого субъекта.

Не менее важны подходы к типизации возможных группировок расходов, структурированных, например, по фактору влияния на принятие управленческих решений, по фактору подконтрольности линейным руководителям, по фактору зависимости от внешней и внутренней среды субъекта, по фактору значимости для социальной составляющей организации и прочим факторам.

Наконец, в коммерческой деятельности особым интересом пользовались бы стандарты, типизирующие основные подходы к классификации методов исчисления себестоимости по различным основаниям, например, по признаку технологической особенности производства (позаказный, попередельный, попроцессный методы учета затрат), по признаку полноты формирования затрат (метод расчета полной и сокращенной себестоимости), по признаку нормирования затрат (нормативный метод учета затрат и метод расчета фактической себестоимости) и иные признаки. Это способствовало бы более объективному формированию составляющих калькуляционной технологии учета для предприятия той или иной отрасли.

Таким образом, отсутствие в российском менеджменте знаний о типичных приемах управленческого учета зачастую ставит в зависимость учетную инфраструктуру организации от субъективных познаний того или иного топ-менеджера. Кроме того, современные бухгалтеры, до сих пор не обеспечены профессиональным стандартом бухгалтера в области управленческого учета (по аналогии с профессиональным стандартом «Бухгалтер»), ориентирующего их на профессиональные компетенции и трудовые функции, стремление к которым должно закладываться в учебном процессе. Однако учебный процесс в каждом ВУЗе при подготовке бухгалтера, в т.ч. в области управленческого учета, ориентирован на свою индивидуальную структурность рабочего плана дисциплины. Поскольку заполнить пробел в исследуемой области помогли бы регламенты по управленческому учету в виде методических рекомендаций или стандартов, можно предложить выделить ключевые группы стандартов по нескольким направлениям, каждое из которых позволит понять сущность той или иной учетно-управленческой категории и оценить корпоративное влияние этого приема на улучшение информативности для целей управления бизнесом.

Первое направление стандартизации включает регламенты, характеризующие основные компоненты управленческого учета: составляющие его характеристики, цели, задачи и принципы управленческого учета,

набор его основных функций и потребители информации. Такие регламенты будут способствовать пониманию целесообразности организации управленческого учета в нагрузку к финансовому учету. Второе направление стандартизации управленческого учета может объединить регламенты, характеризующие типовой набор основных приемов учета в сфере управления, например,

1) характеристику типовых объектов управленческого учета, а также возможные их вариации и соподчиненность друг другу;

2) характеристику различных группировок затрат для целей принятия управленческих решений;

3) характеристику ключевых подходов к выбору метода учета затрат и калькулирования объектов управленческого учета в зависимости от фактора оперативности формирования себестоимости, полноты формирования себестоимости и фактора технологической зависимости затрат;

4) характеристику приемов взаимосвязи управленческого учета с подсистемами бюджетирования, контроллинга, операционного анализа.

Третье направление стандартизации может охватывать регламенты в отношении прикладных приемов управленческого учета для конкретных отраслей экономики, раскрывая возможности калькуляционных расчетов, детализации объектов калькулирования и выбора калькуляционных единиц, формирования индивидуальных форматов отчетности и многое другое. Четвертое направление может раскрывать концепции управленческого учета в отношении точечных приемов управления, независимо от технологической и отраслевой составляющей организации: особенности учета затрат на качество, индивидуализация расходов на инновационные продукты, учет расходов на безопасность бизнеса, учет затрат по центрам финансовой ответственности, алгоритм расчета внутренних трансфертных цен и возможности их использования для менеджмента и пр. Направления носят открытый характер, могут пополняться новыми регламентами в зависимости от потребностей современного управления.

В целом регламенты, как информационное поле для стандартизации управленческого учета в разрезе предложенных направлений позволят вооружить бизнес современными приемами управления и разграничить информационный ресурс финансового и управленческого учета. Основные различия в подходах к стандартизации финансового и управленческого учета в России представлены в таблице 1.

Таким образом, унификация управленческого учета и регламентация его основных приемов позволит упростить процесс создания и совершенствования индивидуальной системы учетно-аналитического обеспечения экономического субъекта, предоставляет возможность



*Шароватова Е. А., Омельченко И. А.*

*Таблица 1. Различия в подходах к стандартизации финансового и управленческого учета в России*

Объекты стандартизации	Цель стандартизации	
	Бухгалтерский финансовый учет	Управленческий учет
Активы и капитал	Унифицированный подход к отражению в бухгалтерской отчетности	Унифицированный подход к выявлению существенного влияния на прибыль
Обязательства	Унифицированный подход к отражению в бухгалтерской отчетности	Унифицированный подход к взаимосвязи уровня обязательств с руководителями центрами финансовой ответственности (бизнес-процессов)
События после отчетной даты	Выявление фактов после отчетной даты, оказавших влияние на финансовое состояние субъекта	Регламент нецелесообразен
Бухгалтерская отчетность	Формирование структуры бухгалтерской (финансовой) отчетности по единообразию	Формирование наглядности результатов существенного влияния на прибыль участников управления (производственных и непроизводственных)

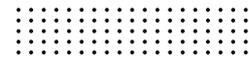
вооружить любой бизнес типовым набором приемов учета в системе менеджмента и расширить типичность учета в зависимости от новых целевых приоритетов самого бизнеса. В свою очередь, специалист по управленческому учету экономического субъекта сможет провести самооценку действующей системы учета и по результатам диагностики внести соответствующие предложения. Разработка различных регламентов при этом позволит повысить уровень профессионализма отечественных специалистов в этой области, а диалектичное сочетание стандартизации и индивидуализации управленческого учета станет фактором усиления эффективности управления на уровне хозяйствующих субъектов и экономики в целом.

#### Литература:

1. Апчерч А. Управленческий учет: принципы и практика. М.: Финансы и статистика, 2002. 952 с.
2. Аткинсон Э. А. Управленческий учет. М.: Вильямс, 2007. 874с.
3. Вандер Вил Р. Управленческий учет. М.: Инфра-М, 1997. 477 с.
4. Гаррисон Р. Управленческий учет. СПб.: Питер, 2011. 592 с.
5. Друри К. Введение в управленческий и производственный учет. М.: ЮНИТИ, 2002. 783 с.
6. Скоун Т. Управленческий учет. М.: Аудит : ЮНИТИ, 1997. 179 с.
7. Акчурина Е. В. Управленческий учет. М.: Проспект, 2006. 480 с.
8. Вахрушина М. А. Бухгалтерский управленческий учет. М.: Омега-Л, 2006. 576 с.
9. Кондраков Н. П. Бухгалтерский управленческий учет. М.: ИНФРА-М, 2003. 368 с.
10. Николаева О. А. Управленческий учет. М.: УРСС, 1997. 368 с.
11. Шермет А. Д. Управленческий учет. М.: ФБК ПРЕСС, 2000. 434 с.
12. Tendencies of Standardisation of Management Accounting in Russian and International Practices // European Research Studies Journal. 2017. V. XX. P 45–60.
13. Аверчев И. В. Управленческий учет и отчетность. Постановка и внедрение. М.: Рид Групп, 2011. 416 с.

#### References:

1. Appcherch A. Management accounting: principles and practice. M.: Finance and Statistics, 2002. 952 p.
2. Atkinson E. A. Management Accounting. M.: Williams, 2007. 874p.
3. Vander Wil R. Managerial Accounting. M.: Infra-M, 1997. 477 p.
4. Harrison R. Managerial Accounting. SPb.: Peter, 2011. 592 p.
5. Drury K. Introduction to management and production accounting. M.: UNITI, 2002. 783 p.
6. Skoun T. Managerial Accounting. M.: Audit: UNITI, 1997. 179 p.
7. Akchurina E. V. Management Accounting. M.: Prospekt, 2006. 480 p.
8. Vakhrushin M. A. Accounting management accounting. M.: Omega-L, 2006. 576 p.
9. Kondrakov N. P. Accounting management accounting. M.: INFRA-M, 2003. 368 p.
10. Nikolaeva O. A. Management Accounting. M.: URSS, 1997. 368 p.
11. Sheremet A. D. Management Accounting. M.: FBK PRESS, 2000. 434 p.
12. Tendencies of Standardization of Management Accounting in Russian and International Practices // European Research Studies Journal. 2017. V. XX. P 45–60.
13. Averchev I. V. Management accounting and reporting. Setting and implementation. M.: Rid Group, 2011. 416 p.



## ПРОБЛЕМЫ МОТИВАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ: НОВЫЕ ВЫЗОВЫ

**Шарин В. И.**

доктор экономических наук, профессор кафедры экономики труда и управления персоналом, Уральский государственный экономический университет (Россия), 620144, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта / Народной Воли, 62/45, Sharin\_vi@usue.ru

**Кулькова И. А.**

доктор экономических наук, профессор кафедры экономики труда и управления персоналом, Уральский государственный экономический университет (Россия), 620144, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта / Народной Воли, 62/45, i.a.koulkova@mail.ru

УДК 35.08-057.17  
ББК 67.401.02п

**Цель.** На основе анализа законодательных новелл, связанных с повышением пенсионного возраста муниципальных служащих и увеличением минимального стажа муниципальной службы, дающего право на назначение пенсии за выслугу лет и определения ее размера, выявить риски мотивации муниципальных служащих, предложить комплекс мер по их блокированию.

**Методы.** Системный анализ, общенаучные методы.

**Результаты.** На основе анализа последствий законодательных новелл в части особенностей прохождения муниципальной службы выявлены и оценены риски снижения мотивации служащих, предложен комплекс мер, направленных на повышение уровня их мотивации.

**Научная новизна** заключается в исследовательской оценке рисков снижения мотивации муниципальных служащих, факторов их воспроизводства, предложении комплекса мер, направленных на повышение мотивации служащих.

Статья будет полезна руководителям и специалистам органов власти муниципальных образований, теоретикам и практикам муниципальной службы.

*Ключевые слова:* изменения законодательства в части пенсионного обеспечения муниципальных служащих, социальные гарантии муниципальных служащих, мотивация муниципальных служащих.

## PROBLEMS OF MOTIVATION OF MUNICIPAL EMPLOYEES: NEW CHALLENGES

**Sharin V. I.**

doctor of Economics, Professor of the Department of Labor Economics and Personnel Management, Ural State Economic University (Russia), 620144, Russia, Yekaterinburg, 8<sup>th</sup> March / People's Will str., 62/45, Sharin\_vi@usue.ru

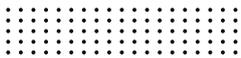
**Kulkova I. A.**

doctor of Economics, Professor of the Department of Labor Economics and Personnel Management, Ural State Economic University (Russia), 620144, Russia, Yekaterinburg, 8<sup>th</sup> March / People's Will str., 62/45, i.a.koulkova@mail.ru

**Purpose.** Based on the analysis of legislative novels related to raising the retirement age of municipal employees and increasing the minimum length of service for the municipal service, giving the right to designate a pension for length of service and determining its size, identify the risks of motivating municipal employees and propose a set of measures to block them.

**Methods.** System analysis, general scientific methods.

**Results.** Based on the analysis of the consequences of legislative novellas regarding the specifics of the passage of the municipal service, the risks of reducing the motivation of employees were identified and assessed, and a set of measures aimed at increasing the level of their motivation was proposed.



*Шарин В. И., Кулькова И. А.*

**Scientific novelty** lies in the research evaluation of the risks of reducing the motivation of municipal employees, the factors of their reproduction, the proposal of a set of measures aimed at increasing the motivation of employees.

The article will be useful to the leaders and specialists of municipal authorities, theorists and practitioners of the municipal service.

*Key words:* changes in legislation regarding the provision of pensions for municipal employees, social guarantees for municipal employees, motivation of municipal employees.

Социальные гарантии выступают существенным мотивом при поступлении на муниципальную службу. Законодательные новации в сфере пенсионного обеспечения муниципальных служащих изменили мотивационный ресурс одной из главных социальных гарантий – пенсии за выслугу лет, что требует исследования последствий для системы муниципальной службы. Так, Федеральным законом от 23.05.2016 № 143-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части увеличения пенсионного возраста отдельным категориям граждан» внесены изменения в Федеральный закон от 15 декабря 2001 года N 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» в части увеличения возраста, по достижению которого назначается страховая пенсия по старости в период замещения муниципальных должностей, должностей муниципальной службы, а также в Федеральный закон от 28.12.2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» в части стажа муниципальной службы для назначения пенсии за выслугу лет.

В результате установлено поэтапное повышение пенсионного возраста муниципальных служащих: для мужчин – на 5 лет (65 лет), женщин – на 8 лет (63 года), путем ежегодного увеличения на полгода, начиная с 2017 года. Кроме того, увеличивается на 5 лет (с 15 до 20 лет) минимальный стаж муниципальной службы, дающий право на назначение пенсии за выслугу лет и определение ее размера, также путем ежегодного увеличения на полгода, начиная с 2017 года. Так, если ранее минимальный размер пенсии за выслугу в 65% должностного оклада назначался за 15 лет службы, то с 2026 года – за 20 лет.

Между тем, законодателем не установлены дополнительные меры мотивации и стимулирования муниципальных служащих в связи с фактическим увеличением срока службы до получения пенсии за выслугу лет, что повлечет снижение мотивации данной категории служащих.

#### **Методологические подходы к оценке мотивационной среды муниципальных служащих старшего возраста**

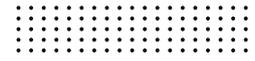
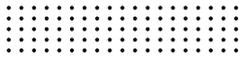
В результате повышения пенсионного возраста муниципальных служащих появятся две новые воз-

растные категории служащих: мужчины в возрасте 60–65 лет и женщины в возрасте от 55 до 63 лет. А. Я. Кибанов, Е. В. Каштанова отмечают, что при планировании этапов карьеры возраст 60–65 лет определяется как этап завершения. Этот период характеризуется кризисом карьеры, минимизацией усилий на работе, люди получают все меньше удовлетворения от работы и испытывают состояние психологического и физиологического дискомфорта [1].

Данное положение подтверждается анализом качественного состава муниципальных служащих, приведенного в Государственной программе Свердловской области «Развитие кадровой политики в системе государственного и муниципального управления Свердловской области и противодействие коррупции в Свердловской области до 2020 года» [Постановление Правительства Свердловской области от 21 октября 2013 года № 1276-ПП] (далее – Программа). Так численность муниципальных служащих области (а на 80% это женщины) в возрасте от 60 лет и старше составила 3%. По данным Государственного комитета статистики численность работников, замещающих муниципальные должности и должности муниципальной службы в возрасте 60–65 лет (на 1 октября 2016 года) составила 13376 человек, или 4%.

Таким образом, лишь очень немногие муниципальные служащие имеют желание и силы продолжать службу в старшем возрасте.

И. С. Шванова, И. Б. Шебураков [2], И. А. Марков [3] приводят результаты социологических исследований, проведенных среди государственных и муниципальных служащих в части востребованности на службе чиновников пожилого возраста. Оценка мнений респондентов о том, кем являются чиновники старшей возрастной группы для государственных органов и подведомственных структур, выявила четкую границу в возрасте 61–65 лет, после которой представители старших возрастов начинают восприниматься скорее не как ценный трудовой ресурс, а как препятствие, тормозящее развитие организации и внедрение инноваций. При этом отношение к ним начинает меняться уже по достижении возраста 56–60 лет, с которого, по мнению респондентов, начинается постепенная трансформация сотрудника в «балласт».



*Шарин В. И., Кулькова И. А.*

Также была проанализирована востребованность действующих государственных служащих старшей возрастной группы в возрасте от 60 лет на различных уровнях государственного управления. Максимальная востребованность характерна для представителей, занимающих должности категории руководитель высшей группы должностей. Установлена тенденция, при которой с уменьшением занимаемой позиции пожилого чиновника уменьшался и показатель его востребованности на данной позиции.

В связи с увеличением срока нахождения на службе до выхода на пенсию, изменится и возрастной состав муниципальных служащих. «Задержавшиеся» на службе на 5–8 лет чиновники снизят кадровую мобильность молодых сотрудников, скорость их продвижения по карьерной лестнице. Учитывая, что молодежь приходит на низовые должности, с низким уровнем материальной мотивации, мотивация карьерным ростом становится ведущей. Отсутствие перспектив мобильности ограничит приток молодежи, создаст диспропорции кадрового состава, преумствленность возрастных групп. В связи с чем обострится и без того сложная ситуация с притоком молодежи на муниципальную службу, ее закреплением. Так, согласно Программе, в Свердловской области муниципальные служащие до 30 лет составляют 15%.

Таким образом, в силу объективных причин, в первую очередь, психологических и физиологических, у муниципальных служащих в возрасте от 60 лет будут возникать проблемы с эффективностью деятельности. Увеличение срока службы до назначения пенсии за выслугу лет приведет к доминированию в кадровом составе чиновников в возрасте от 50 лет, снизит приток молодежи, ее «прослойку» на муниципальной службе, преумствленность деятельности.

#### **Направления формирования адекватной мотивационной среды муниципальной службы**

Исследования мотивационной среды муниципальных служащих дают вариации стимулов в зависимости от различных факторов, но укрупнено их состав следующий: перспективы дальнейшего профессионального и должностного роста, желание больше зарабатывать, стремление занять достойное место в обществе, возможность максимально реализовать себя [4].

Что из арсенала мотиваций материального характера может быть приемлемо для стимулирования деятельности служащих старшего поколения?

На муниципальной службе объем денежного содержания непосредственно увязан с занимаемой должностью и выслугой лет. Поэтому возможности

для материального стимулирования вне этих факторов практически отсутствуют. В пожилом возрасте для подавляющего большинства муниципальных служащих дальнейшее продвижение по служебной лестнице становится неактуальным.

Вместе с тем для рядовых служащих, деятельность которых ориентирована преимущественно на соблюдение рутинных процедур, получение ожидаемого вознаграждения играет определяющую роль. Даже если данные служащие воспринимают свою работу как интересную и разнообразную, они не заинтересованы в достижении высоких результатов, если не считают материальное вознаграждение соответствующим [5].

Как отмечалось, законодательными новеллами увеличивается пенсионный возраст на 5–8 лет и на 5 лет – минимальный стаж муниципальной службы, дающий право на назначение пенсии за выслугу лет и определение ее размера. Увеличивая срок службы до выхода на пенсию, минимальный стаж службы, логично предусмотреть и расширение действия мотиваций на этот период. В этой связи, по нашему мнению, необходимо произвести соответствующие изменения:

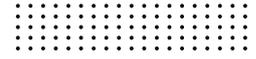
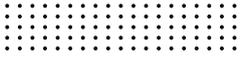
- размера ежемесячной надбавки к должностному окладу за выслугу лет, установив, например, при стаже от 15 до 20 лет – 25%, при стаже от 20 до 25 лет – 30% (сейчас при стаже от 10 до 15 лет – 20%);
- продолжительности дополнительного отпуска за выслугу лет, установив, например, 13 календарных дней при стаже муниципальной службы свыше 20 лет, 16 календарных дней при стаже муниципальной службы свыше 25 лет (сейчас это 10 календарных дней при стаже службы свыше 15 лет).

Данные меры позволят увеличить срок реального действия мотиваций на 5–10 лет, что в определенной мере компенсирует снижение мотивации служащих в связи с увеличением возраста выхода на пенсию.

Кроме того, приведению в соответствие возросшего срока муниципальной службы до назначения пенсии за выслугу лет и мотиваций служащих, может способствовать увеличение количества классов чинов муниципальной службы с трех до четырех (без увеличения срока прохождения муниципальной службы в каждом чине), что «растянет» на больший срок мотивацию карьеры служащего «по горизонтали».

В связи с рисками возможного существенного снижения работоспособности служащих пожилого возраста, обусловленного объективными причинами старения организма, хроническими заболеваниями, необходимо законодательно установить возможность досрочного выхода на пенсию по состоянию здоровья с назначением пенсии за выслугу лет при условии достижения минимальной выслуги лет (20 лет).

Согласно теории потребностей Клейтона Альдерфера движение по иерархии потребностей может осу-



*Шарин В. И., Кулькова И. А.*

ществляться не только снизу вверх, но и сверху вниз, в том случае, если не удовлетворяются потребности верхнего уровня. Например, чем менее удовлетворены потребности личного роста и самореализации, тем сильнее становятся социальные потребности (потребности связи, общения, принадлежности, причастности). Поэтому в случае отсутствия карьерного роста, могут возникнуть социальные потребности.

Не абсолютизируя данную теорию для всех жизненных ситуаций, ее применение, по нашему мнению, будет уместно для значительной части служащих старшего возраста. Поэтому муниципальным служащим старшего возраста вместо карьерного роста, который по объективным причинам не может быть обеспечен всем служащим старшего возраста, как мотивацию, можно предложить реализовать социальные интересы.

Это потребует новых подходов к организации прохождения муниципальной службы чиновниками старшего возраста. Функции кадровых служб муниципальных органов необходимо переориентировать с кадрового делопроизводства на применение новейших технологий управления персоналом, индивидуальный подход к планированию профессионального развития. Важно обеспечить возможность данной категории служащих приобретать новые профессиональные знания и опыт (переобучение и переподготовка), а также передавать их более молодым сотрудникам.

Среди сфер применения сил муниципальных служащих пожилого возраста: участие в наставнической деятельности, адаптации молодых (вновь поступивших) служащих; работа в качестве советника (помощника) руководителя органа власти или лица замещающего муниципальную должность; экспертное, консультационное сопровождение деятельности органа власти по отдельным направлениям деятельности на постоянной основе или привлечение для решения отдельных вопросов; участие в проектной деятельности в качестве члена проектной команды; осуществление коучинга руководителей; осуществление преподавательской деятельности, как на постоянной основе, так и в качестве приглашенного эксперта; работа в общественных советах, общественных организациях по вопросам деятельности органов власти [6].

В силу объективных причин, в первую очередь, психологических и физиологических муниципальные служащие пожилого возраста подвержены риску снижения трудоспособности, трудовой отдаче. Поэтому полезными, по ситуации, будут «ресурсосберегающие» технологии занятости, связанные со снижением интенсивности нагрузок, направленные на восстановление, реабилитацию жизненных сил: гибкий график труда, предоставление неполного рабочего дня, исключение ненормированного рабочего дня, работа на дому, предоставление «чрезвычайных» отпусков, ограничение

командировок, регулярное санаторно-курортное обеспечение, диспансеризация, дневные стационары [7].

Не реализована на муниципальной службе мотивация почта, уважения. Законами субъектов Российской Федерации о муниципальной службе предусматривается поощрение муниципального служащего. Так статьей 12 Закона Свердловской области от 29.10.2007 № 136-ОЗ «Об особенностях муниципальной службы на территории Свердловской области» за безупречную и эффективную муниципальную службу предусматриваются различные виды поощрения и награждения, включая почетные грамоты, почетные звания. Однако, по нашему мнению, они используются крайне недостаточно. Как правило, прослужив 25–30 лет чиновник, в отличие от военных, правоохранительных государственных служащих уходит на пенсию, не имея почетных званий, государственных наград, а порой даже знаков отличия за безупречную службу. Очевидно, что мотивы, связанные с воздействием на сферу репутации, почта в период службы использованы не были, а значит, государство недополучило от работника повышения результатов труда.

Система награждений муниципальных служащих – это огромный, пока нереализованный мотивационный ресурс муниципальной службы при правильном ее применении. Принцип восходящего награждения – от менее к более значимой награде аналогичен продвижению по службе, но вместо более высокой должности – более высокая по рангу награда, отражающая рост почта, общественного признания. Принцип восходящего награждения имеет исторические корни – он широко и эффективно применялся в российской гражданской службе в XVIII – XIX веках. Представление к муниципальным, правительственным, государственным и иным видам наград за выслугу лет должно происходить по истечению срока службы 10, 15, 20, 25, 30 лет с учетом безупречности службы [8].

Увеличение срока нахождения на службе до выхода на пенсию не должно существенно повлиять на кадровую мобильность молодых сотрудников, скорость их продвижения по карьерной лестнице. Иначе это создаст препятствия к накоплению специфического человеческого капитала в государственном аппарате, вызывая неоправданную и непреодолимую сегментацию коллективов на молодежь, занимающую низшие этажи бюрократической иерархии, и пожилых, монополизировавших высшие [9].

В настоящее время отмечается отсутствие понятной и эффективной системы обновления, т.е. отбора молодежи для муниципальной службы, отсутствие прозрачных механизмов карьерного роста и продвижения, вертикальной и горизонтальной ротации, неэффективные инструменты поиска кандидатов на государственную и муниципальную службу [10].



*Шарин В. И., Кулькова И. А.*

Если исходить из целесообразности долговременной карьеры, то тогда процессы продвижения (вертикальной мобильности) приобретают ключевую мотивирующую роль. Вся система стимулов должна при этом иметь перспективный, отсроченный характер. Чтобы побудить чиновника сохранять долговременную приверженность организации и эффективно работать на протяжении длительного периода, надо у него формировать ощущение того, что его сегодняшние усилия будут вознаграждены в будущем, т.е. его статус и заработок будут расти в зависимости от стажа успешной работы [11].

Чтобы не допустить существенного оттока способных молодых чиновников (в возрасте до 30 лет) с муниципальной службы, по нашему мнению, целесообразно: обеспечить равный доступ (на конкурсной основе) к муниципальной службе, равный старт на службе (шефство, наставничество, профессиональная адаптация), а затем, по итогам профессионального отбора включать наиболее талантливых в кадровый резерв, работать с этой категорией предметно, на основе среднесрочных индивидуальных планов профессионального развития, которые обозначают возможные траектории служебной карьеры. Закрепление на службе осуществляется посредством механизмов долговременных мотиваций с перспективным, отсроченным характером стимулов.

Таким образом, по нашему мнению, целесообразна реализация комплекса мер, направленных на повышение мотивации муниципальных служащих, компенсирующего риски мотивации, связанных с увеличением возраста, по достижению которого назначается страховая пенсия по старости в период муниципальной службы, а также стажа службы для назначения пенсии за выслугу лет:

- увеличение продолжительности дополнительного отпуска за выслугу лет при стаже муниципальной службы свыше 20 лет, свыше 25 лет, а также размера ежемесячной надбавки к должностному окладу за выслугу лет, при стаже от 15 до 20 лет, от 20 до 25 лет. Данные меры позволят увеличить срок реального действия данных мотиваций на 5–10 лет, в какой-то степени компенсировав демотивацию служащих увеличением возраста выхода на пенсию;
- увеличение количество классов чинов муниципальной службы с трех до четырех (без увеличения срока прохождения муниципальной службы в каждом чине), что усилит мотивацию карьеры служащего «по горизонтали»;
- реализовать на муниципальной службе мотивации почета, уважения, с учетом принципа восходящего награждения – от менее к более значимой награде, что аналогично продвижению по службе, но в наградах;
- применять новые подходы к организации продвижения муниципальной службы чиновниками пожи-

лого возраста, включая, гибкие мотивации, «ресурсосберегающие» технологии занятости, связанные со снижением интенсивности нагрузок;

- учитывая возможное существенное снижение работоспособности муниципальных служащих пожилого возраста по состоянию здоровья, законодательно установить возможность досрочного выхода на пенсию по состоянию здоровья с назначением пенсии за выслугу лет при условии достижения минимальной выслуги лет;
- обеспечить для молодых муниципальных служащих равный доступ к службе на основе конкурсного отбора, а также равные стартовые возможности на базе процедур, обеспечивающих эффективную профессиональную и социальную адаптации молодежи на службе. На основе профессионального отбора к дальнейшей службе посредством конкурсных мероприятий и механизмов кадрового резерва выявлять наиболее талантливую молодежь, содействовать ее профессиональному развитию, формировать возможные траектории служебной карьеры. Закрепление на службе способной молодежи, состоящей в кадровом резерве, осуществляется посредством механизмов долговременных мотиваций с перспективным, отсроченным характером стимулов.

## Заключение

Законодательные новации в сфере пенсионного обеспечения муниципальных служащих изменили мотивационный ресурс одной из главных социальных гарантий – пенсии за выслугу лет, что требует исследования последствий для системы муниципальной службы. Законодателем не установлены дополнительные меры мотивации и стимулирования муниципальных служащих в связи с фактическим увеличением срока службы до получения пенсии за выслугу лет, что повлечет снижение мотивации служащих.

Данные изменения могут затормозить скорость продвижения по карьерной лестнице молодых чиновников, создать препятствия к накоплению специфического человеческого капитала в государственном аппарате, вызывая неоправданную и непреодолимую сегментацию коллективов на молодежь, занимающую низшие этажи бюрократической иерархии, и пожилых, монополизировавших высшие.

Ситуация требует приведения мотивационной сферы муниципальной службы в соответствие с изменившимися условиями ее прохождения. Также важно переориентировать функции кадровых служб муниципальных органов с кадрового делопроизводства на применение новейших технологий управления персоналом, индивидуальный подход к планированию про-



*Шарин В. И., Кулькова И. А.*

фессионального развития чиновников. Авторами предлагается комплекс мер, направленных на повышение мотивации муниципальных служащих.

#### Литература:

1. Кибанов А. Я., Каштанова Е. В. Управление персоналом: теория и практика. Управление деловой карьерой, служебно-профессиональным продвижением и кадровым резервом: учебно-практическое пособие. М.: Проспект, 2013.
2. Шванова И., Шебураков И. Управление карьерным развитием государственных служащих старшей возрастной группы // Интерактивная наука. 2016. № 5.
3. Марков И. Управление карьерой государственных и муниципальных служащих как залог успешной работы органов государственной и муниципальной власти // Государственное и муниципальное управление в XXI веке: теория, методология, практика. 2017. № 27.
4. Ковалева М. А. Проблемы мотивации и стимулирования в профессиональной деятельности государственных служащих // Ученые записки. 2005. № 2.
5. Божья-Воля А. А. Особенности мотивации работников в частном секторе и на государственной службе // ARS ADMINISTRANDI. 2013. № 2.
6. Синягин Ю. В. Обзор исследований карьерной траектории государственных служащих старшей возрастной группы / Наука для образования. М.: ЦНПРО, 2015.
7. Потемкин В. К. Управление персоналом: Учебник для вузов. СПб.: СПбГУЭФ, 2009.
8. Шарин В. И. Система мотивации профессиональной деятельности государственных гражданских служащих Российской Федерации. // Human Progress. Т. 3. № 4
9. Гимпельсон В., Магун В. Найм и карьера молодых чиновников: идеи М. Вебера и российская реальность // Россия реформирующаяся. 2004. № 4.
10. Поликанов Д. В. «Кадровый голод» на государственной и муниципальной службе // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2010. № 5 (99).

11. Гимпельсон В., Магун В. На службе государства Российского: перспективы и ограничения карьеры молодых чиновников // Вестник общественного мнения. Данные. Анализ. Дискуссии. 2004. № 5 (73).

#### References:

1. Kibanov A. Ya., Kashtanova E. V. Personnel management: theory and practice. Management of a business career, professional-professional promotion and personnel reserve: a practical guide. M: Prospekt, 2013.
2. Shvanova I., Sheburakov I. Management of career development of civil servants of the senior age group // Interactive science. 2016. № 5.
3. Markov I. Managing the career of state and municipal employees as a guarantee of successful work of state and municipal authorities // State and municipal governance in the 21st century: theory, methodology, practice. 2017. № 27.
4. Kovaleva M. A. Problems of motivation and stimulation in the professional activity of civil servants // Uchenye zapiski. 2005. № 2.
5. Bojya-Volya A. A. Features of motivation of workers in the private sector and in the public service // ARS ADMINISTRANDI. 2013. № 2.
6. Sinyagin Yu. V. A survey of career path trajectories of senior civil servants // Science for Education. M.: TsNPRO, 2015.
7. Potemkin V. K. Personnel management: Textbook for high schools. SPb: SPbGuEF, 2009.
8. Sharin V. I. System of motivation of professional activity of state civil servants of the Russian Federation // Human Progress. V.3. № 4.
9. Gimpelson V., Magun V. Hiring and career of young officials: M. Weber's ideas and Russian reality // Russia reformed. 2004. № 4.
10. Polikanov D. V. "Staff hunger" in state and municipal service // Monitoring of public opinion: economic and social changes. 2010. № 5 (99).
11. Gimpelson V., Magun V. At the service of the Russian state: perspectives and career limitations of young officials // Bulletin of public opinion. Data. Analysis. Discussions. 2004. № 5 (73).



## ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

### ЭВОЛЮЦИЯ МЕХАНИЗМА УПРАВЛЕНИЯ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ СТРАНЫ И РЕГИОНОВ УРАЛА

**Масленников М. И.**

доктор экономических наук, профессор, ведущий научный сотрудник, Институт экономики Уральского отделения Российской академии наук (Россия), 620014, Россия, Екатеринбург, ул. Московская, 29, mim1943@mail.ru

**Андреева Е. Л.**

доктор экономических наук, профессор, ведущий научный сотрудник, руководитель центра региональных компаративных исследований, Институт экономики Уральского отделения Российской академии наук (Россия), 620014, Россия, Екатеринбург, ул. Московская, 29, elenandr@mail.ru

**Мыслякова Ю. Г.**

кандидат экономических наук, старший научный сотрудник, Институт экономики Уральского отделения Российской академии наук (Россия), 620014, Россия, Екатеринбург, ул. Московская, 29, jul\_jul@inbox.ru

УДК 339.5.008(470)  
ББК 65.59(2Рос)-21

**Цель.** Изучение региональных особенностей участия бизнеса и власти в реформировании системы управления внешнеэкономической деятельностью в условиях повышающейся финансовой нестабильности в России и регионах Урала.

**Методы.** Работа выполнена на основе анализа теоретических и практических подходов отечественных и зарубежных ученых к проблемам оптимизации механизма управления внешнеэкономической деятельностью в стране и регионах в условиях нарастающих диспропорций, санкций, конкуренции на мировых рынках товаров и услуг.

**Результаты и область применения.** Изучение отечественного опыта формирования институциональной и функциональной структуры органов управления внешнеэкономической деятельностью показывает, что это весьма трудоемкий, длительный, а порой и разнонаправленный процесс реформирования экономики и институтов управляющих этими процессами, удалось выявить специфические черты развития этих процессов в старопромышленных регионах Урала. Полученные результаты могут быть использованы при разработке региональных программ стратегического развития территорий РФ и оптимизации структуры управления внешнеэкономической деятельностью и в других ее регионах.

**Научная новизна.** Заключается в разработке специфических подходов построения модели взаимосвязи интересов бизнеса и управленческих структур в сфере внешнеэкономической деятельности, с учетом производственной специализации регионов Урала.

*Ключевые слова:* внешнеэкономическая деятельность, эволюция, механизм, управление, Россия, регионы Урала.



*Масленников М. И., Андреева Е. Л., Мыслякова Ю. Г.*

## EVOLUTION OF THE MECHANISM MANAGEMENT OF FOREIGN ECONOMIC ACTIVITY IN THE COUNTRY AND THE URAL REGIONS

**Maslennikov M. I.**

doctor of Economics, Professor, Institute of Economics of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences (Russia), 620014, Russia, Yekaterinburg, Moscovskaya Str., 29, mim1943@mail.ru

**Andreeva E. L.**

doctor of Economics, Professor, Leading researcher at the Institute of Economics of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences (Russia), 620014, Russia, Yekaterinburg, Moscovskaya Str., 29, elenandr@mail.ru

**Mislakova U. G.**

candidate of economic sciences, Senior Research Associate, Institute of Economics of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences (Russia), 620014, Russia, Yekaterinburg, Moscovskaya Str., 29, e-mail: jul\_jul@inbox.ru

**Purpose.** In article the authors tries analyses modern of the problems and measure participation of the big business in international trade Russia and Ural regions.

**Methods.** To study algorithms of construction optimal model of the mechanism management of foreign economic activity in the country and the Ural regions and optimization of systems management they in specific condition development old-industrial regions of the Urals.

**Result and scope.** The analysis of theoretical works by domestic and foreign scientists, us results of the development international trade in old industrial regions, with their biggest park of old industrial equipment, study common and specific line of development management international trade in regions. The result of analysis may be utilization by elaboration region programs of strategic development regions of Russia and optimization structural management international trade in this territories.

**Scientific novelty.** Consist in research specific line by diversification development structural management international trade in different territories of the Russia, especially old-industrial region of the Urals, with use modern model of management international trade in regions of the Russia.

**Key words:** evolution, mechanism management, foreign economic activity, indicator, model development, Russian , regions of the Urals.

Мировая и отечественная экономика после разразившегося в октябре 2008 года финансового, а затем и экономического кризиса, находятся в стадии длительной стагнации, обвалив основные индикаторы развития, в том числе и во внешнеэкономической сфере. Так, ВВП России за истекшие 17 лет показал ряд циклических изменений своей динамики, снизившись с 7,2% в среднем за 2000–2008 гг. до –7,8% в 2009 г., 1,3% в 2013 г., до –3,9% в 2015 г., –0,2% в 2016 г., в 2017 г. ВВП вырос на 1,5%. Объем промышленного производства в 2009 г. сократился на 9,3%, а в 2013 г. оказался нулевым (0,1%), в 2015 г. – 3,3%, в 2017 г. – 0,9%; инфляция подскочила с 5,1% в 2012 г. до 12,9% в 2015 г. и лишь с принятием жестких рестриктивных мер со стороны ЦБ РФ снизилась до 2,5% в 2017 г. Объем внешнеторгового оборота упал почти вдвое, с 839 млрд долл. в 2012 г. до 470,4 млрд долл. в 2016 г. (см. табл. 1). Еще сложнее ситуация в инвестиционной сфере – как

по привлекаемым иностранным, так и вкладываемым в основной капитал финансовым ресурсам. В эти же годы темп роста мирового ВВП снизились с 2,6% в 2013 г. до 2,4% в 2016 г., в Китае – с 10% за предшествующие 10 лет до 6,6% в 2016 г. и 6,9% в 2017 г., в США – вырос с 1,8% в 2013 г. до 3% в 2017 г.

Сложившаяся в экономике страны ситуацию В. Ивантер (директор Института народнохозяйственного прогнозирования РАН) связывает с «неадекватной денежной, кредитной и финансовой политикой, причем ее неадекватность уже экспериментально доказана. Нужны меры, которые обеспечат нам отскок от той безобразной ситуации, которая сложилась» [1, с. 45].

В той же тональности высказывается член-корр. РАН Д. Е. Сорокин: «Сегодня для российской экономической науки нет более актуальной задачи, чем выработка концепции преодоления сложившегося тренда затухания темпов экономического роста и перехода к устой-



Масленников М. И., Андреева Е. Л., Мыслякова Ю. Г.

чивому социально-экономическому развитию, вместо поиска реальных путей и механизма развития экономики страны, вывода ее на траекторию экономического роста, страна погрузилась в длительное и бесплодное противостояние «либералов» и «государственников» [2, с. 26].

Для реализации своих целей и интересов «либералы» и «государственники» на разных уровнях власти и управления, в разного рода центрах и высших школах экономики разрабатывают кратко- и долгосрочные программы и прогнозы социально-экономического, в том числе и внешнеэкономического развития, в целях стимулирования развития.

Выступая с ежегодным посланием Федеральному собранию 1 марта 2018 г. Президент РФ В. Путин указал на четыре основных источника экономического роста на предстоящие годы: первый – увеличить производительность труда на новой технологической, управленческой и кадровой основе и прежде всего на крупных и средних предприятиях базовых отраслей (промышленность, строительство, транспорт, сельское хозяйство, торговля) как минимум выше 5% в год; второй – наращивать инвестиции, доведя их до 25–27% от ВВП; третий – развивать малое предпринимательство, доведя его вклад в создание ВВП к 2025 году до 40%, а число занятых в этом сегменте экономики увеличить с 19 млн до 25 млн человек; четвертый – развитие несырьевого, неэнергетического экспорта, увеличив его вдвое за 6 лет, доведя его до 250 млрд долл., в том числе нарастив поставки продукции машиностроения до 50 млрд долл. Одновременно до 100 млрд долл. должен вырасти ежегодный экспорт услуг, включая образование, медицину, туризм, транспорт. При этом будет продолжена политика снижения зависимости от поставок импортного продовольствия и уже через 4 года Россия будет поставлять на мировые рынки больший объем продовольствия, чем ввозить в страну, наращивая экспорт мясной продукции, зерна, товаров высокого передела, повышая самообеспеченность страны говядиной, молоком, овощами [3].

Доминирующие позиции среди отечественных экспортеров занимают 200 крупных компаний, объемы экспорта которых составили за 2015 год 268,2 млрд долл., или 84% всего российского экспорта (без учета Казахстана и Белоруссии). Среди них основными поставщиками высокотехнологичной продукции на

экспорт являются предприятия машиностроительного комплекса, но их всего 32 в списке 200 крупнейших экспортеров. Объемы их экспорта за 2015 г. достигли 7,9 млрд долл, или выросли на 23% к 2014 г., тем не менее в суммарном экспорте страны это всего 2,3%. При этом «входной билет» в «ТОП-200» экспортеров России за 2015 год подешевел на 12%, составив 47,3 млн долл. против 53,5 млн долл. в 2014 г. В целом, объем экспорта РФ составляет порядка 2,1% к мировому. При этом Китай наращивает экспорт своей продукции с 62,1 млрд долл. в 1990 г. (1,8% к мировому экспорту) до 2275 млрд долл. в 2015 г. (13,8% к мировому объему экспорта). США за те же годы увеличил объемы экспорта с 393,6 млрд долл. в 1990 г. до 1504,9 млрд долл. в 2015 г., однако их доля в мировом экспорте снизилась с 11,2% до 9,1%.

Более половины российского экспорта формируется за счет углеводородного сырья (нефть, газ) и падение цен на него в 2013–2017 гг. на 35–40% привели к серьезным перекосам во всех звеньях воспроизводственного процесса. Лишь с конца 2017 г. начался рост цен на это сырье, достигнув для нефти марки WTI 74,22 долл./баррель (на 03.07.2018 г.). Объемы выплавки стали в России снизились с 89,6 млн т в 1990 г. до 70 млн т в 2015 г., в США – с 99 млн т. до 78,9 млн т.; в Китае объемы добычи угля и выплавки стали резко возросли, достигнув для стали 803,8 млн т. в 2015 г. против 70 млн т. в 1990 г.

Заметной тенденцией в развитии внешнеэкономической деятельности в 1990–2015 гг. – рост импорта продуктов питания, например в США, с 30 млрд долл. до 134,8 млрд долл., в Китае – с 4,6 млрд долл. до 102,8 млрд долл., в России он превысил 25,3 млрд долл. в 2015 г. При этом ВВП КНР за те же годы вырос с 390 млрд до 11182 млрд долл., в США – с 5980 млрд до 18037 млрд долл., в России он достиг 1326 млрд долл. в 2015 г., или 3,3% к мировому ВВП.

Объем экспорта за первое полугодие 2016 года составил 129,741 млрд долл., из которых 76,1 млрд или 58,7% приходилось на товары ТЭК (см. таблицу 1). Как мы видим, основу экспорта, как и ранее, составляет топливо, на металлопродукцию приходилось 10,3%, продукцию машиностроения – 8,3%, химические товары – 7,9%.

Таблица 1. Внешнеторговый оборот России с ВТО, млрд долл. [4, с. 44–45; 6]

	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
всего	763,5	495,2	625,6	832,0	839,4	842,2	804,7	530,4	470,4
в том числе:									
экспорт	471,6	303,4	396,2	526,4	525,3	527,2	496,7	343,5	286,7
импорт	291,9	191,8	229,0	305,6	314,1	314,9	308,0	186,9	183,7



Масленников М. И., Андреева Е. Л., Мыслякова Ю. Г.

Таблица 2. Отраслевая структура крупнейших экспортеров России (из списка «ТОП-200», 2015 г., %). [5, с. 57]

Отрасли	Нефтяная и газовая промышленность	Цветная металлургия	Черная металлургия	Химическая и нефтехимическая промышленность	Машиностроение	Угольная промышленность	Драгоценные металлы и алмазы	Лесная и деревообрабатывающая промышленность	Пищевая промышленность	Прочие
Доля в экспорте	69	7	6	7	2	2	2	1	1	3
Доля в несырьевом экспорте	–	–	–	6,3	50	–	–	16,4	22,9	4,4

Сырьевые производители и экспортеры также стали сжимать объемы производства и экспорта своей продукции на традиционные рынки, изыскивая новые источники роста и сферы реализации своей продукции. Так, крупнейшие экспортеры России из списка «ТОП-200» сократили объемы экспорта с 400 млрд долл. в 2013 г. (при общем экспорте страны в 526 млрд долл.) до 390 млрд долл. в 2014 г. (при суммарном экспорте страны в 497,4 млрд долл.) и до 268,2 млрд долл. в 2015 г. из 343,5 млрд долл. общего объема экспорта страны (снижение за год на 29,3% к уровню 2014 г.).

Анализ деятельности крупнейших экспортеров России показывает, что свыше 95% совокупного объема экспорта приходится на 15 товарных групп, из которых 73% это нефть и продукты ее перегонки (см. таблицу 2). Далее следуют черные металлы, (без учета изделий из них) – 4,6%, на третьем месте удобрения – 3,3%. Это прежде всего «Уралкалий» и группа «Фосагро», четвертое место занимает экспорт алюминия и изделий из него – 2,8%, что позволяет занимать 15% мирового рынка по данной группе товаров.

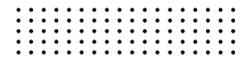
Лидерами среди крупнейших экспортеров России из списка «ТОП-200» в 2015 г., как и ранее, остаются нефтегазодобывающие компании: Роснефть (56,969 млрд долл.), Газпром (50,876 млрд долл.), ЛУКОЙЛ (17,915 млрд долл.), «Сургутнефтегаз» (Тюменская область, 16,215 млрд долл.), на которые приходится 53% объема экспорта «ТОП-200» и 44% экспорта страны.

Доля Среднего Урала во внешней торговле РФ устойчиво составляет 2%. В 2014 г. в УрФО осуществляли внешнеэкономическую деятельность 4369 юридических лиц, в том числе в Курганской области 124, Свердловской области – 2370, Челябинской области – 1350, Тюменской области – 745, из них ЯНАО – 64 и из ХМАО – 175, Тюменская область – 306 предприятий.

В 2016 году предприятия и организации Среднего Урала поддерживали внешнеэкономические связи со 135 странами мира, против 130 в 2013 г. Среди основных торговых партнеров Свердловской области в 2016 г., как и ранее преобладают США, внешнеторговый оборот с которой составил 1423947,13 тыс. долл. (или 14,73% всего товарооборота области, далее следуют Алжир –

Таблица 3. Товарная структура внешней торговли Свердловской области, % [6]

Продукция	Экспорт			Импорт		
	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Металлы и изделия из них	47,7	45,4	56,1	15,3	20,3	23,3
Машины и оборудование	15,3	25,8	14,5	44,2	36,1	36,4
Химические продукты	24,2	16,6	14,9	18,6	18	14,7
Минеральные продукты	2,3	2,6	3,5	9,3	11,9	13,2
Древесина	2,3	2,2	2,8	–	–	–
Продовольствие	–	1	1,3	5,1	5,3	4,1
Текстиль	–	–	–	2,3	2,6	2,7
Прочие товары	7	6,3	6,7	3,8	4,8	4,5



*Масленников М. И., Андреева Е. Л., Мыслякова Ю. Г.*

11,28%, Казахстан – 9,63%, Китай – 7,51%, Нидерланды – 5,18%, ФРГ – 4,97%, Индия – 2,78%), в том числе экспорт 1309418 тыс. долл., импорт – 114529,2 тыс. долл.

Для стимулирования развития внешнеэкономической деятельности регионы разрабатывают собственные программы и прогнозы развития. Так, в 2014 г. в Свердловской области была разработана Концепция «Стратегии развития международных и внешнеэкономических связей Свердловской области на период до 2035 года» (утверждена приказом ММиВЭС Свердловской области №27 от 30.03.2018 г.) в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 04.01.1999 г. №4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации», а также в соответствии с «Концепцией внешней политики Российской Федерации (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 30.11.2016 года №640), государственной программой Российской Федерации «Развитие внешнеэкономической деятельности» (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 г. №330), а также Стратегией социально-экономического развития Уральского Федерального округа на период до 2020 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 06.10.2011 г. №1757-р), со «Стратегией социально-экономического развития Свердловской области на 2016–2030 годы (утверждена Законом Свердловской области от 21.12.2015 г. №151-ОЗ.). Цель данной Концепции – предоставить возможность субъектам ВЭС прогнозировать приоритеты и направления ВЭД, создать благоприятные возможности экспортерам на региональном и международном уровне и довести объем экспорта области (в текущих ценах) до 12,1 млрд долл. против 7,7 млрд долл. в 2014 г., при этом объем экспорта промышленной продукции области возрастет с 6,4 млрд долл до 10,2 млрд долл. в 2035 г.

Международной специализации Уральский регион обязан продукцией металлургического комплекса, на которую приходится 50% всей металлургии России. Доля продукции металлургии в экспорте России составляет порядка 13,0%, причем, Челябинская область доминирует на рынке черной металлургии, Свердловская – цветной.

В доперестроечный период государственная монополия внешней торговли показала свою малую эффективность. Экономика страны и особенно регионов вплоть до конца 1980-х годов была ограничена во ВЭД. Это сдерживало экономическое развитие, консервировало застоявшиеся технологии. Концепция планирования «всего и вся» «сверху», причем на всех уровнях власти и в регионах, показала свою несостоятельность, в силу слабости и громоздкости механизма планового управления и регламентирования.

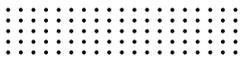
Первые шаги в реформировании внешнеэкономической деятельности в стране были предприняты в 1986–1987 годах. Начавшаяся перестройка механизма хозяйственного управления и либерализация экономической деятельности затронули и внешнеэкономический сектор экономики. Был принят пакет документов, нацеливавший предприятия и регионы на отход от административной системы управления ВЭД, отказ от доминировавших государственных форм собственности, однообразия организационно-правовых форм хозяйствования. Суть этих изменений, хотя и робких, в том, что определенные права в ВЭД получили отраслевые министерства и ведомства, субъекты РФ; началось создание совместных и иностранных предприятий на территории России и за рубежом, предоставлялись льготы на привлечение и использование иностранного капитала, облегчился вывоз капитала за границу. Большую экономическую свободу в выходе на внешние рынки получили первоначально предприятия-монополисты, а в последующем и малые и средние предприятия всех регионов России. Внесены изменения в правовое обеспечение ВЭД (заново было разработано законодательство по совместному предпринимательству, пересмотрено законодательство по валютному регулированию, таможенное законодательство и ряд других).

Децентрализация и либерализация внешнеэкономической деятельности позволила уже в 1987 г. 75 крупнейшим предприятиям страны самостоятельно выйти на мировой рынок со своей продукцией. Постановление Совета Министров СССР от 2 декабря 1988 г. предоставило это право выхода на внешний рынок всем предприятиям. Однако государство не упустило своей возможности вновь восстановить свой контроль над предприятиями путем использования инструментария обязательной регистрации всех участников

ВЭД и лицензирования экспортно-импортных операций практически по всей товарной номенклатуре.[7]

Реформирование системы ВЭД в 1990–1991 гг. было связано с либерализацией условий проведения валютных операций.[8] В результате предприятия-участники ВЭД получили возможность зачислять всю валютную выручку от экспорта продукции на балансовые счета предприятия, вести расчеты в мировых ценах и на свободно конвертируемой валюте, осуществлять расчеты в рублях по коммерческому курсу.

В этот период были отменены действовавшие ранее дифференцированные валютные коэффициенты и введены унифицированные нормативы валютных отчислений за экспорт продукции. В соответствии с принятыми решениями 40% всей выручки предприятия от экспорта продукции выкупалось государством по коммерческому курсу, а предприятию-экспортеру оставалась часть валютной выручки в соответствии с нормативами, возрастающими в зависимости от степени и глубины



*Масленников М. И., Андреева Е. Л., Мыслякова Ю. Г.*

переработки продукции. В итоге предприятие могло получить лишь около 20% от суммы, полученной от экспорта продукции, что значительно ухудшило положение многих машиностроительных предприятий РФ.

Расширение числа предприятий, имеющих выход на внешний рынок, привело к сокращению круга посреднических организаций, уполномоченных ранее Правительством РФ. Одновременно снизился правительственный контроль за этой сферой деятельности. Расширились масштабы ухода предприятиями-экспортерами прибыли от налогообложения и учета, что усилило стихийность в деятельности участников внешнеэкономической деятельности и столкновение их интересов на зарубежных рынках. Это привело к ухудшению для российских производителей конъюнктуры рынка, снижению эффективности внешнеэкономической деятельности, падению цен (поскольку расширилось использование демпинга), увеличило долю в экспорте продукции с меньшими циклами передела (т.е. сырья и полуфабрикатов). Указанные тенденции свидетельствовали о нарастании кризиса федерального механизма регулирования ВЭД. На уровне субъектов РФ стал происходить процесс формирования собственных органов (министерств, комитетов, ассоциаций) и механизма регулирования ВЭД. Территории получили возможность формировать собственные валютные фонды для самостоятельного ведения ВЭД, которое характеризовалось существенными различиями и полномочиями.

Отмена с 1 июля 1996 г. экспортных пошлин либерализовала внешнеэкономическую деятельность России. Импорт лицензировался лишь на 5%. В результате был сломан административный механизм регулирования внешнеэкономической деятельности. Развернулась беспрецедентная экспансия на российский рынок товаров из различных регионов мира. Доля импортных товаров по таким продовольственным товарам, как мясо, мясо птицы, колбасные изделия, масло растительное, масло животное, маргарин, сыры, консервы мясные, макаронные изделия на российском рынке стала преобладающей. По импортным непродовольственным товарам ситуация была и остается еще более удручающей. Одновременно возрастает импорт транспортных средств, промышленной продукции, промышленной продукции, оборудования – прежде всего нефтегазового, хотя отечественные производственные мощности остаются незагруженными. Все это на длительный период законсервировало и ранее слабо развитую технологическую базу производства большинства отечественных товаров и сузило товарную структуру экспорта на продукции топливно-энергетического комплекса, производстве металлов и изделий, на которые приходилось более 2/3 экспорта.

Субъекты РФ при вхождении в мирохозяйственные связи и отношения проходят весьма сложный, тер-

нистый и противоречивый путь становления, развития и самоутверждения. Беря на себя новые регулирующие функции, ранее выполнявшиеся федеральными (союзными) органами, регионы стали злоупотреблять ими, усилился крен к автономизации территорий, что и подтолкнуло федеральные органы власти к созданию более совершенной системы управления внешнеэкономической деятельностью страны и регионов.

Механизм координации международных и внешнеэкономических связей образует многозвенная и многоуровневая система органов государственной власти в центре и на местах. Это прежде всего Министерство иностранных дел РФ, министерства и комитеты международных и внешнеэкономических связей регионов и республик РФ, Консультативный совет субъектов РФ по международным и внешнеэкономическим связям при МИД России, представительства МИД России в субъектах Федерации, генеральные консульства, контактные бюро (по вопросам образования, культуры), информационные центры, представительства (банков, компаний, организаций), ассоциации экономического взаимодействия субъектов РФ (см. Рис.1).

Некогда закрытые для иностранцев и инвесторов области Урала, в том числе и Свердловская, в начале 1991 г. сняли ограничения на международные отношения и внешнеэкономические связи. Область одной из первых в РФ создала в составе исполнительных органов внешнеэкономические службы.

В 1990 г. Советом Министров СССР была выдана Свердловской области генеральная лицензия на осуществление экспортно-импортных операций в пределах региональной квоты, которая на 1991 г. составила 1300 млн инв. руб. (867 млн долл. США). В соответствии с генеральной лицензией Свердловский облисполком получил право выдавать разрешения на получение лицензий на экспорт стратегических товаров.

В структуре облисполкома решением от 16 июля 1991 г. №365 было создано самостоятельное подразделение (управление), занимающееся вопросами развития международного сотрудничества, ставшее основой для Министерства международных и внешнеэкономических связей области.

Подписанный в январе 1996 г. Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти Свердловской области, а также ряд развивающих и конкретизирующих его положения соглашений (заключено 23 соглашения в различных сферах деятельности: собственность, недра, инвестиции, внешнеэкономическая деятельность и другие) являются основой развития международных и внешнеэкономических связей области.

На основе Договора о разграничении предметов ведения и полномочий (Приложение 1) к совместному



*Масленников М. И., Андреева Е. Л., Мыслякова Ю. Г.*

ведению России и Свердловской области отнесены: получение иностранных кредитов под гарантии бюджетных доходов Свердловской области; координация деятельности по созданию и функционированию свободных экономических зон; разработка и проведение политики привлечения иностранных инвестиций на территорию области.

Правительство области обладает правом создания страховых и залоговых фондов (в том числе из драгоценных металлов и драгоценных камней на возвратной основе) в сфере внешнеэкономической деятельности для привлечения иностранных займов и получения иностранных кредитов; правом заключения соглашений с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств, министерствами и ведомствами иностранных государств.

Свою деятельность в сфере ВЭД власти области осуществляют в соответствии с Федеральным законом «О государственном регулировании внешнеэкономической деятельности» от 7 июля 1995 г.; Федеральным законом от 4 января 1999 г. № 4 – ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» [10], Указом Президента РФ «О первоочередных мерах по поддержке экспортеров» от 30 ноября 1995 г. № 1204; Постановлением Правительства РФ от 8 февраля 1996 г. № 123 «О федеральной программе развития экспорта», «Соглашением о разграничении полномочий в области международных и внешнеэкономических связей» между Правительством РФ и Правительством Свердловской области от 12 января 1996 г. № 12. [11] Федеральная программа развития экспорта одобрена Постановлением Правительства РФ от 8 февраля 1996 г. № 123.

В условиях нарастающего экономического и производственного кризисов расширение внешнеэкономической деятельности предприятий области явилось важным фактором стабилизации ее социально-экономического положения. Решением облисполкома было установлено, что 50% от экспортной выручки направляется на реализацию социальных проблем области, а 50% используется предприятием на собственные нужды при условии того, что не менее 30% средств будет пущено на приобретение технологического оборудования и модернизацию производства. Тем самым администрация области получила возможность эффективно влиять на формирование структуры внешней торговли региона и направлять валютные финансовые потоки на решение социально значимых задач.

Всего в начале 1990-х гг. за время действия региональных экспортных квот Управлению ММиВЭС удалось целевым образом направить (как из собственных средств, так и средств экспортеров) около 1 млрд долл. на закупки оборудования и техническое перевооружение промышленности области.

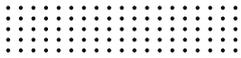
Регулирование ВЭД при помощи механизмов экспортно-импортного квотирования в начале 1990-х годов дало важный положительный эффект для развития экономики области на переходном этапе от командно-административной системы к рыночному хозяйству. Действия администрации области в лице Управления МВЭС по выдаче разрешений на получение лицензии при условии осуществления вменяемых импортных операций носили четко выраженный программный и эффективный характер. Средства направлялись, с одной стороны, на стабилизацию социальной обстановки путем решения «горящих» проблем, на фоне стабилизации создавались «очаги роста» в социально значимых отраслях промышленности (пищевая, АПК, стройиндустрия). При этом вложения делались в такие производства, которые смогли быстро встать на путь самокупаемости, самостоятельного рыночного развития и давали осязаемый социальный эффект.

Безусловно, квотирование само по себе не является рыночным методом управления экономикой, но в условиях переходного периода оно сыграло несомненно положительную роль. Опыт начала 1990-х годов показывает, что в кризисных условиях методы жесткого контроля и управления внешнеэкономической деятельностью способны внести решающий вклад в стабилизацию ситуации и создание условий для экономического роста.

Первые годы работы ММиВЭС позволили приобрести опыт планирования и управления внешнеэкономическими процессами в регионе. Из сотрудников Управления ММиВЭС Свердловской области (которое к тому времени стало уже департаментом) была создана специальная рабочая группа, начавшая свою деятельность в 1995 г. и к 1996 г. подготовившая, впервые в региональной практике РФ, «Концепцию развития ВЭД Свердловской области на период до 2005 года», которая стала базовым документом в деятельности администрации губернатора и областного правительства во ВЭД региона. В ней анализируются факторы, влияющие на развитие внешнеэкономического комплекса региона, определены цели и задачи региональных властей в их реализации.

Важное значение имеет определение профиля международной товарной, производственной и научно-технологической специализации региона. Практика показала, что на среднесрочную перспективу нужно считаться с известной инертностью экономики и сохранением ею сырьевого и металлургического профиля в международной торговле товарами и услугами областей и республик Урала. Однако в долгосрочной перспективе есть все возможности для увеличения доли производимой и экспортируемой продукции глубокой переработки, опираясь на конверсионные производства предприятий ОПК.

Одним из вариантов разрешения возникших проблем это разработка Концепции целевой подпро-



*Масленников М. И., Андреева Е. Л., Мыслякова Ю. Г.*

граммы «Инновационное развитие и технологическая модернизация по отдельным направлениям металлургии Свердловской области на 2011–2016 годы».

Финансирование подпрограммы за счет средств бюджета Свердловской области и внебюджетных источников имеет следующее преимущество: комплексная увязка и централизованная координация усилий по срокам и ресурсам, а также возможность концентрации значительных объемов финансовых ресурсов на определенных приоритетных направлениях обеспечат эффективное расходование средств и повысят вероятность завершения инфраструктурных проектов и других мероприятий Программы в запланированные сроки.

Основной недостаток программы – увеличение риска неполного финансирования подпрограммы за счет средств бюджета Свердловской области в связи с неравномерностью экономического развития региона, а также за счет внебюджетных средств частных инвесторов, в полной мере подверженных рыночным рискам.

Выбор цели и задач подпрограммы основывается на положениях «Стратегии социально-экономического развития Свердловской области на период до 2020 года», одобренной Постановлением Правительства Свердловской области от 27.08.2008 г. № 873-ПП «О Стратегии социально-экономического развития Свердловской области на период до 2020 года» и «Стратегия развития лесопромышленного комплекса Свердловской области на период до 2020 года».

Департамент ММиВЭС в ноябре 1998 г. получил статус министерства. Им в рамках концепции ВЭД в 1997 г. была разработана и утверждена «Программа развития экспортного комплекса Свердловской области».

В 1998 г. ММиВЭС Свердловской области разработало и запустило в Интернет организационно-информационную систему «Экспортная карта Свердловской области» (ЭКСО), в которой содержится объемная база данных о регионе, предприятиях области и предлагаемой ими на экспорт продукции. Благодаря этой системе около 3000 предприятий области получили доступ к экспонированию информации о своей продукции во все регионы мира. Такая система также стала одной из первых в регионах России.

Важной мерой развития международных и внешнеэкономических связей региона является формирование инфраструктуры внешнеэкономических связей приема иностранцев. Этому ныне служит созданная таможенная инфраструктура, сеть отелей, выставок, система транспортного сообщения, аэропортов, офисов, залов для проведения встреч и мероприятий на международном уровне. Эти же цели преследует проведение в регионе международных выставок (Иннопром, ранее выставок вооружений, ЭКСПО-2025 и т.п.), а также подготовка и проведение в Екатеринбурге 15–27 июня

2018 г. части чемпионата мира по футболу, который позволил принять более 30 тыс. иностранных туристов и обустроить гостиничный бизнес.

Важное место в развитии инфраструктуры внешнеэкономических связей предприятий области занимают открытые в Свердловской области иностранные дипломатические, торговые и культурные представительства. Если на 1.01.2013 г. в области насчитывалось 23 дипломатических и консульских представительств, то на 01.03.2018 г. их стало 26, в том числе 14 дипломатических миссий и 12 почетных консулов. В области в 2016 г. находились представительства более чем 400 иностранных фирм, причем в период наложения санкций в начале 2014 г. ни одна из них не покинула регион и не свернула свою деятельность.

Развитие инфраструктуры международной и внешнеэкономической деятельности предполагает формирование кадрового потенциала в области, профессионально подготовленных бизнесменов, менеджеров, политиков и дипломатов. С этой целью в марте 1997 г. областным правительством принята Программа кадрового обеспечения внешнеэкономической деятельности и международных связей Свердловской области. В соответствии с ней осуществляются меры по: целевому направлению специалистов областного правительства, администраций городов, районов для обучения в Дипакадемии МИД, Российской академии внешней торговли, Академии госслужбы при Президенте РФ; оказанию помощи в развитии специализированных направлений вузовской подготовки по специальностям «международные отношения», «страноведение», «регионоведение»; установлению контактов с международными образовательными организациями с целью совершенствования системы стажировок за рубежом студентов и преподавателей.

Подготовкой специалистов, необходимых для обеспечения нужд служб ВЭД области, занимаются 7 высших учебных заведений Екатеринбурга: УрГЭУ и его Уральская экспортная академия, УрФУ и его ИПК, УрГЮА, УрГПУ, Уральский институт управления (РАНХиГС), УрГУПС. Кроме них в сфере ВЭД и подготовки кадров участвуют: Уральское таможенное управление ГТК, Американский Центр предпринимательства, Институт маркетинга и экономического мониторинга, Уполномоченный МВЭС по Уральскому региону, Уральская торгово-промышленная палата, Уральский региональный центр Федеральной службы России по валютному и экспортному контролю.

Для обеспечения постоянного взаимодействия органов управления Свердловской области с производителями и экспортерами при областном Союзе промышленников и предпринимателей создана Межведомственная комиссия по проблемам развития внешнеэкономического комплекса региона. Проблемами информацион-



*Масленников М. И., Андреева Е. Л., Мыслякова Ю. Г.*

ного обеспечения занимается Региональный Центр аналитического и информационно-консультационного обеспечения ВЭД Свердловской области.

В целях координации деятельности многочисленных служб и ведомств при Правительстве Свердловской области создан Координационный совет по кадровому обеспечению внешнеэкономической деятельности области. Текущее управление осуществляет ИПК при УрФУ.

В Свердловской области, в целях создания условий, способствующих росту инвестиционной активности, разрабатываются новые механизмы, инструментарий и технологии иностранного инвестирования. С этой целью при губернаторе области созданы Консультативный совет по иностранным инвестициям, а также «Фонд поддержки инвестиций при губернаторе Свердловской области», координирующий усилия исполнительной власти, банковских и предпринимательских структур по привлечению и использованию иностранных инвестиций.

Опираясь на приобретенный опыт управления ВЭД региона из ранее созданных Управления международных связей, Отдела международного протокола, Управления внешнеэкономической деятельности и инвестиций, Организационного управления ММиВЭС области в марте 2018 г. были созданы новые структуры, в виде двух департаментов: организационной работы (в нем три отдела по пять сотрудников) и международного сотрудничества (три отдела по 5 сотрудников в каждом). (см. Рис.1). Аналогичные структурные подразделения создаются и в других субъектах Уральского региона.

Среди проблем, затрудняющих экспорт из старопромышленных регионов Урала, можно выделить такие, как: монокультурность структуры производства (топливно-сырьевая, металлургическая, лесоперерабатывающая); изношенность оборудования; слабое участие в международном разделении труда; изолированность машиностроительного комплекса от внешних рынков; слабые экспортные стимулы для производителя; вялая реакция производителя на изменение конъюнктуры рынка; узость участия конверсионных производств во ВЭД; неотработанность системы международного маркетинга и менеджмента.

Особенность Урала проявляется в том, что больше половины производимой металлопродукции потребляется внутри региона. Это, прежде всего продукция таких металлоемких производств, как: черная и цветная металлургия, транспортное машиностроение, автомобильная промышленность, дорожное и энергетическое машиностроение, нефтегазовая и нефтехимическая промышленность. Другая особенность уральских предприятий проявляется в том, что, имея мощную горно-металлургическую базу, регион выработал свою сырьевую базу и ныне вынужден завоз-

ить большую часть сырья из стран ближнего, а порой и дальнего зарубежья.

В мирохозяйственные связи Уральского региона вовлечен весьма узкий сектор базовых отраслей – лишь 149 предприятий зоны «Большого Урала» с объемами экспорта свыше 3 млн долл. в 2012 г. и около сотни в 2013 г. [12] из 640,3 тыс. предприятий этого региона.

Тем не менее, уральским компаниям, осуществляющих ВЭД, удается удерживать свои позиции на мировых рынках товаров и услуг. Так, из списка 200 крупнейших экспортеров России в 2015 г. вошло 25 компаний уральского региона: 3 из Тюменской области («Сургутнефтегаз», с объемом экспорта в 16,215 млрд долл., Антипинский НПЗ – 1,224 млрд долл., «Каюм нефть» – 78 млн долл.); 8 из Свердловской области (Группа УГМК – 3,066 млрд долл., Группа Русская-медная компания – 798 млн долл., Корпорация «ВСМПО-Ависма» – 744 млн долл., ТМК – 276 млн долл., КУМЗ – 160 млн долл., НПК «Уралвагонзавод» – 96 млн долл., «Ураласбест» – 90 млн долл., Midural Grup – 60 млн долл.); 5 из Челябинской области (ММК – 1,592 млрд долл., УСМК – 849 млн долл., «Уфалейникель» – 101 млн долл., Группа ЧТПЗ – 66 млн долл., Челябинский цинковый завод – 53 млн долл.); 3 из Республики Башкортостан (АНК «Башнефть» – 5,145 млрд долл., в 2017 г. вошла в состав «Роснефти», ТАУ «Нефтехим» – 114 млн долл., Менделеевскзот – 53 млн долл.); 4 из Пермского края («Уралкалий» – 2,908 млрд долл., ГК «Новомет» – 150 млн долл., «Соликамскбумпром» – 100 млн долл., ГК «Мета-фракс» – 87 млн долл.); 2 из Оренбургской области (Новотроицкий завод хромовых соединений – 82 млн долл., Оренбургские минералы – 80 млн долл.). [13]

Крупной статьей экспорта региона являются товары по группе «химия и нефтехимия» (их доля в экспорте региона составляет 5%) и представлена экспортом удобрений (Уралкалий и Сильвинит, которые после длительного противостояния объединились в декабре 2010 г. в одну компанию – Уралкалий), на которую приходится 81% внешних поставок зоны «Большого Урала». Основные производители сосредоточены в Республике Башкортостан. Эта республика – самый «химизированный» регион РФ. Причем, здесь сохраняется устойчивая тенденция в структуре производства и экспорта продукции: 15–20% – это изделия химической промышленности (кальцинированная сода) и 80–85% – нефтехимической (синтетический каучук, орто- и параксилолы, спирты).

По данным ММиВЭС количества экспортеров на Среднем Урале меняется в зависимости от фазы промышленного цикла, составив в 2011 г. 730 ед., в 2012 г. – 711 ед., в 2013 г. – 753 ед., в 2014 г. – 770 ед., в 2015 г. – 818 ед., в 2016 г. – 1844 ед.



Масленников М. И., Андреева Е. Л., Мыслякова Ю. Г.

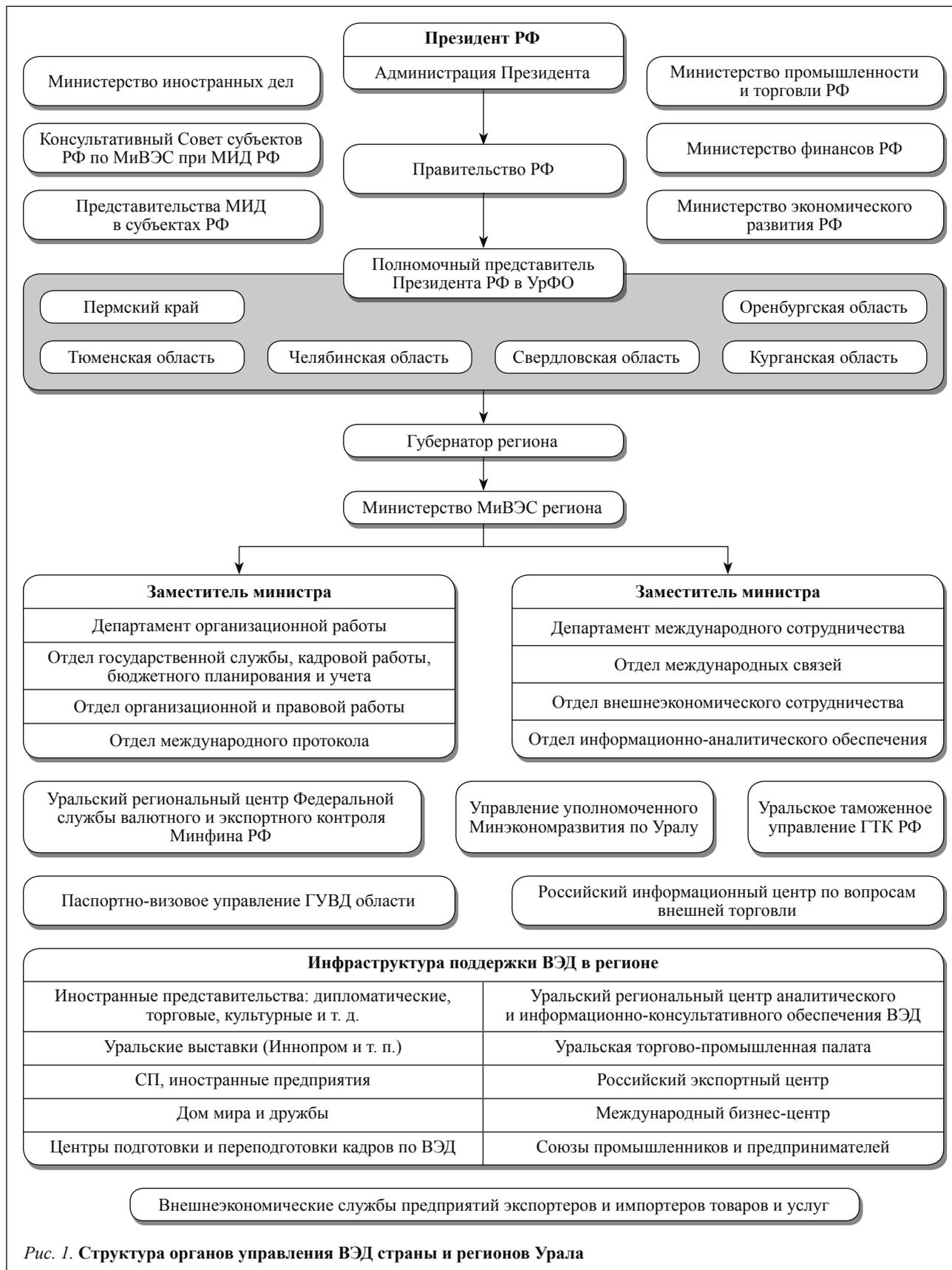


Рис. 1. Структура органов управления ВЭД страны и регионов Урала

*Масленников М. И., Андреева Е. Л., Мыслякова Ю. Г.*

Таблица 4. Внешнеэкономический оборот компаний Среднего Урала, млн долл. [6]

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Оборот	11683,8	11347,3	11957,1	10027,8	10731,3	9166,3	9668,5
в том числе:							
экспорт	8589,7	8063,7	9078,7	7225,3	7669,5	6632,1	7116,4
импорт	3094,1	3283,6	2878,4	2802,5	3061,8	2534,2	2552,1

Хотя внешнеторговый оборот области снижается (таблица 4) основные инопартнеры предприятий Свердловской области те же: США (порядка 1,5 млрд долл. за 2010–2016 гг.), Великобритания, Германия, Нидерланды и т.д. Но в связи с расширением разного рода санкций их активность в регионе заметно снизилась. Заметной тенденцией в импорте области – это сокращение внешнеэкономических связей с Украиной, импорт области из этого региона снизился с 343,6 млн долл. в 2012 г. до 163,7 млн долл. в 2013 г. и 65,1 млн долл. в 2015 г., или более чем в пять раз.

### Заключение

В начале рыночных реформ в России ее инициаторы полагали, что достаточно устранить с арены экономической деятельности государство, найти эффективного собственника и менеджера – и рынок сам все отрегулирует. Переломить сложившиеся воспроизводственные пропорции, преобладающие тенденции по использованию нефтегазодобывающего и экспортного комплекса в качестве основных инструментов бюджетно-налогового, денежно-кредитного и внешнеэкономического регулирования, трансформировать ранее созданный механизм принятия решений и инструментарий их реализации, оказалось делом весьма инерционным, длительным, малоподъемным, слабо контролируемым и труднореализуемым как в стране, так и регионах Урала. В этой связи так размыты концептуальные подходы, исполнители и ориентиры развития экономики, в том числе и ее внешнеэкономического сегмента в России и ее регионах.

### Литература:

1. Обухова Е. План без важных деталей // Эксперт. 2015. № 6. С. 45–46.
2. Сорокин Д. Е. Экономическая теория, экономическая реальность и экономическая политика // Журнал экономической теории. 2014. № 4. С. 25–39.
3. Послание Президента Владимира Путина Федеральному Собранию 1 Марта 2018 г. [электронный ресурс]. URL: [Kremlin.ru/events/president/news/56957/](http://Kremlin.ru/events/president/news/56957/) (дата обращения 01.03.2018).

4. Снег М., Хохлов А. Что мы можем предъявить миру // Эксперт. 2016. № 38–39. (1001). С. 44–45.
5. Ульянова Е., Перечнева И. Машиностроительный экспорт: победа по очкам // Эксперт. 2016. № 38–39 (1001). С. 57.
6. ММВЭС Свердловской области. [электронный ресурс]. URL: [www.MVS.midural.ru](http://www.MVS.midural.ru) (дата обращения 05.07.2018).
7. Известия. 1991. 16 марта.
8. Сборник документов и материалов по вопросам международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ. М.: Научная книга, 1999.
9. Российская газета. 1999. 16 января.
10. Областная газета. 1996. 2 февраля.
11. Эксперт-Урал. 2014. 28 апреля–11 мая. № 18–19 (599). С. 66–70.
12. крупнейших компаний-экспортеров России по итогам 2015 года. // Эксперт. 2016. № 38–39. С. 58–65.

### References:

1. Obuhova E. Plan with important details // Expert. 2015. № 6. P. 45–46.
2. Sorokin D. E. Economic theory, economic policy and economic reality // Zhurnal Ekonomicheskoy Teorii. 2014. № 4. P. 25–39.
3. Putin V. Message President of the Federal meeting 1 March 2018. [e-resource]. URL: [www.Kremlin.ru/events/president/news/56957/](http://www.Kremlin.ru/events/president/news/56957/) (date of reference 01.03.2018).
4. Sneg M., Hohlov A. What we can present of the world // Expert. 2016. № 38–39. (1001). P. 44–45.
5. Expert. 2016. № 38–39 (1001). P. 44–45.
6. MM&VES Sverdlovsk region. [e-resource]. URL: [www.MVS.midural.ru](http://www.MVS.midural.ru) (date of reference 05.07.2018).
7. Izvestia. 1991. 16 March.
8. Collection of the documents and materials on problems international and external economic relation subject of the Russia. M.: Science book, 1999.
9. Russian newspaper. 1999. 16 January.
10. Region newspaper. 1996. 2 February.
11. Expert-Ural. 2014. 28 April–11 May. № 18–19 (599). P. 66–70.
12. big companies-exporters of the Russian in 2015 years // Expert. 2016. № 38–39 (1001). P. 58–65.



## РОЛЬ МАЛОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА НА РЫНКЕ ТРУДА В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

**Иванов А. В.**

кандидат экономических наук, доцент кафедры финансов Владимирского филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 600017, Россия, Владимир, ул. Горького, 59А, iav@bk.ru

**Багдасарян М. А.**

магистрант Владимирского филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 600017, Россия, Владимир, ул. Горького, 59А, martabagdasaryan@mail.ru

УДК 331.5:338(470)  
ББК 65.240.5(2Рос)-131

**Цель:** изучение факторов, определяющих состояние рынка труда в России, и роли малого предпринимательства в его формировании.

**Методы:** проведен анализ факторов, влияющих на рынок труда в Российской Федерации, а также динамический анализ статистических данных по участию малого и среднего предпринимательства в его формировании.

**Результаты.** Авторы оценивают влияние малого бизнеса на занятость населения страны и приходят к выводу, что современные нестандартные формы занятости, такие как самозанятость, становятся наиболее адекватными в условиях постиндустриальной экономики. Однако, поддержка малого бизнеса как базиса увеличения самозанятости населения является разрозненной и слабо скоординированной.

**Научная новизна:** Научная новизна заключается в определении прямого соотношения между ростом нестандартной занятости в России и мире и развитием малого предпринимательства в стране, а также в предложении о единого государственного органа, который отвечал бы за анализ и оценку развития малого бизнеса, его воздействие на рынок труда и формирование его государственной поддержки.

**Ключевые слова:** малое предпринимательство, малый бизнес, рынок труда, самозанятость, служба занятости, нестандартная занятость, поддержка предпринимательства.

## THE ROLE OF SMALL BUSINESS IN THE LABOR MARKET IN MODERN CONDITIONS

**Ivanov A. V.**

candidate of Economics, Associate Professor Department of Finance of Vladimir Branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 600017, Russia, Vladimir, Gorky str., 59A, iav@bk.ru

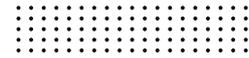
**Bagdasaryan M. A.**

graduate student of Vladimir Branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 600017, Russia, Vladimir, Gorky str., 59A, martabagdasaryan@mail.ru

The **purpose** of the publication: the study of factors that determine the state of the labor market in, and the role of small business in its formation.

**Methods:** an analysis of factors affecting the labor market in the Russian Federation and a dynamic analysis of statistical data on the participation of small businesses in its formation.

**Results.** The authors assess the impact of small businesses on the employment of the country's population and conclude that modern non-standard forms of employment, such as self-employment, become most adequate in the post-indus-



*Иванов А. В., Багдасарян М. А.*

trial economy. However, supporting small business as a basis for increasing the self-employment of the population is fragmented and poorly coordinated.

**Scientific novelty:** The scientific novelty consists in determining the direct correlation between the growth of precarious employment in Russia and the world and the development of small business in the country, as well as in the proposal for a single government institution responsible for the analysis and assessment of small business development, its impact on the labor market and the formation of its state support.

**Key words:** small business, labor market, self-employment, employment service, precarious employment, support of entrepreneurship.

В современных условиях, отличающихся экономической нестабильностью, высокой волатильностью рынков и слабо прогнозируемыми показателями основных факторов развития, проблема занятости населения выходит на одно из первых мест среди вопросов, на которые должно быть обращено самое пристальное внимание представителей органов власти государства и муниципальных образований. Владимир Владимирович Путин в своем послании Федеральному Собранию 1 марта 2018 года отметил: «Нам необходимо серьёзно обновить структуру занятости, которая сегодня во многом неэффективна и архаична, дать людям хорошую работу, которая мотивирует, приносит достаток, позволяет реализовать себя, создать современные, достойно оплачиваемые рабочие места. На этой основе мы должны решить одну из ключевых задач на предстоящее десятилетие – обеспечить уверенный, долгосрочный рост реальных доходов граждан, а за шесть лет как минимум вдвое снизить уровень бедности» [1].

Исследование проблем рынка труда и занятости имеет долгую и многогранную историю. Эти вопросы исследовали представители различных экономических школ, начиная с классиков в лице Д. Риккардо, Д. Миля, А. Маршалла и неоклассиков Дж. Пери, М. Фелдстайна, Р. Холла; обращали внимание на вопросы занятости представители кейнсианства, монетаризма (М. Фридмен, Ф. Хайек и др.), и многие другие ученые. В современной российской науке эти вопросы также разрабатывает целый ряд отечественных исследователей, такие как И. В. Цыганкова, Р. Л. Агабекян и др. Условия постиндустриальной экономики, отличающиеся высоким динамизмом, революционно новыми методами и скоростями коммуникации, делают исследование вопросов занятости населения весьма актуальной задачей, закладывающей основы социальной стабильности и безопасности государственного управления.

Исследователи отмечают целый ряд факторов, усложняющих решение вопросов занятости в Российской Федерации. Как правило, к таким факторам относят:

1) сокращение численности населения России: последний раз небольшой демографический всплеск отмечался статистикой в 2016 году, и с тех пор тенден-

ция на сокращение численности населения в стране возобновилась;

2) сокращение общего числа рабочих мест в экономике государства в связи с изменением ее структуры;

3) продолжающееся уже несколько десятилетий «вымывание» научно-технического и технического персонала предприятий, происходящее в силу целого ряда факторов: постепенное закрытие сложных и крупных производств, низкий уровень заработных плат у «синеворотничкового» контингента и т.п.;

4) отток высококвалифицированных зарубежных специалистов в области управления и финансов (т.н. «экспатов»), вызванный разрастающейся «войной санкций» между Россией и Западом;

5) непрекращающееся снижение престижности профессий в сфере материального производства и рост престижности профессий «постиндустриального характера», связанных с интеллектуальной деятельностью и оказанием услуг;

6) увеличение предложения низкоквалифицированной рабочей силы, связанное с притоком мигрантов из азиатских государств ближнего зарубежья;

7) старение экономически активного населения, что сказывается на производительности труда, снижении степени обучаемости персонала и замедлении внедрения новых технологий, равно как и на трудностях «смены поколений» и проблемах передачи производственного опыта;

8) высокий уровень скрытой безработицы и скрытой занятости, что весьма характерно именно для российской экономики, отличающейся высоким уровнем своей «серой» части;

9) некоторые другие факторы, обусловленные как глобальными тенденциями рынков труда, так и российской спецификой.

В настоящее время роль одного из ведущих секторов экономики России берет на себя малое предпринимательство. Во многих странах именно оно начинает определять темпы экономического роста, а также уровень занятости, структуру и качество ВВП. Благодаря малому предпринимательству, российская экономика может быть способна отвечать все возрастающим глобальным вызовам и следовать мировым тенденциям



Иванов А. В., Багдасарян М. А.

формирования гибкой смешанной экономики, как ее особого вида, в котором сочетаются различные формы собственности и адекватной экономической модели в целом.

Поддержка малого и среднего предпринимательства – один из важных пунктов уже процитированного нами мартовского послания президента В. В. Путина. «К середине следующего десятилетия его вклад в ВВП страны должен приблизиться к 40%, а число занятых здесь вырасти с 19 млн до 25 млн человек», — заявил он [1]. По оценке Минэкономразвития России, доля малого и среднего бизнеса в валовом внутреннем продукте Российской Федерации находится на уровне 20%. На малые и средние хозяйствующие субъекты приходится 6,7% общего объема основных фондов и около 11% общего объема инвестиций в основной капитал [2]. Можно предположить, что, если экономика страны будет расти только на 2% в год, вклад малого и среднего бизнеса в экономику должен будет увеличиться на 24 трлн руб. к 2025 году, как это указано в послании президента [3].

Вопросы развития малого предпринимательства и занятости населения в стране тесно связаны. Особенность малого предпринимательства заключается в том, что оно воздействует на количественные и качественные характеристики рынка труда. Именно по этой причине оно оказывает прямое воздействие на занятость населения. Малые предприятия способны создавать большое количество рабочих мест, тем самым снижая уровень безработицы. Они способны создать конкуренцию за работников и сохраняют рабочий потенциал как таковой.

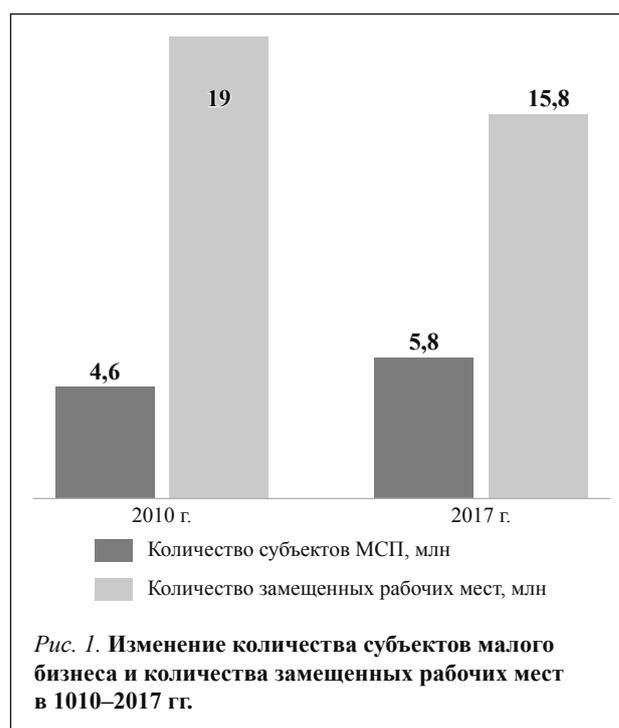
Понимание этой тенденции пришло не сразу. В условиях индустриальной экономики, господствовавшей в нашей стране до начала двухтысячных, решение вопросов занятости населения не связывалось с малым предпринимательством. Последняя четверть XX века на рынках труда развитых стран характеризовалась жестким государственным контролем за ростом трудовых отношений, поддержанием определенного уровня социальной справедливости при распределении доходов, серьезной ролью профессиональных союзов в защите интересов трудящихся, и т.п. Подобные принципы легче воплощаются в экономике крупных корпораций, чем в экономике, которая базируется на малом предпринимательстве.

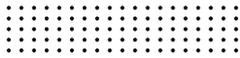
Тем не менее, на смену жесткой индустриальной модели экономического роста пришла гибкая инновационная модель, которая вызвала необходимость перехода к системе активного рынка труда, с индивидуальным подходом к каждому работнику, ростом значимости профессиональной подготовки и переподготовки и созданием открытой информационной среды для обслуживания интересов как работников, так и работодателей. Именно в такой модели рынка труда особо важной оказалась роль малых и средних пред-

приятий, которые гораздо легче адаптируются к новым условиям и являются гибкими по самой своей сути.

Согласно данным Счетной палаты РФ, ситуация с занятостью населения в секторе малого и среднего бизнеса России отличается достаточно противоречивой динамикой. Так, согласно единому реестру субъектов малого и среднего предпринимательства, сформированному ФНС России по состоянию на 10 января 2017 года, в Российской Федерации насчитывалось 5,8 млн юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, отвечающих критериям малого и среднего предпринимательства. В соответствии со сведениями, которые содержатся в указанном реестре, численность замещенных рабочих мест у субъектов МСП составила 15,8 млн [2].

При этом в бюллетене Счетной палаты отмечается, что до 2016 года основным и наиболее полным источником информации о субъектах малого и среднего предпринимательства являлись данные сплошных статистических наблюдений Росстата. Так, по данным Росстата, в 2010 году насчитывалось 4,6 млн субъектов МСП, у которых было замещено 19 млн рабочих мест. Таким образом, на основании данных Росстата и ФНС России за 2010–2016 гг. в целом количество субъектов МСП увеличилось на 1,2 млн единиц, или на 27,6%. Вместе с тем количество занятого населения у субъектов МСП за указанный период сократилось на 3,2 млн рабочих мест, или на 16,9%. Эти тенденции наглядно демонстрирует диаграмма на рисунке 1. Безусловно, опреде-





*Иванов А. В., Багдасарян М. А.*

ленную часть подобной разнонаправленной динамики можно объяснить за счет смены источников информации (и, возможно, учетных требований), однако в целом разница является весьма существенной и позволяет определить общую тенденцию: субъектов малого бизнеса становится больше, но число занятых в каждом из них становится меньше. Подобная тенденция объясняется тем, что рынок труда меняется структурно, и стандартная занятость на нем уступает место нестандартной.

Наиболее важным фактором в развитии современного рынка труда исследователи называют рост нестандартной занятости. Под стандартной занятостью понимается установление между работником и работодателем стабильных трудовых отношений на основе долгосрочного трудового договора (контракта), подразумевающего полный рабочий день для работника, самостоятельное выполнение им определенных должностных обязанностей, регулярную выплату ему заработной платы и обеспечение его всеми мерами социальной защиты, предусмотренными трудовым законодательством. Однако, как мы уже упоминали, подобная жесткая регламентация взаимоотношений между работником и работодателем становится слабо релевантной требованиям постиндустриальной экономики. Поэтому в последние годы появляются и обретают свое развитие большое количество форм нестандартной (неформальной) занятости:

- неполная занятость;
- сверхурочная занятость;
- временная занятость;
- случайная занятость;
- занятость на основе заключенных договоров гражданско-правового характера;
- занятость в компаниях, которые осуществляют лизинг персонала;
- вторичная занятость;
- самозанятость;
- фриланс, и т.д.

«Сейчас главным вызовом для мирового рынка труда становится нестандартная занятость, в то время как проблема безработицы постепенно отходит на второй план», — с таким заявлением в ходе семинара «Будущее рынка труда» Международной организации труда (МОТ) в Турине выступил глава аналитического департамента организации Джефф Джонсон. По его словам, основные сложности, с которыми сталкиваются такие работники, — это низкая оплата труда, отсутствие социальной защиты и пониженная производительность [4].

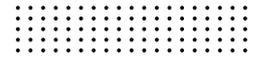
Согласно классификации МОТ, около половины всех трудящихся в мире работает вне стандартных трудовых отношений с работодателем. Только 25% работников трудятся на постоянных контрактах, остальные являются самозанятыми (их 35%), 13% работают по

временным контрактам или контрактам с фиксированным сроком, а 12,3% заняты в неформальном секторе. Именно такие виды занятости оказываются наиболее адекватными условиям постиндустриальной экономики, основанной на рыночных принципах частной собственности и либерализма. Характерно, что наш опрос по перспективам занятости, проведенный около пяти лет назад во Владимирской области, выявил схожие тенденции в вопросах самозанятости [5, с. 121].

По данным Международной организации труда, наиболее распространенными в России являются неформальная (20%) и временная занятость (10%), причем последняя растет высокими темпами. Невзирая на декларированное и закрепленное законодательно равенство полов, мужчины оказываются более вовлеченными в нестандартную занятость, составляя в среднем 57% от общего числа таких работников. При этом мужчины большей частью формируют неформальный сектор рынка труда, а женщины больше вовлечены в сектор временных рабочих контрактов. Это говорит, в том числе, и о все еще достаточно крепком традиционном укладе, характерном для российской ментальности.

Следует отметить, что российская государственная служба занятости не остается в стороне от следования велениям времени. Среди эффективных мер, содействующих развитию малого предпринимательства, служба занятости использует финансовую, кредитную поддержку тем малым предприятиям, которые создают новые рабочие места, особенно для социально незащищенных слоев населения, прежде всего инвалидов. Кроме того, в качестве инфраструктурного обеспечения современных форм занятости, в ряде регионов появился новый вид государственной услуги: содействие самозанятости безработных граждан [6]. Результатом предоставления такой услуги могут являться:

- 1) определенные выводы, в которых приведены аргументы о нецелесообразности осуществления гражданином предпринимательской деятельности, представленной в виде экспертного заключения о предоставлении государственной услуги;
- 2) получение определенных знаний и навыков гражданином, который будет осуществлять предпринимательскую деятельность;
- 3) подготовка необходимого бизнес-плана;
- 4) выдача безработному гражданину экспертного заключения о предоставлении государственной услуги, в которой прописаны определенные рекомендации о государственной регистрации юридического лица, индивидуального предпринимателя или сельскохозяйственного предприятия.
- 5) выплата единовременной финансовой помощи. Примером данной финансовой помощи являются:
  - частичное возмещение затрат на подготовку документов, необходимых для государственной реги-



*Иванов А. В., Багдасарян М. А.*

страции юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и т.д.;

- на организацию самой предпринимательской деятельности при государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя, юридического лица и т.д. Такой вид финансовой помощи, предоставляется однократно за все время безработицы. Сумма составляет 12-кратную максимальную величину пособия по безработице;

б) отказ гражданина от единовременной финансовой помощи.

Получить данную государственную услугу могут граждане Российской Федерации, признанные безработными, или получившие дополнительное профессиональное образование при помощи органов службы занятости населения.

Государство понимает важность роли малого бизнеса в обеспечении занятости населения. С 1 декабря 2017 года в Российской Федерации реализуется приоритетный проект «Малый бизнес и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы».

Целью приоритетного проекта является обеспечение занятости населения за счет увеличения к 2019 году количества уникальных субъектов индивидуального и малого предпринимательства использующих поддержку, с 35 до 336,8 тыс. единиц и среднесписочной численности занятых у таких субъектов с 368,6 тыс. до 1,2 млн человек. На финансовое обеспечение приоритетного проекта в федеральном бюджете на 2017 год было предусмотрено 13,1 млрд рублей [2].

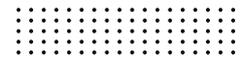
В настоящее время сформирована многоканальная система финансовой поддержки субъектов МСП, ключевыми элементами которой являются подпрограмма «Развитие малого и среднего предпринимательства» государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика», реализуемая Минэкономразвития России, и программы льготного кредитования и предоставления гарантий, реализуемые АО «Корпорация МСП» и АО «МСП Банк». Также мероприятия по поддержке субъектов МСП осуществляются Минсельхозом России и ФГБУ «Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере».

Только за 2015–2016 гг. на реализацию мероприятий поддержки малого и среднего предпринимательства из федерального бюджета (в рамках государственных программ Российской Федерации Минэкономразвития России (28,2 млрд рублей), Минсельхозом России (18,9 млрд рублей) и ФГБУ «Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере» (11,4 млрд рублей), бюджетов регионов (3,2 млрд рублей), АО «Корпорация МСП» (78,8 млрд рублей) и АО «МСП Банк» (12,3 млрд рублей) направлено порядка 152,8 млрд рублей.

Существенное значение в развитии малого и среднего предпринимательства играет консультационная и информационная поддержка предпринимателей. По состоянию на 31 декабря 2015 года в Российской Федерации действовало 26 информационных ресурсов федеральных органов исполнительной власти и 119 информационных ресурсов регионального уровня [2].

К сожалению, как показывает практика, не существует единого органа государственной власти, который проводил бы комплексную и объективную оценку состояния малого и среднего предпринимательства Российской Федерации. Как нам представляется, необходима реорганизация имеющейся на нынешний момент структуры поддержки предпринимательства и формирование единого государственного органа, который мог бы анализировать эффективность предоставленных льгот субъектам малого бизнеса, влияние МСП на рост занятости населения, результативности использования бюджетных средств, направленных на поддержку малых и средних хозяйствующих субъектов, а также необходимости их выделения на указанные цели в следующие годы. О необходимости подобной службы «единого информационного окна» (подобного «единому регистрационному окну», с ролью которого сейчас эффективно справляются многофункциональные центры госуслуг на базе ФНС) говорят не только представители малого бизнеса, но и члены правительственных структур.

Новому правительству Российской Федерации придется приложить целый ряд усилий, чтобы обеспечить в ближайшие годы опережающий рост малого и среднего предпринимательства как с точки зрения количества его субъектов, так и по количеству занятых. Поставленные президентом В. В. Путиным амбициозные цели в этой сфере могут быть достигнуты только при условии оптимальной организации инфраструктуры поддержки предпринимательства, обеспечивающей эффективное расходование бюджетных средств. Малое предпринимательство просто необходимо любой национальной экономике. По сравнению с другими отраслями, именно предпринимательский сектор в годы кризисных проявлений всегда показывает большую динамичность, гибкость и склонность к инновациям. Если государство намерено увеличивать темпы экономического роста, ликвидировать дисбаланс развития территорий и продолжать борьбу с бедностью, необходимо принимать адекватные меры по поддержке уже имеющихся, и стимулированию создания новых предприятий малого и среднего бизнеса. Именно прогресс в этой отрасли может гарантировать устойчивое развитие государства в новых экономических и политических условиях и обеспечить высокую занятость, а значит, и социальную стабильность в ближайшем будущем.



*Иванов А. В., Багдасарян М. А.*

**Литература:**

**References:**

1. Послание Президента Федеральному Собранию 1 марта 2018 года. Сайт Президента России. [электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/56957/work> (дата обращения 23.05.2018)
2. За 6 лет количество занятого населения у субъектов МСП сократилось на 3,2 млн рабочих мест, при этом неформальная занятость растет. Счетная палата Российской Федерации. [электронный ресурс]. URL: [http://www.ach.gov.ru/press\\_center/news/30151?sphrase\\_id=7797626](http://www.ach.gov.ru/press_center/news/30151?sphrase_id=7797626) (дата обращения 23.05.2018)
3. Власти подготовили «перезагрузку» для малого бизнеса. Портал «Росбизнесконсалтинг». [электронный ресурс]. URL: [https://www.rbc.ru/economics/22/05/2018/5b02f1399a7947256ef877aa?from=center\\_26](https://www.rbc.ru/economics/22/05/2018/5b02f1399a7947256ef877aa?from=center_26). (дата обращения 23.05.2018)
4. В мире все больше работников с нетрадиционными формами трудоустройства. Газета «Коммерсант» 17.10.2017. [электронный ресурс]. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3441040>. (дата обращения 23.05.2018)
5. Иванов А. В. О возможностях формирования показателей оценки эффективности региональной поддержки малого и среднего предпринимательства // Экономика и предпринимательство. 2014. № 5 (46–2). С. 795–799.
6. Капелюшников Р. И., Гимпельсон В. Е. Нестандартная занятость в Российской Федерации М.: ГУ-ВШЭ, 2006.
7. Иванов А. В. Принципы и требования формирования комплекса информационной и консультационной поддержки малого и среднего предпринимательства на региональном уровне (статья) // Экономика и предпринимательство. 2014. № 15 (23). С. 216–223.
8. Содействие samozанятости безработных граждан. Портал госуслуг. [электронный ресурс]. URL: <https://www.gosuslugi.ru/15207/1/info>. (дата обращения 23.05.2018)
1. The President’s Address to the Federal Assembly on 01 March 2018. Site of the President of Russia. [e-resource]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/56957/work> (date of reference 23.05.2018)
2. For 6 years the number of employed people in SMEs has decreased by 3.2 million jobs, while informal employment is on the increase. The Accounts Chamber of the Russian Federation. [e-resource]. URL: [http://www.ach.gov.ru/press\\_center/news/30151?sphrase\\_id=7797626](http://www.ach.gov.ru/press_center/news/30151?sphrase_id=7797626) (date of reference 23.05.2018)
3. The authorities have prepared a “reset” for small businesses. Portal Rosbusinessconsulting. [e-resource]. URL: [https://www.rbc.ru/economics/22/05/2018/5b02f1399a7947256ef877aa?from=center\\_26](https://www.rbc.ru/economics/22/05/2018/5b02f1399a7947256ef877aa?from=center_26). (date of reference 23.05.2018)
4. There are more and more workers in the world with non-traditional forms of employment. The newspaper Kommersant on 10/17/2017. [e-resource]. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3441040>. (date of reference 23.05.2018)
5. Ivanov A. V. On the possibilities of forming indicators for assessing the effectiveness of regional support for small and medium-sized enterprises // Economics and Entrepreneurship. 2014. № 5 (46–2). P. 795–799.
6. Kapelyushnikov R. I., Gimpelson V. E. Non-standard employment in the Russian Federation. M.: SU-HSE, 2006.
7. Ivanov A. V. Principles and requirements for the formation of a set of information and consulting support for small and medium-sized businesses at the regional level (article) // Economics and Entrepreneurship. 2014. № 15 (23). P. 216–223.
8. Promotion of self-employment of unemployed citizens. Portal of state services. [e-resource]. URL: <https://www.gosuslugi.ru/15207/1/info>. (date of reference 23.05.2018)



## МАРКЕТИНГОВЫЙ ПОТЕНЦИАЛ РЕГИОНА. ПРЕДПОСЫЛКИ ФОРМИРОВАНИЯ МАРКЕТИНГОВОГО ПОТЕНЦИАЛА

Данилов Н. А.

аспирант Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, danilovn1@mail.ru

УДК 338.24(470.54)

ББК 65.050.22(2Рос-4Све)

**Цель.** Изучение маркетингового потенциала региона и формулировка предпосылок формирования маркетингового потенциала региона на примере Свердловской области.

**Методы.** Проанализированы подходы к оценке общего потенциала региона, а также проводится подробный анализ территории с использованием маркетингового метода – SWOT-анализа, в рамках которого выделяются сильные и слабые стороны региона, а также возможности и угрозы. Анализируется структура валового регионального продукта региона, подробнее проводится оценка привлекательности территории для инвесторов.

**Результаты.** Раскрываются и приоритетные направления развития территории, а также упоминается о важности поддержания экологии Свердловской области. В качестве вывода подчеркивается важность развития конкурентоспособных отраслей региона.

**Научная новизна.** Научная новизна заключается в исследовании маркетингового потенциала как интегральной функции, объединяющей ресурсы и способности субъектов территории для определения направления развития.

*Ключевые слова:* маркетинговый потенциал, подходы к оценке маркетингового потенциала, инвестиционный потенциал, конкурентоспособность территории, экономические показатели региона.

## MARKETING POTENTIAL OF THE REGION. PREREQUISITES FOR THE FORMATION OF MARKETING POTENTIAL

Danilov N. A.

post-graduate student of Ural Institute of Management – branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 620990, Russia, Yekaterinburg, 8<sup>th</sup> March str., 66, danilovn1@mail.ru

**Purpose.** Studying the marketing potential of the region and formulating the prerequisites for the formation of the marketing potential of the region on the example of the Sverdlovsk region.

**Methods.** Approaches to assessing the overall potential of the region are analyzed, as well as a detailed analysis of the territory using a marketing method – SWOT analysis, which identifies the strengths and weaknesses of the region, as well as opportunities and threats. The structure of the gross regional product of the region is analyzed, the evaluation of the attractiveness of the territory for investors is more detailed.

**Results.** The priority directions of the development of the territory are also disclosed, as well as the importance of maintaining the ecology of the Sverdlovsk region. The conclusion emphasizes the importance of developing competitive industries in the region.

**Scientific novelty.** Scientific novelty lies in the study of marketing potential as an integral function that unites the resources and capabilities of the subjects of the territory to determine the direction of development.

*Key words:* marketing potential, approaches to the evaluation of marketing potential, investment potential, competitiveness of the territory, economic indicators of the region.



Данилов Н. А.

На сегодняшний день, для того, чтобы территория РФ могла дальше развиваться необходимо, чтобы все субъекты имели возможность максимально эффективно применять соответственные ресурсы, чтобы выработать уникальную потребительскую ценность, которая могла бы быть привлекательной для разных категорий потребителей. Абсолютно каждая из категорий, которые можно поделить на внутренних и внешних покупателей, деловых и частных, определяют разные обязательства к системе потребительской ценности территории и к значительности разнообразных факторов, которые способны увеличить ее привлекательность. Потому все инструменты маркетинговой деятельности, задача которых – максимально удовлетворить потребности покупателей, считается в таком случае предельно эффективным методом выработки привлекательности территории. Использование маркетингового подхода разрешает повысить спрос и в дальнейшем способствовать повышению экономической значимости данной территории. Для этого проводится анализ маркетингового потенциала и дается оценка, и данные меры считаются довольно актуальными.

Маркетинговый потенциал – интегральная функция, которая объединяет ресурсы и способности субъектов территории с целью установления стратегических направлений развития территории, учитывая ключевые потребности различных групп потребителей. Благодаря выработыванию маркетингового потенциала территории: это может организовать максимально благоприятные условия для проживания и дальнейшего осуществления коммерческой деятельности на территории, неизменный прилив потребителей, в том числе раскрывать перспективные потенциалы по ее развитию на основе раскрытия сокрытых резервов. В научной литературе имеется довольно большое количество работ, посвященных оценке общего потенциала территории, среди авторов которых выделяются следующие: М. Портер, Е. В. Песоцкая, Ф. Катеора, У. Маншветус, Ю. А. Дорошенко, А. Н. Сыров и др. Авторы части научных исследований обращаются к вопросам оценки маркетингового потенциала территории. Можно отметить работы Т. В. Мещерякова, А. П. Панкрухина, О. У. Юлдашевой, О. В. Жердевой, Д. В. Толстых и др.

Проанализируем подходы, существующие на данный момент, и рассмотрим возможности их использования. Имеется большое количество подходов для оценки общего потенциала территории, которое можно соединить в несколько ведущих направлений:

- исследование природно-ресурсного потенциала территории;
- исследование рыночного потенциала территории;
- исследование социально-экономического потенциала территории.

- несмотря на наличие возможностей по использованию имеющихся подходов, имеются так же определенные границы, которые можно поделить таким образом:

- оценка природно-ресурсного потенциала проводится в границах экономической географии и может применяться только как один из параметров маркетингового потенциала территории;

- оценка рыночного потенциала – это, в основном, исследование возможности территории быть привлекательной для бизнеса, в том числе организации и ведения предпринимательской и экономической деятельности в ее пределах [1].

Итог данной оценки – проведение анализа инвестиционного потенциала территории и выделение различных направлений для увеличения ее конкурентоспособности. Среди сторонников такого подхода можно выделить М. Портера и его модель конкурентоспособности территории, в том числе Ф. Катера и его подход по оценке привлекательности территории в пределах теории международного маркетинга.

Рассмотрим в качестве объекта исследования Свердловскую область. Проведем анализ потенциала данного региона. Выделим предпосылки развития.

Можно выделить положительные стороны, которые стали конкурентоспособными и оказывают благоприятное влияние на развитие региона:

1. Высокий уровень развития обрабатывающей промышленности и довольно значительный уровень концентрации предприятий оборонно-промышленного комплекса.

2. Административный центр Свердловской обл. – макрорегиональный центр по оказанию разнообразных коммерческих услуг.

3. Значительный уровень развития разнообразных показателей, характеризующих макроэкономические условия осуществлению инвестиционной деятельности.

4. Довольно значительный уровень развития научно-образовательного сегмента.

5. Высокий уровень развития инновационного развития некоторых сегментов экономики.

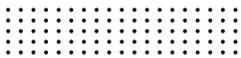
6. Присутствие природных, производственных, энергетических ресурсов, которые имеются в доступности.

7. Весьма выгодное географическое положение Свердловской области для транспортно-логистического комплекса.

Проведем анализ Свердловской области, используя маркетинговый метод SWOT – анализ.

Сильные стороны Свердловской области:

1. Весьма удачное географическое положение на рубежах Европы и Азии на перекрещивании трансконтинентальных потоков, создающих все условия для близкого местоположения емких рынков сбыта.



Данилов Н. А.

2. Этот регион – один из самых крупных на территории Российской Федерации и в мире по числу разведанных и прогнозируемых запасов минерально-сырьевых ресурсов.

3. Высокий уровень развития промышленного комплекса (достаточно высокий уровень отгруженных товаров личного производства, которые составляют около 40% всей промышленной продукции в государстве).

4. Организация довольно активной работы по формированию минерально-сырьевой базы.

5. Приблизительно 9,5% – ценность недр Свердловской обл. от всей стоимости недр России в общем и приблизительно 30% от всей стоимости недр Уральского региона.

6. Свердловская обл. выказывает постоянный рост на долгосрочную перспективу почти всех отраслей экономики, и темпы роста – довольно высокие в сравнении со всей территорией России.

7. Экономически развитый регион. Держит 6 место по уровню ВРП в государстве и 10-е место по числу инвестиций среди прочих регионов России.

8. Настоящий регион располагается в центре довольно большого рынка спроса на товары промышленного и инвестиционного значения (Урало-Западно-сибирского региона).

9. Очень недурной инвестиционный климат региона.

10. Существует государственная поддержка инновационной коммерческой деятельности в реализации различных проектов.

Слабые стороны:

1. Данная область пребывает в зоне континентального климата с довольно холодной и длинной зимой.

2. Наличие разных экологических трудностей, к примеру, значительный объем загрязнения воздуха, водоемов.

3. Очень маленькие значения результатов инновационной деятельности в регионе.

4. Слабые темпы развития транспортной инфраструктуры.

5. Присутствие удаленности от важных портов, границ, стран – возможных партнеров товаров, достаточно большая цена вывоза товаров.

6. Слабо развит промышленный аутсорсинг больших организаций области.

7. Присутствие слабой внутренней миграции населения.

8. Отмечается слабое формирование системы венчурного инвестирования и бизнес – ангелов, задача которых – привлечь долгосрочные инвестиции в довольно рискованные проекты.

9. Значительное изнашивание основных фондов региона.

Возможности:

1. Присутствие объективных факторов развития науки, техники и технологий;

2. Социально-экономическая политика федерального центра;

3. Межрегиональная кооперация и конкуренция;

4. Модернизация транспортной системы РФ.

5. Угрозы:

6. Наличие зависимости от малейших перемен в конъюнктуре международных рынков металлов.

7. Оказание давление Китая на демографические и индустриальные факторы.

8. Давление Запада на неиндустриальные факторы.

9. Появление отрицательных последствий по решениям, принятых на высшем уровне [3].

Следовательно, на основе сделанного анализа слабых и сильных сторон социально-экономического развития Свердловской обл. сделаем следующие выводы:

- сильными сторонами региона можно считать, очень хорошее географическое положение, наличие достаточно развитого промышленного комплекса, очень хороший инвестиционный климат;

- в свою очередь слабые стороны выражаются в наличии различных экологических трудностей в регионе, слабая внутренняя миграция, достаточно слабые показатели инновационной коммерческой деятельности, слабые темпы развития транспортной инфраструктуры, очень высокий износ основных фондов данной области.

Проанализируем структуру валового регионального продукта региона по данным за 2016 году. Ведущую долю в структуре ВРП составляет обрабатывающее производство примерно 27,1%, оптовая и розничная торговля составляет примерно 21,6%, другие виды деятельности составляют примерно 14,3%, на транспорт и связь приходится около 12%.

Количество инвестиционных вложений за 2016 год в основной капитал региона прилично повысилась до 370,4 млрд руб. Удельное число инвестиций в основной капитал области за счет государственных средств снизилось до 13,9% за рассматриваемый промежуток времени, точно такую же ситуацию можно увидеть по инвестициям из средств федерального бюджета.

Наблюдается рост среднемесячной номинальной оплаты труда в 2016 году и составляет 29492,2 руб., что выше данного показателя в 2013 году.

В Свердловской области имеются все необходимые условия и предпосылки, которые нужны для эффективной деятельности русских и иностранных инвесторов. На данной территории стабильно развивается обширная и многообразная инфраструктура, которая создает стимул для развития инвестиционной активности.



Данилов Н. А.

Рассмотрим ведущие экономические показатели региона:

1. Объем прямых иностранных инвестиций составляет 1395,40 млн долларов (примерно 322,5 долларов на одного жителя).

2. Инвестиционные вложения в основной капитал составляют 370,38 млрд.

3. Удельный вес прибыли организаций составляет примерно 68,90%.

4. Уровень безработицы составляет 6,1%.

5. Количество прожиточного минимума на одного человека составляют примерно 9973 рублей [4].

Фундамент экономики региона – горнодобывающая и металлургическая отрасли промышленности. Данной областью производится приблизительно 100% титана, 40% меди и 17% стальных труб в государстве. Отличительной чертой металлургической промышленности данного региона считается ее ориентир на экспорт. В регионе существует уже достаточно много крупнейших организаций: Группа УГМК, ОК. «Русал», ОАО «Евраз-НТМК» и т.д. Не смотря, на это регион открыт для сотрудничества с различными организациями и инвесторами. Интересные сегменты для инвестиционных вложений – это лесная, деревообрабатывающая промышленность, изготовление машин и оснащения, строительная индустрия и т.д. [2].

Для инвесторов так же созданы хорошие условия, которые создают все условия для осуществления коммерческой деятельности в налогообложении, использование разнообразных механизмов государственно-частного партнерства и т.д.

Данная область по разным рейтингам имеет разные оценки инвестиционной привлекательности:

- индекс человеческого развития – 9 место;
- уровень развития малого предпринимательства – 16 место.

Разработана стратегия социально-экономического развития региона на 2016–2030 гг., у региона установлены цели, которые необходимо осуществить в ближайшее время:

1. Увеличить качество жизни граждан, которые представляют регион, как довольно привлекательную для жизни и дальнейшего развития территорию.

2. Увеличить показатель конкурентоспособности региона в международной экономике.

Для того, чтобы достичь обозначенные цели, установлены приоритеты социально-экономической области:

1. Формирование конкурентных предпосылок для возможности накапливать и сохранять человеческий потенциал.

2. Выработка предпосылок для усиления конкурентоспособности промышленного, инновационного и предпринимательского потенциала экономики региона.

В скором времени будут реализованы данные приоритеты и будут стремиться, чтобы каждая отрасль применяла при выработке стратегии своего дальнейшего развития.

Из-за того, что данная область – промышленный регион, то само производство проявляет отрицательное влияние на окружающую среду. Исходя из этого, нужно выработать приоритетные направления и не забывать про экологию данной области. Следует стабилизировать экологию региона, нужно беречь биологическое разнообразие, создавать все условия для стабильного существования объектов животного и растительного мира и среды их обитания, это имеет большое значение для формирования привлекательности области.

Таким образом, из всего вышеперечисленного можно сделать следующие выводы:

1. Нужно увеличивать показатель конкурентоспособности всех отраслей экономики в области, что будет способствовать инновационному обновлению и привлекать новые инвестиционные вложения.

2. Решать появившиеся отрицательные тренды в развитии человеческого потенциала.

Стоит отметить, что дальнейшее развитие региона, постоянный рост экономических показателей и привлекательности будет выражаться такими направлениями, как инновации, инвестиции, социальная ответственность и забота о людях.

#### Литература:

1. Бест Р. В. Маркетинг от потребителя. М.: МИФ, 2016. 37 с.
2. Надточий В. А. Развитие конкурентных преимуществ бизнеса. Чита: Молодой ученый, 2014. 145 с.
3. Новиков В. Г. Технологии пропаганды. М.: Флинта, 2018. 48 с.
4. Бланшар О. Макроэкономика. М.: ВШЭ, 2015. 283 с.

#### References:

1. Best R. V. Marketing from the consumer. M.: MIF, 2016. 37 p.
2. Nadotchi V. A. Development of competitive advantages of business. Chita: Young Scientist, 2014. 145 p.
3. Novikov V. G. Technologies of propaganda. M.: Flint, 2018. 48 p.
4. Blanchard O. Macroeconomics. M.: Higher School of Economics, 2015. 283 p.



## РЕАЛИЗАЦИЯ ПРОЕКТОВ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ: ПРАКТИКА ИНФОРМАЦИОННОГО СОПРОВОЖДЕНИЯ

**Красильщиков Г. Г.**

старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления, Пермский государственный национальный исследовательский университет (Россия), 614068, Россия, г. Пермь, ул. Генкеля, 5а, krasilshchikov@gmail.com

**Троицкая Е. А.**

кандидат политических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления, Пермский государственный национальный исследовательский университет (Россия), 614068, Россия, г. Пермь, ул. Генкеля, 5а, troitzkaya@inbox.ru

**Марасанова И. В.**

заместитель директора Регионального института непрерывного образования, Пермский государственный национальный исследовательский университет (Россия), 614068, Россия, г. Пермь, ул. Генкеля, 5а, marasanova.iv@inbox.ru

УДК 336.14:352

ББК 65.261.783

**Цель.** Разработка и апробация эффективных каналов коммуникации для привлечения граждан к участию в конкурсе проектов инициативного бюджетирования.

**Методы.** В качестве теоретико-методологической основы исследования используются концепция партисипаторного бюджетирования, модель коммуникаций «диффузия инноваций» и система планирования и оценки PR-программ RACE. Кроме того, в работе применялись специальные методы: case study, анализ статистических данных, нормативный метод.

**Результаты.** Для привлечения граждан к участию в конкурсе проектов инициативного бюджетирования было предложено управленческое решение, которое заключалось в разработке и апробации нескольких каналов коммуникации. В качестве основного канала был создан сайт «Пермский край. Инициативный бюджет» (инициативный-бюджет.рф). Кроме того, были апробированы такие формы, как проведение установочных семинаров для граждан и муниципальных служащих, создание образовательной программы в системе дистанционного обучения «Brainoom», сопровождение собраний жителей при подаче заявок на конкурс проектов инициативного бюджетирования, консультации по телефону и электронной почте.

**Научная новизна.** Научная новизна исследования заключается в разработке и успешной реализации модели привлечения образовательной организации для информационного сопровождения конкурса проектов инициативного бюджетирования в Пермском крае.

*Ключевые слова:* инициативное бюджетирование; гражданское участие; местное самоуправление; муниципальные образования; решение вопросов местного значения.

## IMPLEMENTATION OF PARTICIPATORY BUDGETING PROJECTS: THE PRACTICE OF INFORMATION SUPPORT

**Krasilshchikov G. G.**

senior Lecturer, Department of State and Municipal Management, Perm State National Research University (Russia), 614068, Russia, Perm, Genkel str., 5a, krasilshchikov@gmail.com



*Красильщиков Г. Г., Троицкая Е. А., Марасанова И. В.*

**Troitskaya E. A.**

candidate of Political Science, Associate Professor of the Department of State and Municipal Management, Perm State National Research University (Russia), 614068, Russia, Perm, Genkel str., 5a, troitzkaya@inbox.ru

**Marasanova I. V.**

deputy Director of the Regional Institute for Continuing Education, Perm State National Research University (Russia), 614068, Russia, Perm, Genkel str., 5a, marasanova.iv@inbox.ru

**Purpose.** Development and implementation of effective communication channels to attract citizens to participate in the competition of participatory budgeting projects is the aim of this paper.

**Methods.** The concept of participatory budgeting, the “diffusion of innovations” communication model and the RACE system of planning and evaluation of PR programs are used as the theoretical and methodological basis of the research. In addition, such special methods as case study, analysis of statistical data, normative method were used in the paper.

**Results.** A management decision which consisted in the development and testing of several communication channels was proposed to attract citizens to participate in the competition of participatory budgeting projects. The Internet site “Perm Krai. Participatory Budgeting” (инициативный-бюджет.рф) was created. In addition, such forms as training seminars for citizens and municipal employees, an educational program in the “Brainoom” distance-learning system, support of the citizens’ assemblies, consultations by phone and e-mail were tested.

**Scientific novelty.** Development and successful implementation of the model of attracting an educational organization for information support of the competition of participatory budgeting projects in Perm Krai is the scientific novelty of this research.

*Key words:* participatory budgeting; civil participation; local self-government; municipalities; local-level decision-making.

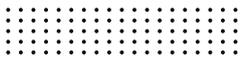
Создание эффективного диалога между властью и обществом, расширение участия граждан в управлении и решении вопросов местного значения – необходимые условия для формирования современного демократического государства. Связующим звеном между гражданами и государством является местное самоуправление. Оно, с одной стороны, тесно связано с социально-экономическим и общественно-политическим становлением и развитием региона и государства в целом, а с другой – наиболее близко к населению, призвано решать проблему привлечения общественности к управлению государством, необходимо для формирования гражданского общества. На местном уровне развиваются различные формы участия населения в осуществлении местного самоуправления. Такие формы, как местный референдум, сход граждан, публичные слушания, правотворческая инициатива и др. закреплены в главе 5 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Кроме того, законодатель в статьях 27 и 56 указывает на два инструмента привлечения средств для решения вопросов местного значения: территориальное общественное самоуправление и средства самообложения граждан. Однако в последние годы активно развивается еще один, весьма перспективный, инструмент – инициативное бюджетирование – который пока

не получил законодательного закрепления на федеральном уровне.

В данной работе под инициативным бюджетированием мы понимаем форму участия жителей в решении вопросов местного значения посредством определения направлений расходования бюджетных средств. Суть инициативного бюджетирования в том, что граждане участвуют в выборе приоритетных проектов, на которые должны быть израсходованы бюджетные средства. Но на этом участие граждан не заканчивается. Заметна их роль в составлении заявки, выполнении самих проектов и в последующем контроле за тем, как они реализуются.

Инициативное, или партисипаторное бюджетирование широко распространено в мировой практике. Впервые подобный инструмент был предложен в 1989 году в бразильском городе Порту-Алегри. Сегодня до 20 % средств городского бюджета распределяется с участием граждан. Большое значение имеет социальный эффект – благодаря инициативам жителей доля бюджетных расходов на образование и здравоохранение выросла за это время до 40 % [1], удалось улучшить жизнь самых нуждающихся слоев населения и инфраструктуру в беднейших районах.

В литературе можно встретить исследования, посвященные практике партисипаторного бюджетирования в самых разных частях мира: Западной [2] и Вос-



*Красильщиков Г. Г., Троицкая Е. А., Марасанова И. В.*

точной [3–4] Европе, США [5–6], Латинской Америке [7–8], Азии [9–10] и России [11–12].

История инициативного бюджетирования в России началась в 2007 году. За эти годы сложилось несколько практик инициативного бюджетирования: программа поддержки местных инициатив Всемирного Банка (Республики Северная Осетия-Алания, Башкортостан, Еврейская автономная область, Ставропольский, Хабаровский края, Кировская, Нижегородская, Тверская области), проект «Народный бюджет» (Тульская область), «Народная инициатива» (Иркутская область), проект «Партисипаторное бюджетирование» центра «Res Publica» европейского университета в Санкт-Петербурге при поддержке Комитета гражданских инициатив (г. Череповец Вологодской области и г. Сосновый Бор Ленинградской области и др.).

Как уже отмечалось выше, инициативное бюджетирование как форма участия населения в решении вопросов местного значения не определено законодательно, но нашло отражение в ряде подзаконных актов. Так, приказом Минфина России от 22.09.2015 № 145н утверждены методические рекомендации по представлению бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов и отчетов об их исполнении в доступной для граждан форме. Согласно этому документу проекты инициативного бюджетирования направлены на решение вопросов местного значения при непосредственном участии граждан. Развитие практик инициативного бюджетирования в Российской Федерации ставится одной из задач подпрограммы «Обеспечение открытости и прозрачности управления общественными финансами» государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» [13].

Актуальность и значимость инициативного бюджетирования в России подтверждается интересом к данной теме целого ряда отечественных ученых-исследователей. Так, В. Вагин, Н. Гаврилова, Н. Шаповалова [14–15], Е. Колесник [16], О. Сивинцева и К. Будник [17], А. Чулков [18] изучают российский опыт инициативного бюджетирования, практики, складывающиеся в различных регионах, делают заключения об особенностях, первых результатах и перспективах развития этой формы прямого участия граждан в процессе распределения части местного бюджета.

Отдельно стоит отметить Пермский край – на сегодняшний день это единственный регион в России, в котором инициативное бюджетирование реализуется не в порядке эксперимента, не на основе подзаконных нормативных актов, а регулируется нормами Закона Пермского края от 02.06.2016 № 654-ПК «О реализации проектов инициативного бюджетирования в Пермском крае». В регионе была выстроена

эффективная система информационного сопровождения конкурса проектов инициативного бюджетирования. Связующим звеном между Министерством территориального развития Пермского края (является организатором конкурса), органами местного самоуправления и населением муниципальных образований выступил Пермский государственный национальный исследовательский университет (ПГНИУ). Таким образом, в регионе была реализована модель привлечения образовательной организации для информационного сопровождения государственного проекта. Вопросы разработки и апробации эффективных каналов коммуникации для привлечения граждан к участию в конкурсе проектов инициативного бюджетирования находятся в центре внимания авторов настоящей статьи.

Теоретико-методологическая основа исследования является комплексной и представлена концепцией партисипаторного бюджетирования, моделью коммуникаций «диффузия инноваций» и формулой RACE в рамках жизненного цикла коммуникационного проекта.

Концепция партисипаторного бюджетирования позволяет рассматривать жителей муниципальных образований в качестве не только потребителей государственных и муниципальных услуг, но и их производителей, активно участвующих в решении вопросов местного значения: от выявления социально-значимой проблемы до ее решения, используя механизмы межбюджетных трансфертов и контроля за качеством исполнения проекта. В результате формируется реальный механизм участия населения в осуществлении местного самоуправления в городских и сельских поселениях, муниципальных районах и городских округах.

Модель коммуникации «диффузия инноваций» по Э. Роджерсу определяет инновацию как то, что «передается через определенные каналы во времени и распространяется среди членов социальной группы» [19]. Данная теория включает в себя и понятие взаимодействия различных социальных групп, обменивающихся информацией. Э. Роджерс выделяет индивиды-узлы и индивиды-связи. Первые, будучи членами одной группы, коммуникативно соединяют ее с другой. Применительно к инициативному бюджетированию можно выделить два индивид-узла – это муниципальные службы, ответственные за подачу проектов на конкурс проектов инициативного бюджетирования, а в случае победы – за его реализацию, а также представители инициативных групп граждан, ответственные за проведение собраний жителей, на которых принимается решение об участии проекта в конкурсе, и подготовку заявки для участия в муниципальном конкурсе. Индивиды-связи сами по себе не являются членами ни одной из коммуникативных групп, но осуществляют коммуникацию между ними. В нашем случае к индивидам-связям относятся организации, занимающиеся



*Красильщиков Г. Г., Троицкая Е. А., Марасанова И. В.*

обучением, консультированием инициативных групп граждан, муниципальных служащих по вопросам инициативного бюджетирования, т.е. Пермский государственный национальный исследовательский университет и его партнеры.

В системе планирования и оценки PR-программ RACE, концепция которой разрабатывалась в работе С. Катлипа, А. Сентера и Г. Брума [20], выражены способ и направление действий для достижения целевого (стратегического) результата, а также предложена последовательность этих действий: research (исследование), action (действие), communication (общение), evaluation (оценка).

Основу источниковой базы исследования составляют нормативно-правовые документы, регулирующие проведение конкурса проектов инициативного бюджетирования в Пермском крае. Это, прежде всего, закон Пермского края от 02.06.2016 № 654-ПК «О реализации проектов инициативного бюджетирования в Пермском крае» (с изм.), постановление Правительства Пермского края от 10.01.2017 № 6-п «Об утверждении Порядка предоставления субсидии из бюджета Пермского края бюджетам муниципальных образований Пермского края на софинансирование проектов инициативного бюджетирования в Пермском крае и Порядка проведения конкурсного отбора проектов инициативного бюджетирования краевой конкурсной комиссией инициативного бюджетирования». Согласно нормативным правовым актам, конкурс проектов инициативного бюджетирования состоит из муниципального и краевого этапов. На муниципальном этапе инициативные граждане готовят проекты, которые затем обсуждаются и отбираются на собраниях жителей, а затем подаются в муниципальные комиссии. Муниципальная комиссия осуществляет конкурсный отбор проектов инициативного бюджетирования в соответствии с порядком, установленным муниципальным правовым актом, и выбирает проекты, которые будут направлены на краевой этап конкурса. На этом этапе отбор проектов осуществляет краевая комиссия, состав которой формирует Министерство территориального развития Пермского края. В нее входят депутаты Законодательного Собрания Пермского края, представители Правительства Пермского края, общественных организаций, эксперты. Именно они коллегиально рассматривают проекты и определяют победителей.

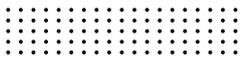
В рамках исследовательского этапа (research) были проанализированы результаты первого конкурса проектов инициативного бюджетирования в Пермском крае, который прошел весной 2017 года. На него были поданы 462 проекта, из них 142 проектов, или 30,7% были отклонены по формальным причинам (из-за несоответствия правилам, установленным в нормативных правовых документах). Осенью того же года

состоялся второй конкурс, по итогам которого распределялись субсидии проектам-победителям на 2018 год. Столь сжатые сроки проведения второго конкурса, а также большое количество проектов, не допущенных до участия в первом конкурсе, требовали системной работы по информированию и консультированию инициативных групп граждан и муниципальных служащих в области инициативного бюджетирования (от подготовки собрания жителей до представления проекта на краевую конкурсную комиссию) с целью повышения качества проектов и расширения географии участников конкурса. В рамках конкурса 2018 года в качестве индивидуальной связи был создан проектный офис при Пермском государственном национальном исследовательском университете. Перед проектным офисом стояла задача разработать стратегию информационного сопровождения в условиях ограниченного срока выполнения (3 месяца) и масштаба (все муниципальные образования Пермского края) конкурса проектов инициативного бюджетирования. Исходя из данных условий было принято управленческое решение, которое позволило существенно упростить логистику и увеличить скорость коммуникации – привлечь партнеров из числа общественных и образовательных организаций муниципальных образований Пермского края для оказания помощи в информационном сопровождении проекта.

В рамках второго этапа реализации проекта (action) проектный офис разработал план информационного сопровождения проекта. В первую очередь были созданы информационные продукты, главным из которых стал сайт «Пермский край. Инициативный бюджет» ([инициативный-бюджет.рф](http://инициативный-бюджет.рф)).

Сайт состоит из четырех блоков: информационного, образовательного, блока партнеров и блока мониторинга.

Информационный блок разделен на «Заявки» и «Новости». На странице «Заявки» были выложены тексты заявок, которые обсуждались на собраниях жителей с участием консультантов проектного офиса ПГНИУ. В обязанности консультантов входило непосредственное участие в собраниях жителей при обсуждении предлагаемых проектов инициативного бюджетирования и формировании инициативных групп; контроль за выбором проектов большинством голосов присутствовавших жителей; предотвращение фактов давления на участников собраний со стороны представителей органов местного самоуправления; оперативное представление администратору сайта информации, фотоматериалов для наполнения страниц информационного блока. Следующий шаг актуализации контента – возможность отследить движение заявки. На сайте предусмотрена возможность выбрать уровень (статус) заявки. Всего их 4: собрание жителей; муниципальная конкурсная комиссия; краевая конкурсная комиссия; победи-



*Красильщиков Г. Г., Троицкая Е. А., Марасанова И. В.*

тель. Изменение статуса отслеживалось администратором сайта и актуализировалось на основе официальных документов муниципалитетов (протоколов заседаний муниципальных комиссий), Министерства территориального развития Пермского края (протоколов заседаний краевой комиссии) и правительственных документов (постановление Правительства Пермского края от 28.12.2017 № 1073-п «О распределении субсидий бюджетам муниципальных образований на софинансирование проектов инициативного бюджетирования»). Для удобства работы с контентом страницы «Заявки» были предложены следующие маркеры: «Тема заявки», «Муниципальное образование», «Группа участников», «Уровень заявки». Они позволили пользователям сайта осуществлять быстрый поиск необходимой информации.

Создание контента страницы «Новости» осуществлялось в оперативном режиме, что позволило инициативным группам граждан городских и сельских поселений использовать ссылки на эту страницу в заявке в качестве подтверждения освещения информации о проекте в СМИ (является одним из критериев оценки проектов), а проектному офису ПГНИУ создать уникальные новостной и фото-архивы. Всего на сайте за август-сентябрь и начало октября 2017 года были выложены 101 новость о проведении обучающих семинаров и собраний жителей муниципальных образований Пермского края. В среднем на сайт выкладывалось от 2 до 4 фотографий с одного мероприятия.

Образовательный блок сайта представлен программами обучающих семинаров, разработанными для двух целевых групп: жителей муниципальных образований и муниципальных служащих. При обучении первой группы акцент делался на получении базовых знаний и навыков в сфере инициативного бюджетирования и проектной деятельности, второй группы – компетенций по сопровождению проектов инициативного бюджетирования, проведению конкурсного отбора проектов на муниципальном уровне. Обучающие семинары были размещены в системе дистанционного обучения «Brainoom» (brainoom.com) и были доступны всем желающим после прохождения регистрации.

Программа каждого обучающего семинара рассчитана на 3 академических часа занятий в асинхронном режиме и включает в себя следующие разделы:

- модуль 1. Несколько слов об инициативном бюджетировании.
- модуль 2. Основные правила написания заявки / проекта.
- модуль 3. «Как правильно оформить заявку / проект.
- учебно-методические материалы, которые содержат не только статьи, нормативные правовые акты в области инициативного бюджетирования, но и презентационные материалы, методические разработки

проектного офиса ПГНИУ, помогающие инициативным группам граждан и муниципальным служащим на разных этапах подготовки проекта. По итогам обучения при успешном прохождении тестирования обучающийся получал именной электронный сертификат. Всего в семинарах приняли участие свыше 250 человек, распределение между целевыми группами примерно 60 на 40 в пользу жителей.

Непосредственно на этапе реализации проекта (communication) был проведен ряд мероприятий по информационной поддержке сайта как ключевого канала коммуникации:

- разработан баннер сайта, который был размещен на 128 сайтах муниципальных образований Пермского края. Быстрое размещение баннеров на большом количестве сайтов стало возможным благодаря обращению к разработчикам Портала муниципальных образований Пермского края (<http://permarea.ru>), обеспечивающего органы местного самоуправления комплектом веб-сайтов на единой программно-информационной платформе. С главами районов и поселений, сайты которых находятся на других платформах, взаимодействие выстраивалось посредством направления в их адрес писем с просьбой разместить баннер на официальных ресурсах возглавляемых ими муниципальных образований края;

- в 46 городских округах и муниципальных районах Пермского края были проведены установочные семинары, на которых подробно разъяснялось, как использовать возможности сайта «Пермский край. Инициативный бюджет» при подготовке проектов инициативного бюджетирования. В ходе семинаров были проанализированы ошибки, допущенные участниками конкурса 2017 года, даны рекомендации по формулированию проблемы, наименованию проекта, написанию цели, задач и результатов, определению сроков реализации проекта, правильному формированию бюджета (соотношению различных источников поступления денежных средств). Рассмотрены критерии оценки, даны рекомендации, как набрать максимально возможное количество баллов. Общее количество участников семинаров составило 959 человек;

- консультанты проектного офиса ПГНИУ посетили в качестве независимых наблюдателей 236 собраний жителей при отборе проектов инициативного бюджетирования. В собраниях приняли участие в общей сложности 5479 человек. Сотрудники проектного офиса осуществляли консультирование по составлению заявок и оформлению протокола собрания, руководствуясь нормативной правовой базой конкурса и собственными методическими разработками.

На четвертом этапе реализации проекта была проведена оценка эффективности коммуникаций (evaluation).



Красильщиков Г. Г., Троицкая Е. А., Марасанова И. В.

Таблица 1. Сравнительный анализ результатов конкурса проектов инициативного бюджетирования в Пермском крае в 2017 и 2018 гг.

Показатели	2017 г.	2018 г.	Изменение, %
Общее количество участвовавших в конкурсе проектов, шт.	462	455	-1,5
Количество допущенных до участия в конкурсе проектов, шт.	315	425	34,9
Количество отклоненных проектов, шт.	142	30	-78,9
Количество муниципальных образований, принявших участие в конкурсе, шт.	87	237	172,4

Источник: составлено авторами по материалам раздела «Инициативное бюджетирование» официального сайта Министерства территориального развития Пермского края

В результате реализации мероприятий по информационному сопровождению конкурса проектов удалось добиться существенного снижения количества отклоненных проектов (на 78,9%) и увеличения количества муниципальных образований (на 172,4%), которые решили принять участие в конкурсе проектов инициативного бюджетирования (таблица 1).

Стоит отметить, что из 455 проектов, поданных на региональный конкурс инициативного бюджетирования, 238 (52,3%) были подготовлены с участием консультантов проектного офиса ПГНИУ.

Мониторинг посещения сайта производился с помощью стандартного программного обеспечения «Яндекс метрика». С 1 августа по 31 декабря 2017 года количество новых посетителей сайта составило 2795 человек, которые осуществили 7765 просмотров информации. При этом 76% просмотров приходилось на раздел «Заявки», 13% – «Обучающие семинары». Важно, что значительное количество посетителей (около 38%) присоединились уже после окончания краевого конкурса (15 октября).

Учитывая тот факт, что проектным офисом был зарегистрирован простой и интуитивно понятный адрес сайта (<http://www.инициативный-бюджет.рф>) на русском языке, с первых дней его запуска он находился на первой странице в поисковых системах Яндекс и Google, не требовал систематического и довольно трудозатратного продвижения в поисковых системах.

Совместная реализация проектов инициативного бюджетирования приводит к формированию одного из важнейших элементов городской социальной ткани —

соседским взаимоотношениям, порождает сопричастность граждан к решению злободневных задач, к делам по обустройству среды своего обитания. В целом же практика инициативного бюджетирования позволяет существенным образом увеличить эффективность расходования бюджетных средств, а также создать необходимый канал коммуникации между властью и обществом. Представленный вариант работы с гражданским обществом и проведения информационно-консультационных услуг, используя современные Интернет-технологии, показывает, насколько жителями востребована информация об инициативном бюджетировании не только во время подготовки проектов, но и после окончания краевого конкурса.

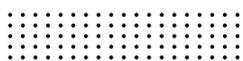
Безусловно, специализированные сайты могут использоваться в качестве канала коммуникации, который требует дополнительной поддержки в форме личных контактов консультантов и участников конкурса (будь то установочные семинары, консультации по телефону и электронной почте, сопровождение собраний жителей, участие в муниципальных конкурсных комиссиях).

Для дальнейшего развития института инициативного бюджетирования представляется необходимым проведение систематического обучения в сфере разработки проектов инициативного бюджетирования, создание проектных офисов в муниципальных образованиях Пермского края.

Реализация данных мероприятий позволит выявлять реальные приоритеты населения и оперативно реагировать на них путем непосредственного вовлечения граждан в решение местных проблем и привлечения ресурсов местных сообществ. В результате осуществления подобных проектов, при правильном информационном сопровождении, появляются дополнительные экономические, управленческие, институциональные и социальные эффекты: минимизация иждивенческих настроений со стороны населения и активизация его участия в местном развитии; рост бюджетной грамотности населения; повышение лояльности и уровня доверия к власти; снижение коррупции за счет максимальной прозрачности проекта и подлинного общественного контроля за ходом реализации проектов.

#### Литература:

1. Bhatnagar D., Rathore A., Torres M. M., Kanungo P. Participatory budgeting in Brazil. [электронный ресурс]. URL: [http://siteresources.worldbank.org/INTEMPORW-ERMENT/Resources/14657\\_Particip-Budg-Brazil-web.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTEMPORW-ERMENT/Resources/14657_Particip-Budg-Brazil-web.pdf) / (дата обращения 14.05.2018).
2. Sintomer Y., Herzberg C., Röcke A. Participatory budgeting in Europe: Potentials and challenges // International



*Красильщиков Г. Г., Троицкая Е. А., Марасанова И. В.*

- Journal of Urban and Regional Research. 2008. Т. 32 № 1. С. 164–178.
3. Koblowski W., Van Criekinger M. Participatory budgeting polish-style. What kind of policy practice has travelled to Sopot, Poland? // Dias N. Hope for democracy. 25 Years of participatory budgeting worldwide. In Loco Association, 2014.
  4. Krenjova J., Raudla R. Policy diffusion at the local level: Participatory budgeting in Estonia // Urban Affairs Review. 2018. Т. 54, №2. С. 419–447.
  5. Gilman H. Transformative deliberations: Participatory budgeting in the United States // Journal of Public Deliberation. 2012. Т. 8. №2. С. 11 [электронный ресурс]. URL: <https://www.publicdeliberation.net/cgi/viewcontent.cgi?article=1237&context=jpd> (дата обращения 23.05.2018).
  6. Gilman H. Engaging citizens: Participatory budgeting and the inclusive governance movement within the United States [электронный ресурс]. URL: <http://ash.harvard.edu/files/ash/files/participatory-budgeting-paper.pdf?m=1455295224> (дата обращения 24.05.2018).
  7. Coleman S., Sampalo R. C. Sustaining a democratic innovation: a Study of three e-participatory budgets in Belo Horizonte // Information, Communication & Society. 2017. Т. 20, №5. С. 754–769.
  8. Koonings K. Strengthening citizenship in Brazil's democracy: Local participatory governance in Porto Alegre // Bulletin of Latin American Research. 2004. Т. 23. № 1. С. 79–99.
  9. Hwang Jeongeun. Participatory budgeting in Korea – A focus on participatory budgeting in Yeonsu-Gu [электронный ресурс]. URL: [https://solidaritystorieskr.files.wordpress.com/2013/10/participatory-budgeting\\_e1848be185a7e186bce18486e185aee186abe1848ee185ace1848ce185a9e186bce18487e185a9e186ab.pdf](https://solidaritystorieskr.files.wordpress.com/2013/10/participatory-budgeting_e1848be185a7e186bce18486e185aee186abe1848ee185ace1848ce185a9e186bce18487e185a9e186ab.pdf) (дата обращения 14.05.2018).
  10. Jing Ye. No Money, no representation: A Case study of Zegu Town in China // Politics & Society. 2018. Т. 46. № 1. С. 81–99.
  11. Голованова Н. В. Оценка открытости (прозрачности) бюджетной системы: обзор международного и российского опыта // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. №3. С. 98–107.
  12. Aleksandrov E., Bourmistrov A., Grossi G. Participatory budgeting as a form of dialogic accounting in Russia: Actors' institutional work and reflexivity trap // Accounting Auditing & Accountability Journal. 2018. Т. 31. №4. С. 1098–1123.
  13. Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков: постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. №320 (ред. от 29.03.2018) [электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/70644234/> (дата обращения 24.05.2018).
  14. Вагин В. В., Гаврилова Н. В., Шаповалова Н. А. Инициативное бюджетирование в России: лучшие практики и направления развития // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. №4. С. 94–103.
  15. Вагин В. В. Инициативное бюджетирование в Российской Федерации: основные особенности и результаты // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. №5. С. 120–122.
  16. Колесник Е. А. Инициативное бюджетирование как фактор развития местных сообществ // Вестник ЧелГУ. Серия: Экономика и экономические науки. 2017. №5. С. 42–47.
  17. Сивинцева О. В., Будник К. В. Партиципаторные инструменты в субъектах РФ: самообложение граждан и инициативное бюджетирование // Ars Administrandi (Искусство управления). 2018. Т. 10. № 1. С. 96–127.
  18. Чулков А. С. Опыт и перспективы применения в России инициативного бюджетирования // Финансы и кредит. 2016. № 8. С. 10–21.
  19. Rogers E. M. Diffusion of innovations. 3-rd ed. N.Y.: Free Press, 1995. 453 p.
  20. Катлип С., Сенгер А., Брум Г. Паблик рилейшенз. Теория и практика. М.: Вильямс, 2016. 624 с.

#### References:

1. Bhatnagar D., Rathore A., Torres M. M., Kanungo P. Participatory budgeting in Brazil. [e-resource]. URL: [http://siteresources.worldbank.org/INTEMPowerment/Resources/14657\\_Participatory-Budgeting-Brazil-web.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTEMPowerment/Resources/14657_Participatory-Budgeting-Brazil-web.pdf) / (date of reference 14.05.2018).
2. Sintomer Y., Herzberg C., Röcke A. Participatory budgeting in Europe: Potentials and challenges // International Journal of Urban and Regional Research. 2008. V. 32 № 1. P. 164–178.
3. Koblowski W., Van Criekinger M. Participatory budgeting polish-style. What kind of policy practice has traveled to Sopot, Poland? // Dias N. Hope for democracy. 25 Years of participatory budgeting worldwide. In Loco Association, 2014.
4. Krenjova J., Raudla R. Policy diffusion at the local level: Participatory budgeting in Estonia // Urban Affairs Review. 2018. V. 54. №2. P. 419–447.
5. Gilman H. Transformative deliberations: Participatory budgeting in the United States // Journal of Public Deliberation. 2012. V. 8. №2. P. 11. [e-resource]. URL: <https://www.publicdeliberation.net/cgi/viewcontent.cgi?article=1237&context=jpd> (date of reference 23.05.2018).
6. Gilman H. Engaging citizens: Participatory budgeting and the inclusive governance within the United States. [e-resource]. URL: <http://ash.harvard.edu/files/ash/files/>



*Красильщиков Г. Г., Троицкая Е. А., Марасанова И. В.*

- participatory-budgeting-paper.pdf?m=1455295224 (date of reference 24.05.2018).
7. Coleman S., Sampalo R. C. Sustaining a democratic innovation: a Study of three e-participatory budgets in Belo Horizonte // *Information, Communication & Society*. 2017. V. 20. № 5. P. 754–769.
  8. Koonings K. Strengthening citizenship in Brazil's democracy: Local participatory governance in Porto Alegre // *Bulletin of Latin American Research*. 2004. V. 23. № 1. P. 79–99.
  9. Hwang Jeongeun. Participatory budgeting in Korea – A focus on participatory budgeting in Yeonsu-Gu. [e-resource]. URL: [https://solidaritystorieskr.files.wordpress.com/2013/10/participatory-budgeting\\_e1848be185a7e186bce18486e185aee186abe1848ee185ace1848ce185a9e186bce18487e185a9e186ab.pdf](https://solidaritystorieskr.files.wordpress.com/2013/10/participatory-budgeting_e1848be185a7e186bce18486e185aee186abe1848ee185ace1848ce185a9e186bce18487e185a9e186ab.pdf) (date of reference 14.05.2018).
  10. Jing Ye. No Money, no representation: A Case study of Zeguo Town in China // *Politics & Society*. 2018. V. 46. № 1. P. 81–99.
  11. Golovanova NV Evaluation of the openness (transparency) of the budget system: a review of international and Russian experience // *Scientific and Research Financial Institute. Financial Journal*. 2015. № 3. P. 98–107.
  12. Aleksandrov E., Bourmistrov A., Grossi G. Participatory budgeting as a form of dialogic accounting in Russia: Actors' institutional work and reflexivity trap // *Accounting Auditing & Accountability Journal*. 2018. V. 31. № 4. P. 1098–1123.
  13. Management of public finances and regulation of financial markets: Decree of the Government of the Russian Federation of 15 April 2014 № 320 (as amended on 29 March 2013). [e-resource]. URL: <http://base.garant.ru/70644234/> (date of reference 24.05.2018).
  14. Vagin V. V., Gavrilova N. V., Shapovalova N. A. Initiative Budgeting in Russia: Best Practices and Directions of Development // *Scientific Research Financial Institute. Financial Journal*. 2015. № 4. P. 94–103.
  15. Vagin V. V. Initiative Budgeting in the Russian Federation: Main Features and Results // *Scientific Research Financial Institute. Financial Journal*. 2015. № 5. P. 120–122.
  16. Kolesnik E. A. Initiative Budgeting as a Factor of Development of Local Communities // *Vestnik ChelSU. Series: Economics and economic sciences*. 2017. № 5. P. 42–47.
  17. Sivintseva O. V., Budnik K. V. Participatory tools in the subjects of the Russian Federation: self-taxation of citizens and proactive budgeting // *Ars Administrandi (The Art of Management)*. 2018. V. 10. № 1. P. 96–127.
  18. Chulkov A. S. Experience and Perspectives of Application of Initiative Budgeting in Russia // *Finances and Credit*. 2016. № 8. P. 10–21.
  19. Rogers E. M. Diffusion of innovations. 3-rd ed. N.Y. : Free Press, 1995. 453 p.
  20. Catlip S., Centner A., Broome G. Public relations. Theory and practice. M: Williams, 2016. 624 p.



**СТРАТЕГИЧЕСКО-ИННОВАЦИОННОЕ  
РАЗВИТИЕ ПРИОРИТЕТНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ  
АГРОПРОМЫШЛЕННОГО КОМПЛЕКСА  
РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН**

**Ковшов В. А.**

кандидат экономических наук, доцент, заведующий кафедрой экономики и менеджмента, Башкирский государственный аграрный университет (Россия), 450001, Россия, Уфа, ул.50-летия Октября, 34, kva74@mail.ru

**Лукьянова М. Т.**

кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и менеджмента, Башкирский государственный аграрный университет (Россия), 450001, Россия, Уфа, ул.50-летия Октября, 34, Lukyanova-34-74@mail.ru

УДК 338.43(470.57)  
ББК 65.32(2Рос.Баш)

**Цель:** обоснование организационно-экономической модели развития агропромышленного комплекса Республики Башкортостан с выделением конкретных стратегических направлений и экономически-обоснованных мероприятий по данным направлениям в разрезе муниципальных районов и сельскохозяйственных предприятий.

**Методы:**

1. Расчетно-конструктивный. Использован для характеристики современных явлений и процессов, определяющих уровень агропромышленного производства в республике, а также выявления силы действия установившихся закономерностей между ними и разработки научно-обоснованных направлений развития АПК на перспективу;

2. Сценарный метод. Основан на разработке сценариев развития агропромышленного производства, охватывающих все возможные варианты реализации внутреннего потенциала и воздействия внешних условий, которые могут возникнуть при реализации Стратегического плана развития АПК Республики Башкортостан до 2020 г.

**Результаты:** сделана оценка современного состояния и выявление основных тенденций (трендов) развития агропромышленного комплекса Республики Башкортостан в разрезе основных отраслей; обоснованы приоритетные стратегические направления развития агропромышленного комплекса республики с учетом Стратегического плана развития АПК Республики Башкортостан до 2020 г.; сделан сравнительный анализ путей развития АПК регионов-лидеров Российской Федерации с выявлением успешных практик и перспективных источников роста производства; проведена оценка потенциалов роста объемов производства по предприятиям в разрезе стратегических направлений развития АПК при инерционном, экстенсивном, интенсивном и экстенсивно-интенсивном сценарии развития; разработана модели развития агропромышленного комплекса с учетом возможных сценариев развития приоритетных направлений.

**Научная новизна** заключается в том, что проведенный анализ позволяет использовать рекомендации для стратегического управления предприятий, что позволит увеличить объемы производимой продукции, найти новых поставщиков сырья и каналов реализации, противостоять угрозам внешней среды.

*Ключевые слова:* стратегия, агропромышленный комплекс, производство, инновация.

**STRATEGIC AND INNOVATIVE DEVELOPMENT OF PRIORITY AREAS  
OF AGRO-INDUSTRIAL COMPLEX OF THE REPUBLIC OF BASHKORTOSTAN**

**Kovshov V. A.**

candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Head of the Department of Economics and Management, Bashkir State Agrarian University (Russia), 450001, Russia, Ufa, 50-th Anniversary of October str., 34, kva74@mail.ru



*Ковшов В. А., Лукьянова М. Т.*

**Lukyanova M. T.**

candidate of Economic Sciences, Associate Professor of the Department of Economics and Management, Bashkir State Agrarian University (Russia), 450001, Russia, Ufa, 50-letiya Oktyabrya str., 34, Lukyanova-34-74@mail.ru

**Purpose:** to substantiate the organizational and economic model of the development of the agro-industrial complex of the Republic of Bashkortostan with the allocation of specific strategic directions and economically-based measures in these areas in the context of municipal districts and agricultural enterprises.

**Methods:**

1. Settlement-constructive. It is used to characterize modern phenomena and processes that determine the level of agricultural production in the country, as well as to identify the force of the established laws between them and the development of science-based directions of agricultural development in the future;

2. Scenario method. It is based on the development of scenarios for the development of agricultural production, covering all possible options for the implementation of internal potential and the impact of external conditions that may arise in the implementation of the Strategic plan for the development of agriculture of the Republic of Bashkortostan until 2020.

**Results:** the assessment of the current state and identification of the main trends (trends) in the development of agro-industrial complex of the Republic of Bashkortostan in the context of the main sectors; the priority strategic directions of development of agro-industrial complex of the Republic taking into account the Strategic plan of development of agriculture of the Republic of Bashkortostan until 2020; a comparative analysis of ways of development of agro-industrial complex of regions-leaders of the Russian Federation with the identification of successful practices and promising sources of production growth; the estimation of the potential growth of production volumes for enterprises in the context of strategic directions of development of agriculture in the inertia, extensive, intensive and extensive-intensive development scenarios; developed models of development of agriculture, taking into account possible scenarios of priority areas.

**Scientific novelty** is that the analysis allows to use recommendations for strategic management of enterprises, which will increase the volume of production, find new suppliers of raw materials and sales channels, to resist the threats of the environment.

*Key words:* strategy, agro-industrial complex, production, innovation.

В современных условиях основной задачей сельского хозяйства Республики Башкортостан является обеспечение населения республики качественными продуктами питания, повышение уровня жизни сельских жителей и конкурентоспособности региона посредством производства востребованной сельскохозяйственной продукции и ее реализации на региональном и внешних рынках.

В целом по развитию сельскохозяйственного производства Республика Башкортостан является самообеспеченной и входит в число передовых аграрных регионов страны. Несмотря на значительные успехи в развитии сельского хозяйства и агропромышленного комплекса республики в целом, выполнение указанной миссии сталкивается с целым рядом сложных проблем: низкий уровень обеспеченности населения отдельными видами продовольствия за счет собственного производства, в частности овощами, свининой, мясом птицы; отсталая структура сельскохозяйственного производства; ухудшение плодородия почвы; недостаток техники и современной агротехнологии; недостаточная активность инвестиционной и предпринимательской деятельности; сокращение численности трудоспособного сельского населения, отток квалифицированных

кадров и другие. И это, несмотря на принятие многочисленных целевых отраслевых программ на федеральном и региональном уровнях, ориентированных на ускоренное развитие сельского хозяйства. Они не обеспечили полного достижения ожидаемых социально-экономических результатов [1–2, с. 36].

Основной продукцией растениеводства республики является зерно. Объемы его производства в хозяйствах всех категорий в зависимости от года составляет 781–3324 тыс. т. Основное производство зерна сосредоточено в хозяйствах Предуральской степи и Южной лесостепи республики. Республика в 2017 г. производила зерна 3% от объема производства в России (11 место), 14% – Приволжского Федерального округа (3 место).

Посевные площади сельскохозяйственных культур в Республике Башкортостан достаточно стабильные начиная с 2005 г. и составляют около 3 млн га. В структуре посевных площадей посевы зерновых занимают более 50%. В хозяйствах республики применение минеральных удобрений. на 1 гектар посева в 2000 г. дозы внесения составляли 16 кг д.в., а в 2017 г. – 20 кг д.в. В то время для получения обеспеченной урожайности, например, зерновых культур необходимо внести 160–250 кг д.в. В небольших объемах (1,1–1,5 т/



*Ковшов В. А., Лукьянова М. Т.*

га) применяются органические удобрения. Для поддержания плодородия почвы необходимо минимум внести 6–7 т органического удобрения [3].

Главной целью развития животноводства республики является создание эффективного, конкурентоспособного и оптимального по своей структуре производства продуктов животноводства и сырья для перерабатывающей промышленности, что позволит повысить уровень самообеспеченности основными видами продукции и сырья, а так же развивать экспорт за пределы республики. В РФ надой молока на одну корову увеличился в 2,4 раза, средняя годовая яйценоскость кур-несушек в сельскохозяйственных организациях – на 16,7%, прирост в расчете на одну голову крупного рогатого скота и свиней, соответственно – на 16,7% и 77,2%. Средний годовой настриг шерсти с одной овцы как в РФ, так и в РБ сокращается на 9,7% и 21,7% соответственно. В РБ надой молока на одну корову увеличился в 2,3 раза, средняя годовая яйценоскость кур-несушек в сельскохозяйственных организациях – на 16,1%, прирост в расчете на одну голову крупного рогатого скота и свиней, соответственно – на 52,2% и почти в 4,7 раза.

Одним из видов востребованной сельскохозяйственной продукции является мед и прочая продукция пчеловодства, которые являются ценными и полезными продуктами, сырьем для некоторых отраслей промышленности и даже альтернативой лекарственным средствам.

Уровень производства продукции пчеловодства в республике в 2017 г. по отношению к 2000 г. вырос почти на половину, данный рост наблюдается до 2012 г., а с 2013 г. идет снижения объемов производства товарного меда. Это же присуще и для Приволжского федерального округа. Выход валового меда от пчелосемьи имеет также тенденцию к снижению. Так, в среднем за 2011–2017 гг. продуктивность пчелосемей по валовому меду уменьшилась в 2017 г. по сравнению с 2010 г. на 11,3% или в среднем за год на 1,98%.

Интенсификация сельскохозяйственного производства привела к снижению численности насекомых опылителей, включая медовых пчел, а также сокращение дикорастущей медоносной флоры не позволяет еще в сельскохозяйственных предприятиях достичь более высокого уровня продуктивности [4–5, с. 83].

По производству зерновых и зернобобовых культур регионами-лидерами являются Краснодарский край (12,3% от среднего объема производства зерна за 2014–2016 гг.), Ростовская область (9,2%), Ставропольский край (8,4%), Воронежская область (4,1%), Курская область (3,7%), Алтайский край (3,6%). Целая группа регионов имеет удельный вес в общем объеме производства зерна в диапазоне от 2,1 до 3,4% (Волгоградская область, Республика Татарстан, Белгород-

ская область, Саратовская область, Тамбовская область, Омская область, Орловская область, Оренбургская область, Липецкая область). Республика Башкортостан занимает по данному показателю на 14 место (2,6%) [6–7, с. 89].

По объему производства сахарной свеклы в Российской Федерации ведущие позиции занимают следующие регионы: Краснодарский край (19,3% от общего объема производства в РФ в среднем за 2015–2017 гг.), Воронежская область (11,9%), Курская область (10,0%), Тамбовская область (9,6%), Липецкая область (9,6%), Белгородская область (7,8%). По объему производства сахарной свеклы в среднем за 2015–2017 гг. Республика Башкортостан занимает 11 место с долей 3% от общего объема производства.

В последние годы в республике увеличилось производство овощей в закрытом грунте в межсезонный период благодаря строительству и расширению тепличных хозяйств (ГУСП «Совхоз Алексеевский», в Буздякском, Кармаскалинском, Туймазинском, Шаранском, Кушнаренковском районах). В результате, Республика Башкортостан лидирует по производству овощей закрытого грунта по средним показателям производства в 2015–2017 гг., занимая 6,4% от общего объема производства в Российской Федерации. Регионами, претендующими на лидерство по данному показателю являются: Республика Крым (6,1%), Краснодарский край (5,4%) и Республика Татарстан (4,2%).

Лидерами по устойчивому производству картофеля в Российской Федерации являются Воронежская область (в среднем за 2015–2017 гг. объем производства составил 17110,5 тыс. ц) и Республика Татарстан (14487,2 тыс. ц). Их доли в среднем объеме производства картофеля в анализируемом периоде составили 5,3% и 4,5% соответственно. Республика Башкортостан по данному показателю занимает пятое место – 3,6%. В группу лидеров входят также следующие регионы: Брянская область (4,0%), Красноярский край (3,7%), Курская область (2,8%), Алтайский край (2,8%), Нижегородская область (2,8%).

Регионы-лидеры по производству масличных культур: Краснодарский край (9,2% от общего объема производства в РФ в среднем за 2015–2017 гг.), Саратовская область (8,5%), Ростовская область (8,0%), Воронежская область (7,9%), Волгоградская область (7,2%), Волгоградская область (6,1%), Тамбовская область (4,9%). Доля производства республики в производстве масличных культур по РФ в среднем за 2015–2017 гг. годы составила 1,7%.

Республика Башкортостан один из регионов-лидеров по производству молока в Российской Федерации (1 место в 2015 г., 2 место в 2017 г.) Средняя доля производства молока, произведенного в республике, в общем объеме производства молока в России в 2017 г.



Ковшов В. А., Лукьянова М. Т.

Таблица 1. Структура финансирования программ государственной поддержки молочного скотоводства в регионах, %

Регионы	Федеральный бюджет	Региональный бюджет	Муниципальный бюджет	Внебюджетные средства
Республика Татарстан	28,6	45,7	–	25,7
Алтайский край	–	88,5	–	11,5
Краснодарский край	–	100	–	–
Ростовская область	–	90,8	9,2	–
Республика Башкортостан, в том числе по развитию молочного ското- водства	52,7 –	41,5 24,8	0,2 5,5	5,6 69,7

составляет 5,5%. Передовыми регионами по производству молока являются так же Республика Татарстан – 1774,5 тыс. т в 2017 г. (доля 5,6%), Алтайский край – 1400,3 тыс. т (4,6%), Краснодарский край – 1357,0 тыс. т (4,3%), Ростовская область – 1089,3 тыс. т (3,5%).

Республика Башкортостан является лидером в Российской Федерации по производству мяса крупного рогатого скота. Доля производства республики в общем производстве мяса крупного рогатого скота в России в среднем за 2015–2017 гг. составила 7,7%. Крупнейшими регионами-производителями мяса крупного рогатого скота являются так же Республика Татарстан (4,9%), Алтайский край (4,1%), Краснодарский край (3,9%), Ростовская область (3,6%), Республика Дагестан (3,5%) и Оренбургская область (3,3%).

Сравнительный анализ государственной поддержки производства зерна в Республике Башкортостан и в регионах-лидерах показал, что организационный механизм поддержки отрасли практически идентичен во всех регионах. Это, как правило, региональная государственная программа «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия» (Краснодарский край, Ростовская область, Курская область, Республика Башкортостан) или государственная программа «Развитие сельского хозяйства» (Ставропольский край, Воронежская область, Алтайский край). В целом господдержка на развитие растениеводства в Республике Башкортостан выше, чем в регионах-лидерах.

В структуре финансирования развития молочного скотоводства в Республике Башкортостан существенный акцент делается на привлечении внебюджетных средств (таблица 1).

Механизмы государственной поддержки мясного скотоводства во всех регионах-лидерах подотрасли практически идентичны и сконцентрированы на трех направлениях: развитие молочного и мясного скотоводства в целом в регионах; поддержка начинающих фермеров; развитие семейных животноводческих ферм

на базе крестьянских (фермерских) хозяйств. Все три направления охвачены господдержкой в Республике Башкортостан, в Республике Татарстан; по два направления поддерживаются в Алтайском крае (кроме третьего); одно направление господдержки производителей мяса крупного рогатого скота в Краснодарском крае (только поддержка начинающих фермеров); одно направление поддерживается в Ростовской области (первое).

По уровню целевой государственной поддержки мясного скотоводства Республика Башкортостан практически в 2 раза уступает Республике Татарстан и Алтайскому краю, но значительно превышает поддержку в таких регионах, как Ростовская область и Краснодарский край.

Для развития в республике конкурентоспособного АПК, ориентированного на высокое качество продукции и генерацию добавленной стоимости по результатам исследований определены 14 стратегических направлений развития сельского хозяйства Республики Башкортостан до 2020 года с конкретизацией целевых индикаторов по каждому направлению, для достижения которых разработаны конкретные мероприятия.

Точками роста в производстве продукции сельскохозяйственной продукции являются: развитие производства зерновых и зернобобовых культур; развитие производства овощей закрытого грунта; развитие производства сахарной свеклы; развитие производства товарного картофеля; интенсификация производства масличных культур; развитие молочного скотоводства, увеличение объемов производства товарного молока; наращивание объемов производства мяса крупного рогатого скота; наращивание объемов производства свинины; наращивание объемов производства мяса птицы; наращивание объемов производства столового яйца и т.д. [7, с. 503].

Модель стратегического развития агропромышленного комплекса Республики Башкортостан на 2017–2020 гг. предполагает достижение главных целевых



Таблица 2. Анализ достижения целевых показателей стратегического плана развития АПК Республики Башкортостан на 2017–2020 гг.

Наименование целевого показателя	Плановое значение на 2020 г.	Инерционный сценарий (существующий тренд)		Экстенсивный сценарий		Интенсивный сценарий		Экстенсивно-интенсивный сценарий	
		Значение	Выполнение, %	Значение	Выполнение, %	Значение	Выполнение, %	Значение	Выполнение, %
<b>Развитие производства зерновых и зернобобовых культур</b>									
Валовой сбор зерновых и зернобобовых культур, млн т	не менее 4,2	2,5	59,5	3	71,4	4,2	100	4,4	104,8
Урожайность, ц/га	25	14,2	56,8	18	7	26,0	104	25	100
Объем валовой продукции в стоимостном выражении, млрд руб.	40	23,8	59,5	28,5	71,3	40,0	100	41,9	104,8
<b>Развитие молочного скотоводства, увеличение объемов производства товарного молока</b>									
Валовой объем производства молока, млн т	2,2	3,5	159	3,8	172,7	3,8	172,7	4,0	181,8
Валовой объем производства молока в сельхозпредприятиях и КФХ, млн т	до 1,2	2,5	208	2,8	233	2,8	233	3	250
Объем валовой продукции в стоимостном выражении, млрд руб.	52	108	208	121	233	121,0	233	130	250

ориентиров: увеличить к 2020 г. объем производства сельскохозяйственной продукции до 230 млрд руб.; увеличить к 2020 г. уровень рентабельности производства сельскохозяйственной продукции до 20%; повысить к 2020 г. производительность труда до 2 млн руб. на 1 работника; увеличить долю производства продукции в сельскохозяйственных предприятиях и крестьянских (фермерских) хозяйствах до 60%. Модель включает в себя совокупность взаимосвязанных мероприятий, основанных на использовании ресурсного потенциала сельскохозяйственных предприятий, передовой практики и опыта регионов-лидеров, а также государственной поддержки 14 основных точек роста в виде стратегических направлений, на основе которых планируется устранение разрыва между прогнозными значениями по инерционному сценарию развития и значениями целевых показателей данного стратегического плана.

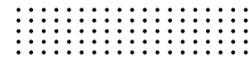
Модель предполагает возможность развития АПК комплекса Республики Башкортостан по трем сценариям – экстенсивному, интенсивному, экстенсивно-интенсивному и предполагает исключение инерционного сценария. В целом, общие результаты инерционного, экстенсивного, интенсивного

и экстенсивно-интенсивного сценариев стратегических направлений развития агропромышленного комплекса Республики Башкортостан на примере развития производства зерновых и зернобобовых культур и молочного скотоводства представлены в таблице 2.

Все направления находятся во взаимосвязи и совместно работают на основную цель стратегического развития республики – войти в ТОП-5 ведущих аграрных регионов Российской Федерации.

#### Литература:

1. Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года (разработан Минэкономразвития России, март 2013 г.). Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
2. О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (ред. от 10.02.2017). Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
3. Об утверждении стратегического плана развития агропромышленного комплекса Республики Башкортостан



*Ковшов В. А., Лукьянова М. Т.*

- стан на 2016–2020 годы: Распоряжение Правительства Республики Башкортостан от 26 декабря 2016 г. № 1499-р Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
4. Российский статистический ежегодник. 2017: Стат.сб./ Росстат. М., 2016. 686 с.
  5. Ковшов В. А. Региональная конкурентоспособность отраслей АПК в условиях кризиса // Российский электронный научный журнал. 2015. №3 (17). С. 79–95.
  6. Котов Д. В., Гамилова Д. А. и др. Стратегия социально-экономического развития Республики Башкортостан на период до 2030 года. Уфа: АЭТЕРНА, 2016. 160 с.
  7. Лукьянов В. Н., Лукьянова М. Т. Проблемы обеспечения продовольственной безопасности России и пути их преодоления // В сборнике: Инновационные достижения науки и техники АПК. Сборник научных трудов Международной научно-практической конференции. 2017. С. 502–507.
  8. Mannapova R. A., Horuzhij L. I., Zalilova Z. A. Statistical analysis of the development of beekeeping in the categories of farms // European journal of natural history. 2012. №5. P. 36.
  2. On the Concept of Long-Term Social and Economic Development of the Russian Federation for the Period to 2020: Order of the Government of the Russian Federation № 1662-o of 17 November 2008 (as amended on 10 February 2017). Access from ref.-legal system “ConsultantPlus”.
  3. On the approval of the strategic plan for the development of the agro-industrial complex of the Republic of Bashkortostan for 2016–2020: Order of the Government of the Republic of Bashkortostan of 26 December 2016 № 1499-o Access from ref.-legal system “ConsultantPlus”.
  4. Russian Statistical Yearbook. 2017: Stat.sb./Rosstat. M., 2016. 686 p.
  5. Kovshov V. A. Regional competitiveness of the agroindustrial complex branches in crisis conditions // Russian electronic scientific journal. 2015. №3 (17). P. 79–95.
  6. Kotov D. V., Hamilova D. A. and others. The strategy of social and economic development of the Republic of Bashkortostan for the period until 2030. Ufa: AERTERNA, 2016. 160 p.
  7. Lukyanov V., Lukyanova M. T. Problems of ensuring food security in Russia and ways to overcome them // In the collection: Innovative achievements of science and technology of agroindustrial complex. Collection of scientific papers of the International Scientific and Practical Conference. 2017. P. 502–507.
  8. Mannapova R. A., Horuzhij L. I., Zalilova Z. A. Statistical analysis of the development of beekeeping in the categories of farms // European journal of natural history. 2012. №5. P. 36.

**References:**

1. Forecast of long-term socio-economic development of the Russian Federation for the period until 2030 (developed by the Ministry of Economic Development of Russia, March 2013). Access from ref.-legal system “ConsultantPlus”.



## ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ТРЕТЬЕГО СЕКТОРА СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ. ВЗГЛЯД ИЗНУТРИ

**Мухаметов Р. С.**

кандидат политических наук, доцент кафедры политических наук, Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б. Н. Ельцина (Россия), 620000, Россия, Екатеринбург, пр. Ленина, 51, muhametov.ru@mail.ru

**Кузьмина О. В.**

магистрант департамента политологии и социологии, Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б. Н. Ельцина (Россия), 620000, Россия, Екатеринбург, пр. Ленина, 51, olly.kuz@gmail.com

УДК 323(470.54)  
ББК 66.3(2Рос-4Све),1

**Цель.** Изучение проблем третьего сектора Свердловской области.

**Методы.** Использован социологический подход (традиционное структурированное интервью). Использован сравнительный метод.

**Результаты.** Были выделены проблемы, препятствующие развитию третьего сектора в Свердловской области. По итогам исследования делается вывод, что проблемы, с которыми сталкиваются региональные СО НКО, имеют свою специфику, отличающие их от большинства других субъектов РФ. Это обусловлено тем, что Средний Урал является регионом с хорошо развитым третьим сектором.

**Научная новизна.** Обоснована необходимость при разработке Стратегии развития гражданского общества в Свердловской области максимальное внимание уделить этим проблемам.

*Ключевые слова:* третий сектор, гражданское общество, Свердловская область, некоммерческие организации.

## PROBLEMS OF DEVELOPMENT OF THE THIRD SECTOR OF THE SVERDLOVSK REGION. THE VIEW FROM THE INSIDE

**Mukhametov R. S.**

candidate of political sciences, associate professor of the Department of Political Science, Ural Federal University named after the first President of Russia B. N. Yeltsin (Russia), 620000, Russia, Yekaterinburg, Lenin Av., 51, muhametov.ru@mail.ru

**Kuzmina O. V.**

graduate student of the Department of Political Science and Sociology, Ural Federal University named after the first President of Russia B. N. Yeltsin (Russia), 620000, Russia, Yekaterinburg, Lenin Av., 51, olly.kuz@gmail.com

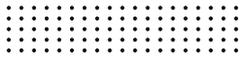
**Purpose.** Study of the problems of the third sector of the Sverdlovsk region.

**Methods.** Sociological approach (traditional structured interview) was used. The comparative method is used.

**Results.** The problems hindering the development of the third sector in the Sverdlovsk region were highlighted. The study concludes that the problems faced WITH regional NGOs, have their own specifics that distinguish them from most other subjects of the Russian Federation. This is due to the fact that The middle Urals is a region with a well-developed third sector.

**Scientific novelty.** The necessity to pay maximum attention to these problems when developing the Strategy of civil society development in the Sverdlovsk region is substantiated.

*Key words:* third sector, civil society, Sverdlovsk region, non-profit organizations.



Мухаметов Р. С., Кузьмина О. В.

Проблемы развития гражданского общества в России в последние десятилетия привлекают внимание многочисленных исследователей, которые представляют различные области знания. Основой существования гражданского общества является «третий сектор», т.е. совокупность социально ориентированных некоммерческих неправительственных организаций (СОНКО). К ним относятся НКО, которые осуществляют деятельность, направленную на решение социальных проблем и оказание социальной поддержки гражданам [1]. Другими словами. НКО призваны решать задачи по реальной защите людей, осуществлению множества полезных социальных проектов. В последние годы НКО постепенно набирают общественную репутацию, стараются быть более открытыми для участия граждан в их деятельности. Поэтому важность изучения некоммерческих организаций обусловлена той ролью, которую они играют в жизни общества.

Одним из факторов, обуславливающих специфику гражданского общества в России, является ее федеративное устройство, позволяющее специалистам дифференцировать субъекты РФ по степени развития гражданских структур. Иными словами, в такой большой и неоднородной стране, как Россия, существуют региональные диспропорции в развитии НКО-сектора. Выявление особенностей формирования и функционирования регионального третьего сектора предполагает анализ состояния, проблем и перспектив его развития в различных субъектах РФ и представляется актуальной задачей. Заслуживает внимания опыт подобных исследований отдельных субъектов РФ.

В Свердловской области имеются положительные примеры деятельности СОНКО в различных сферах: от профилактики здорового образа жизни до природоохранной деятельности. Региональный третий сектор пользуется определенным влиянием на местное сообщество, он способен не только выражать интересы граждан, организуя людей для самостоятельного решения проблем, но и оказывать конкретные социальные услуги населению, принимать участие в решении региональных проблем.

На Среднем Урале действует более 6000 некоммерческих организаций. По данному показателю Свердловская область занимает одно из ведущих мест в стране. Так, по данным на 4 мая 2018 года, реестр насчитывал 220 203 зарегистрированных НКО, из которых на Свердловскую область приходится 6451. По количеству зарегистрированных некоммерческих организаций Свердловская область входит в пятерку лидеров, уступаая только Москве, Московской области, Санкт-Петербургу и Краснодарскому краю.

На развитость регионального третьего сектора указывает не только официальная статистика, но и результаты независимых оценок [2]. Все вышеназванное подтолкнуло авторов доклада Общественной палаты

Свердловской области сделать вывод, что региональные «институты гражданского общества исторически являются активными участниками всех процессов, происходящих в социальной и экономической жизни региона. По уровню активности гражданского общества и степени его позитивного влияния на развитие территорий, Средний Урал является одним из признанных лидеров среди других регионов России» [3].

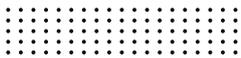
Несмотря на столь позитивный настрой, у регионального третьего сектора существует ряд проблем. Данное исследование посвящено именно анализу проблем и перспектив развития третьего сектора в области. В настоящем исследовании для нас было важным понять те проблемы, с которыми сталкиваются региональные некоммерческие неправительственные организации, выполняющие общественно-полезные функции.

Для сбора информации о проблемах в апреле-мае 2018 года нами были опрошены (посредством традиционного структурированного интервью) 14 руководителей социально ориентированных НКО Свердловской области, базирующихся в городе Екатеринбурге (в опросе не участвовали руководители организаций, дислоцированных за пределами областного центра).

В ходе исследования представители НКО-сообщества обрисовали круг общих проблем, с которыми сталкивается третий сектор в регионе.

Ограниченный доступ к материально-техническим ресурсам. На этот аспект указал каждый из опрошенных экспертов. По их словам, путей финансирования у некоммерческих организаций три: получение муниципальных, региональных или федеральных грантов, пожертвования и спонсорская поддержка, а также доходы от предпринимательской деятельности, если таковая ведется. Однако этих средств едва хватает на обеспечение жизнедеятельности, и некоммерческим организациям приходится существовать в условиях жесткого планирования. По мнению одного из руководителей областной общественной организации, *«некоммерческий сектор – это несетьная сфера. Финансируется она нестабильно. Ты не никогда до конца не уверен, будут ли завтра деньги или нет. Можно выиграть грант в июне, а получить его только в декабре. Тяжелее всего с зарплатами. Когда ты ищешь средства на пропитание, тебе уже не до «высокого». Из-за нехватки средств многое общественникам приходится делать за свой счет. «В организации мы не то что ничего не получаем, но более того, тратим свои средства: кто-то работает, у кого-то свое дело. Хорошо, конечно, если получается эти затраты возместить. И гранты в этом смысле оцутимая поддержка».*

Таким образом, нестабильность финансирования, недостаток финансовых и материальных средств, неумение привлекать средства из различных источников относится к числу наиболее значимых проблем.



Мухаметов Р. С., Кузьмина О. В.

Вторая проблема – склонность к патернализму в отношениях с властью. Результаты опроса руководителей НКО показали, что НКО надеются на материальную и имущественную поддержку через предоставление субсидий и помещений со стороны органов власти.

Низкий уровень консолидации и солидаризации НКО также является одной из проблем регионального третьего сектора. Хотя некоторые организации взаимодействуют друг с другом в рамках своих направлений, о единстве третьего сектора Свердловской области говорить не приходится. Практически каждый из наших собеседников указал на существование организаций, взаимодействия с которыми они стараются избегать. *«Дружим только с теми, с кем у нас совпадают миссии»,* – пояснил руководитель одного из НКО. Руководителя другого НКО смущают те организации, которые подают один и тот же проект на разные гранты, и в итоге получают деньги и там, и там: *«А это неправильно. Нельзя тянуть одеяло только на себя. Организаций, которые работают с семьями, не так много. Раз, два и обчелся. Поэтому мы знаем друг друга. Знаем, у кого какая репутация. Иногда смотришь: организация выиграла президентский грант. А ты даже не слышал про них. Начинаешь искать информацию в Интернете – сайта нет. Звонишь – телефон не работает».*

Среди проблем эксперты отмечают слабую осведомленность жителей региона. Деятельностью организации интересуются только те, с этим столкнулся: *«Мое окружение относится к нашей деятельности очень лояльно. Но знают ли про нашу работу люди со стороны, не уверена».* Один из руководителей НКО считает, что рассказывать нужно не про организации, а про их проекты. *«Одна дама из Общественной палаты Свердловской области пыталась найти информацию о нас в Интернете, вбивая в строку название организации. На основе этого она сделала вывод, что про нас мало пишут. Но попробуйте ввести не «Культурное просвещение», а «Обзорная экскурсия по Екатеринбург», и наши ролики будут стоять в топе».* О том, кто эти ролики делает, по словам опрошенного нами руководителя, задумываются единицы: *«Более того, если нас, общественных организаций, не будет, никто и не всплакнет».*

Однако такие точечные мероприятия едва ли способны поменять общественное мнение в целом. Этому не особо способствуют и СМИ. По словам общественного писателя на социальную проблематику журналистам скучно. *«Жареный факт для СМИ гораздо важнее помощи людям. Когда рассказываешь про группу дневного пребывания, в эфире оставляют всего сорок секунд. Зато тому, что кто-то выкинул гнилую картошку, уделяют четыре минуты».* Однако общественник уверен, что обижаться на журналистов не нужно – как и в слу-

чае с чиновниками, с ними просто нужно говорить на их языке: *«Не должно быть такого: «Я классный, показывайте меня. Если не покажете, я обижусь».* Журналистам ведь мало того, что ты хороший. Им нужна картинка. Нужно думать не только о себе, но и о других. Тогда все будет нормально».

Большинство НКО не соблюдают требований к предоставлению ежегодной отчетности, на сайте Министерства юстиции доступны отчеты небольшой доли общественных организаций от общего числа зарегистрированных. Небольшое число региональных НКО размещают на Интернет-ресурсах публичные отчеты о своей деятельности. В целом мы можем говорить о недостаточном информационном присутствии общественных объединений и организаций Свердловской области в СМИ. Отсутствие в современном информационном пространстве собственного сайта у большинства общественных организаций является фактором, значительно ограничивающим степень ее информационного присутствия, степень ее узнаваемости, роста числа сторонников и участников.

Следующая проблема – нехватка квалифицированных кадров. Общественная деятельность во многом держится на энтузиазме людей. И зачастую только на нем. Третьему сектору сложно конкурировать с другими секторами за квалифицированные кадры из-за низких зарплат или и вовсе из-за их отсутствия. Надолго здесь не задерживаются: *«И это правильно. Работать в некоммерческом секторе долго не стоит. Денег здесь не зарабатываешь. Зато можно набраться опыта, вырасти профессионально и пойти дальше».* Другими словами, для НКО характерен низкий уровень квалификации сотрудников НКО, отсутствие навыков ведения хозяйственной деятельности. В первую очередь они нуждаются в квалифицированных услугах бухгалтеров, юристов, что, на наш взгляд, может быть связано с большими требованиями по формированию отчетности. Причины текучести кадров преимущественно связаны с невозможностью обеспечить достойную заработную плату (низкий уровень зарплат) квалифицированным специалистам. В наибольшей зоне риска оказываются малые и средние организации. Для них становится достаточно сложным соответствовать установленным государством стандартам качества услуг и требованиям по сертификации персонала НКО.

Наконец, это отсутствие действенной системы оценки работы НКО. По мнению руководителей социально-некоммерческих организаций, которые получали региональные и федеральные гранты, одного учета потраченных средств для оценки эффективности работы некоммерческих организаций недостаточно. Разработка новых критериев оценки эффективности – одна из важнейших задач на сегодня. *«Не сколько людей пришло» и «сколько денег потратили».*



Мухаметов Р. С., Кузьмина О. В.

*А предложила ли организация новые технологии, новые социальные модели. Суть некоммерческого сектора не в том, чтобы оказывать дешевле уже существующие услуги, а предлагать то, чего еще нет. Не в том, чтобы собирать подаяния и просить помощи для себя, а искать, кому ты можешь быть полезен вне своего круга, вне рамок своей целевой аудитории».*

Таким образом, проведение глубинных интервью с руководителями региональных некоммерческих организаций позволило выделить следующие проблемы, препятствующие развитию третьего сектора в Свердловской области.

Во-первых, общественники единодушно указывают на дефицит материально-технических ресурсов. Привыкшие полагаться, прежде всего, на региональные или федеральные гранты, они предлагают сделать государственное финансирование социально-некоммерческих организаций, доказавших свою эффективность, постоянным.

Во-вторых, отношение к власти исключительно как к источнику денег и имущественной поддержки.

В-третьих, общественный сектор скомпрометирован недобросовестными некоммерческими организациями, существующими фактически только на бумаге, но при этом получающими бюджетные средства на реализацию дорогостоящих проектов. Это порождает разрозненность внутри самого сектора, участники которого не ощущают себя единым целым и, более того, порой даже не понимают, что являются его частью.

В-четвертых, не придают значения деятельности социально-значимых организаций и жители региона, пока не сталкиваются с ними напрямую.

В-пятых, в популяризации нуждается и работа в третьем секторе, который пока во многом держится на энергии единичных энтузиастов. Уже упомянутая нами ограниченность финансовых средств зачастую не позволяет привлечь, а затем удержать там высококвалифицированных специалистов. В итоге социально-значимая деятельность напрямую зависит от конкретных людей, эмоциональное перегорание которых может привести к угасанию деятельности всей организации.

Наконец, нерешенной остается задача разработки системы оценивания эффективности социально-некоммерческих организаций. На данный момент она сводится к контролю документов, сопровождающих реализуемые на бюджетные средства проекты. Но сам факт реализации проекта еще не говорит о качественном изменении в жизни общества. Пересмотра требуют требования к самим техническим заданиям от региональных ведомств, которые решают посредством общественников собственные задачи, но не способны рассмотреть возможности для развития самих организаций.

Третий сектор Свердловской области характеризуется такими проблемами как:

- ограниченный доступ к материально-техническим ресурсам, что обусловлено уникальным положением относительно первого и второго сектора. С одной стороны, гражданским инициативам нужно сохранить свою автономию, но с другой, они напрямую зависят от государственной или спонсорской поддержки. Не имея собственного регулярного источника финансирования, третьему сектору приходится балансировать между позициями просящего и самостоятельного актора экономики;

- склонность к патернализму в отношениях с властью, которая проявляется как в политике самой власти, считающей достаточным поддержать третий сектор только деньгами и имуществом, так и в заявлениях общественников, жалующихся на нехватку этой поддержки. На наш взгляд, институты гражданского общества должны стремиться к тому, чтобы выступать с властью в диалог на равных и, озвучивая конструктивную критику, предлагать совместные действия по решению социальных проблем;

- внутренняя разрозненность третьего сектора, участники которого не ощущают себя единым целым и, более того, порой даже не понимают, что являются его частью; кооперации также не способствует существованием недобросовестных некоммерческих организаций, которые получают бюджетные средства на дорогостоящие проекты, но либо не реализуют их, либо реализуют некачественно;

- слабая осведомленность среди жителей региона, что связано не только с информационной закрытостью организаций, но и отсутствием интереса или пренебрежительное отношение к деятельности общественников как таковой, в том числе и у журналистов: отчасти в этом есть вина и самих активистов, многие из которых не желают понять специфики работы СМИ;

- нехватка квалифицированных кадров, порожденная уже упомянутым дефицитом материальных ресурсов, а также невысокий престиж работы в некоммерческом секторе, из-за чего социально-значимая деятельность ставится в прямую зависимость от конкретных людей, уход которых может привести к завершению работы всей организации.

- отсутствие действенной системы оценки работы НКО, которая пока сводится лишь к отчетности за потраченные бюджетные средства, но реальные качественные изменения, к которым приводит или не приводит гражданская активность, ни властью, ни зачастую самими общественниками не учитываются.

Опрошенные нами руководители СО НКО не отметили такие проблемы, которые на общероссийском уровне занимают первые места, как недооценка потенциала со стороны власти, невосприимчивость муниципальных, региональных и федеральных органов власти к общественным запросам, интересам граждан, соци-

*Мухаметов Р. С., Кузьмина О. В.***Таблица 1. Состав общественных советов при органах исполнительной власти Свердловской области, сформированных в 2017 г. [9, с. 77]**

Состав общественных советов	Члены общественной палаты	Консультанты – члены общественной палаты	Представители НКО	Научные и вузовские работники	Представители государственных бюджетных учреждений	Партийные деятели	«Силовики»	Всего
Департамент государственных закупок	2	4	5	–	–	1	–	12
Министерство спорта	–	4	2	2	2	–	–	10
Департамент молодежной политики	4	3	5	–	–	–	–	12
Департамент общественной безопасности	5	1	4	1	–	–	1	12
Министерство социальной политики	3	1	14	2	–	–	–	20
Министерство образования	1	4	7	–	–	–	–	12
Управление делами	7	–	5	–	–	–	–	12

альных групп [4]. Как нам представляется, это объясняется тем, что в Свердловской области создана развитая инфраструктура взаимодействия власти и НКО. В частности, в соответствии с Законом Свердловской области от 19 февраля 2010 г. № 4-ОЗ была сформирована Общественная палата Свердловской области. Она состоит из сорока двух членов, из которых четырнадцать членов принимаются из числа представителей общественных объединений и иных некоммерческих организаций. Кроме того, в 53 муниципальных образованиях Свердловской области также функционируют общественные палаты [5]. В частности, хотя в Положении об Общественной палате муниципального образования «город Екатеринбург» не прописаны требования к членам, а просто сказано, что в «Общественную палату могут входить граждане Российской Федерации, постоянно или преимущественно проживающие в муниципальном образовании «город Екатеринбург»» [6], несмотря на это в нынешнем (пятом) составе 11 из 33 членов являются руководителями или активными членами общественных организаций. В Общественную палату города Нижний Тагил 6 из 18 членов выдвигаются политическими партиями, общественными, религиозными, профессиональными, научными, творческими и иными объединениями и союзами. Анализ персонального состава говорит, что в нынешнем созыве 11 из 18 членов являются представителями некоммерческих организаций, муниципального третьего сектора [7].

При отраслевых органах исполнительной власти Свердловской области созданы общественные советы для выполнения консультативно-совещательных функций и участия в осуществлении общественного контроля. Они формируются из числа членов и экспертов

Общественной палаты Свердловской области, а также кандидатур, выдвигаемых общественными объединениями и иными негосударственными некоммерческими организациями, осуществляющими деятельность на территории Свердловской области (см. таблицу 1).

Помимо общественных советов при региональных органах государственной власти созданы и функционируют различные консультативные органы при губернаторе Свердловской области и Правительстве Свердловской области. Среди них стоит особо выделить Совет по развитию малого и среднего предпринимательства в Свердловской области. Состав совета формируется на две трети из числа представителей некоммерческих организаций, которые выражают интересы субъектов малого и среднего предпринимательства. Работает и Консультативный совет по делам национальностей Свердловской области, куда входят руководители региональных национально-культурных объединений. Так, из 46 членов данного совета 26 представляют общественные организации [8].

Таким образом, исходя из вышесказанного, нельзя сказать, что органы региональной или муниципальной власти не готовы к взаимодействию с НКО как с партнерами, у НКО отсутствует доступ к центру принятия решений.

Таким образом, Свердловская область по праву входит в число лидирующих субъектов РФ по развитию основных институтов гражданского общества. Третий сектор Среднего Урала хорошо развит, в том числе существуют сферы, в которых НКО достигли значительных успехов, которые заметны на фоне других регионов: существует развитая сеть правозащитных организаций, многолетний опыт развития граждан-



Мухаметов Р. С., Кузьмина О. В.

ского образования, большое число организаций развивают массовый спорт, благотворительность является массовым и модным движением. К настоящему времени региональными органами гос. власти совместно с общественными объединениями и неправительственными организациями заложены основы и созданы все необходимые предпосылки для дальнейшего формирования и развития правовых, экономических и организационных условий развития в области институтов гражданского общества на Среднем Урале. Несмотря на это, у регионального третьего сектора существует ряд проблем. Сюда можно отнести недостаточный уровень финансового обеспечения деятельности некоммерческих организаций, низкий уровень кадровой и инфраструктурной обеспеченности деятельности, разобщенность некоммерческих организаций и т.д.

#### Литература:

1. Социально ориентированные некоммерческие организации. [электронный ресурс]. URL: <http://minjust.ru/ru/node/286923> (дата обращения 20.06.2018).
2. Белокурова Е. Модели взаимодействия третьего сектора с региональными органами власти в России. [электронный ресурс]. URL: [https://www.civisbook.ru/files/File/Belokurova\\_modeli.pdf](https://www.civisbook.ru/files/File/Belokurova_modeli.pdf) (дата обращения 20.06.2018).
3. «О состоянии и развитии гражданского общества в Свердловской области в 2016 году». Доклад Общественной палаты Свердловской области. [электронный ресурс]. URL: [http://www.opso66.ru/upload\\_files/doklad-obshchestvennoy-palaty-sverdlovskoy-oblasti-o-sostoyanii-i-razviti-i-grazhdanskogo-obshchestva-v-sverdlovskoy-oblasti-v-2016-godu.pdf](http://www.opso66.ru/upload_files/doklad-obshchestvennoy-palaty-sverdlovskoy-oblasti-o-sostoyanii-i-razviti-i-grazhdanskogo-obshchestva-v-sverdlovskoy-oblasti-v-2016-godu.pdf) (дата обращения 20.06.2018).
4. НКО недооценены морально и материально. [электронный ресурс]. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2694191> (дата обращения 20.06.2018).
5. Список муниципальных Общественных палат Свердловской области. [электронный ресурс]. URL: <http://www.opso66.ru/palaty-v-munitsipalnykh-obrazovaniyakh/> (дата обращения 20.06.2018).
6. Положение «Об Общественной палате муниципального образования «город Екатеринбург». Решение Екатеринбургской городской Думы от 10 октября 2006 г. № 67/29. [электронный ресурс]. URL: <http://xn--80aaa6bsv.xn--80acgfbsl1azdqr.xn--p1ai/%D0%BF%D0%B0%D0%BB%D0%B0%D1%82%D0%B0/%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5> (дата обращения 20.06.2018).
7. Состав Общественной палаты города Нижний Тагил 2018–2019 гг. [электронный ресурс]. URL: <http://www.ntagil.org/obshchestvo/obsh-palata/sostav/> (дата обращения 20.06.2018).
8. Состав Консультативного совета по делам национальностей Свердловской области. [электронный ресурс]. URL: <http://www-new.midural.ru/community/100332/100689/100691/> (дата обращения 20.06.2018).
9. Мухаметов Р. С., Гайсина А. В., Романова И. В. К вопросу о типологии консультативных советов при региональных органах исполнительной власти // Вестник Забайкальского государственного университета. 2018. Т. 24. № 1.

#### References:

1. Socially oriented non-profit organizations [e-resource]. URL: <http://minjust.ru/ru/node/286923> (date of reference 20.06.2018).
2. Belokurova E. Models of interaction of the third sector with regional authorities in Russia. [e-resource]. URL: [https://www.civisbook.ru/files/File/Belokurova\\_modeli.pdf](https://www.civisbook.ru/files/File/Belokurova_modeli.pdf) (date of reference 20.06.2018).
3. “On the state and development of civil society in the Sverdlovsk region in 2016”. Report of the public chamber of the Sverdlovsk region. [e-resource]. URL: [http://www.opso66.ru/upload\\_files/doklad-obshchestvennoy-palaty-sverdlovskoy-oblasti-o-sostoyanii-i-razviti-i-grazhdanskogo-obshchestva-v-sverdlovskoy-oblasti-v-2016-godu.pdf](http://www.opso66.ru/upload_files/doklad-obshchestvennoy-palaty-sverdlovskoy-oblasti-o-sostoyanii-i-razviti-i-grazhdanskogo-obshchestva-v-sverdlovskoy-oblasti-v-2016-godu.pdf) (date of reference 20.06.2018).
4. NGOs undervalued morally and financially. [e-resource]. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2694191> (date of reference 20.06.2018).
5. List of municipal Public chambers of Sverdlovsk region. [e-resource]. URL: <http://www.opso66.ru/palaty-v-munitsipalnykh-obrazovaniyakh/> (date of reference 20.06.2018).
6. Regulations “On the Public chamber of the municipal formation “city of Yekaterinburg”. Decision of the Yekaterinburg city Council of 10 October 2006 № 67/29. [e-resource]. URL: <http://xn--80aaa6bsv.xn--80acgfbsl1azdqr.xn--p1ai/%D0%BF%D0%B0%D0%BB%D0%B0%D1%82%D0%B0/%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5> (date of reference 20.06.2018).
7. The composition of the public chamber of Nizhny Tagil 2018–2019. [e-resource]. URL: <http://www.ntagil.org/obshchestvo/obsh-palata/sostav/> (date of reference 20.06.2018).
8. The composition of The Advisory Council on nationalities of the Sverdlovsk region. [e-resource]. URL: <http://www-new.midural.ru/community/100332/100689/100691/> (date of reference 20.06.2018).
9. Mukhametov R. S., Gaysina A. V., Romanova I. V. On the typology of Advisory councils at regional Executive authorities // Bulletin of the TRANS-Baikal state University. 2018. V. 24. № 1.



## СОЦИАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

### КЛАССИФИКАЦИЯ И ЗНАЧЕНИЕ ФАКТОРОВ ФОРМИРОВАНИЯ У НАСЕЛЕНИЯ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ ГОТОВНОСТИ К ПОЛУЧЕНИЮ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ В ЭЛЕКТРОННОЙ ФОРМЕ

**Ваторопин А. С.**

доктор социологических наук, профессор, заведующий кафедрой теории и социологии управления Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, alexandr.vatoropin@ui.ranepa.ru

**Хватов А. Е.**

аспирант Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, a.e.hvatov@gmail.com

УДК 316.33:35(470)  
ББК 60.561.322

**Цель.** Статья посвящена изучению влияния различных факторов на формирование готовности у групп населения к получению государственных и муниципальных услуг в электронной форме. Авторы разделяют получателей услуг на несколько групп в зависимости от частоты обращения за государственными и муниципальными услугами, классифицируют факторы формирования готовности к получению услуг в электронной форме и анализируют степень влияния факторов на готовность выделенных групп к получению услуг в электронной форме.

**Методы.** Авторы использовали следующие методы исследования: сравнительный анализ, синтез, моделирование.

**Результаты и научная новизна.** На основании выполненного авторами исследования получены новые данные, описывающие влияние различных социальных установок на разные категории получателей государственных и муниципальных услуг.

Изучив факторы, влияющие на получение государственных и муниципальных услуг в электронной форме, с позиции влияния на выделенные группы получателей государственных и муниципальных услуг, авторы пришли к выводу что для каждой пары «фактор – группа заявителей» формируется собственная система взаимоотношений, что иллюстрирует многогранность и сложность изучаемого социологического процесса.

С практической точки зрения материалы статьи могут быть использованы органами власти для повышения эффективности реализации своих полномочий в части предоставления государственных и муниципальных услуг и оптимизацию соответствующих расходов.

*Ключевые слова:* госуслуги, электронные услуги, портал госуслуг, диспозиции, электронное правительство.



*Ваторопин А. С., Хватов А. Е.*

## CLASSIFICATION AND SIGNIFICANCE OF THE FACTORS OF FORMATION IN THE POPULATION OF THE SVERDLOVSK REGION OF READINESS TO OBTAIN STATE AND MUNICIPAL SERVICES IN ELECTRONIC FORM

**Vatoropin A. S.**

doctor of Sociological Sciences, Professor, Head of the Chair of Management Theory and Sociology of Ural Institute of Management – branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), Russia, Yekaterinburg, 8<sup>th</sup> March str., 66, alexandr.vatoropin@ui.ranepa.ru

**Khvatov A. E.**

post-graduate student of Ural Institute of Management – branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), Russia, Yekaterinburg, 8<sup>th</sup> March str., 66, a.e.hvatov@gmail.com

**Purpose.** The article is devoted to the study of the influence of various factors on the formation of readiness among population groups to receive state and municipal services in electronic form. Authors divide the recipients of services into several groups depending on the frequency of circulation for state and municipal services, classify the factors of the formation of readiness for receiving services in electronic form and analyze the degree of influence of factors on the willingness of the allocated groups to receive services in electronic form.

**Methods.** The authors used the following research methods: comparative legal analysis, synthesis, modeling.

**Results and scientific novelty.** Based on the research carried out by the authors, new data have been obtained that describe the influence of various social attitudes on different categories of recipients of state and municipal services.

The authors of the article come to a conclusion about the advisability of developing mechanisms for providing in electronic form, first, those state and municipal services, to which the applicants apply most often.

*Key words:* state services, electronic services, public services portal, dispositions, e-government.

Актуальным вектором развития системы государственного и муниципального управления на сегодняшний день признана цифровизация процессов взаимодействия различных социальных групп населения с органами власти и местного самоуправления. В качестве одной из таких социальных групп выступают граждане, обращающиеся за государственными и муниципальными услугами, а оцифровке в данном случае подлежит сам процесс предоставления государственных и муниципальных услуг.

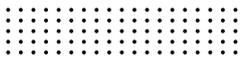
В соответствии с Указом Президента Российской Федерации в 2018 году показатель по доле жителей, получающих государственные и муниципальные услуги в электронной форме (далее – показатель), должен составить не менее 70% [1].

Федеральная служба государственной статистики (Росстат) ежегодно проводит опрос населения во всех регионах России с целью рассчитать текущее значение установленного показателя. По итогам опроса, проведенного Росстатом в 2017 году, значение показателя в зависимости от региона разнится в несколько раз. Так, показатель по Московской области составил 86,2%, в Тюменской области – 72,2%, в Свердловской области – 47,2%, в Чукотском автономном округе – 19,2% и так далее. Поскольку в контексте формиро-

вания и развития цифровой экономики в Российской Федерации электронным услугам, как средству взаимодействия различных социальных групп с органами власти, уделено значительное внимание, авторы в настоящей статье ставят целью классифицировать и описать факторы, формирующие готовность населения к получению электронных государственных и муниципальных услуг, а также выявить степень их влияния на различные группы населения, получающие такие услуги, на примере Свердловской области.

С точки зрения социологии данные факторы интересны, поскольку они затрагивают социальные группы, участники которых выполняют определенные социальные роли и функции в политической и экономической жизни региона. Социальные группы потребителей государственных и муниципальных услуг формируют жители региона, в основном в возрасте от 18 до 72 лет. Это экономически активные группы населения, обладающие избирательным правом, повышение качества жизни которых является первым приоритетом для власти в регионе [2].

Ежегодные затраты консолидированного бюджета Российской Федерации на внедрение информационных систем по предоставлению государственных и муниципальных услуг составляют сотни миллио-



*Ваторопин А. С., Хватов А. Е.*

нов рублей, затраты федерального бюджета за период 2011–2017 годы составили порядка 30 млрд рублей, ежегодные затраты бюджетов субъектов Российской Федерации на развитие электронного правительства измеряются десятками миллионов рублей [3].

Долгое время законодательно не были определены требования к регламентации и качеству предоставляемых государственных и муниципальных услуг, что оказывало негативное влияние на отношение жителей к самой процедуре получения услуг.

Реализация возможности предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме – необходимый и своевременный шаг государства к повышению уровня одобрения действий власти населением. Упрощение процедуры взаимодействия граждан с органами власти способствует снижению коррупционных проявлений и повышению качества оказываемых услуг. Отставание в уровне информатизации процессов государственного управления и процессов взаимодействия государства с жителями от ведущих мировых держав, высокий уровень дифференциации цифровизации в регионах России в конечном счете привел к необходимости выработки единого подхода ко внедрению информационных технологий на все уровни государственного и муниципального управления, и в частности, к целенаправленной деятельности по внедрению современных информационных технологий в целях обеспечения возможности предоставления в электронном виде государственных и муниципальных услуг.

На основании тенденций социально-экономического и общественно-политического развития России Минэкономразвития и Минкомсвязи разработали Концепцию административной реформы в Российской Федерации, включающую направления по:

- повышению качества и доступности государственных услуг;
- повышению эффективности деятельности органов исполнительной власти;
- внедрению в органах исполнительной власти принципов и процедур управления по результатам;
- разработке и внедрению стандартов государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, а также административных регламентов в органах исполнительной власти [4].

Вместе с тем, официальная статистика, предоставляемая Росстатом, иллюстрирует по большинству регионов России достаточно слабую динамику роста заинтересованности населения в электронных услугах. По мнению авторов, с точки зрения социологии ответ на вопрос о причинах недостаточной динамики роста популярности электронных услуг нужно искать посредством исследования готовности населения к получению государственных и муниципальных услуг в электронной форме.

Для описания степени готовности человека к совершению определенных действий психологами и социологами используется термин «диспозиция». Серьезный вклад в исследование диспозиций внес выдающийся российский социолог В. А. Ядов, согласно которому диспозиция – это предрасположенность личности к совершению того или иного действия, а набор диспозиций образует иерархическую систему, отвечающую за поведение и поступки человека [5].

По мнению авторов, готовность населения к получению государственных и муниципальных услуг в электронной форме включает в себя иерархию диспозиционных образований, формируемых различными факторами – историческими, социокультурными, личным опытом и т.д. Перед авторами стоит задача – сгруппировать выявленные факторы и описать степень влияния каждой группы факторов на различные группы получателей услуг.

Вместе с тем, авторы считают, что готовность к получению услуг в электронной форме включает в себя не только иерархию диспозиционных образований личности, но и зависит от социальной группы, к которой относится получатель услуги. Далее мы рассмотрим эти группы подробнее. Пока же отметим, что деление на такие группы будет достаточно условным. Оно зависит как от разнообразия самих государственных и муниципальных услуг, так и от разнообразия жизненных ситуаций, при которых заявитель обращается за получением услуги.

В современных социологических исследованиях по тематике электронных государственных и муниципальных услуг исследователи отмечают, что на сегодняшний день оценивается, в основном, степень информатизации органов власти и домашних хозяйств, а не происходящие социальные трансформации. Для комплексной оценки ситуации в развитии электронных услуг в конкретном регионе необходимо применение специализированных инструментов [6].

Инструментами исследований выступают различные методики, основанные на проведении социологических исследований по вопросам качества предоставления государственных и муниципальных услуг, сутью которых являются изучение разницы между ожиданиями заявителей и восприятием процесса получения услуги и классификация предоставляемых услуг (федеральные, региональные, муниципальные, услуги по переданным полномочиям, элементарные, комплексные, услуги по жизненным ситуациям и так далее). Следствием разницы восприятия оказания услуги и ожиданий заявителей современные исследователи называют неудовлетворенность населения качеством государственных услуг, несоответствие заявленным стандартам, слабую доступность, сложность процесса и т. д. [4].

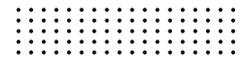


Таблица 1. Факторы, влияющие на получение государственных и муниципальных услуг в электронной форме

Классификация факторов		
Элементарные фиксированные установки, которые направлены на разрешение постоянно возникающих «предметных» ситуаций	Социальные фиксированные установки, предназначенные для нахождения баланса между социальными потребностями	Ценностные ориентации на цели и способы их достижения
Комфорт получения услуг в электронной форме	Привычка к очередям	Доверие к государственным институтам
Понятность процедуры получения услуг в электронной форме для заявителя	Предпочтение личного контакта, вместо направления электронного заявления без информации о конечном адресате	Предрасположенность к коррупционным проявлениям в целях упрощения процедуры получения услуги
Сокращение сроков получения услуг в электронной форме в сравнении с традиционным обращением за услугой	Недоверие к безопасности сети Интернет	

Современные исследователи сходятся во мнении о перспективности использования информационных технологий в деятельности органов публичной власти в целях повышения качества и доступности государственных услуг, предлагают решения для совершенствования государственной политики в сфере информатизации предоставления государственных и муниципальных услуг.

Говоря о Свердловской области, как о территории проведения нашего исследования, следует упомянуть основные статистические данные (приведенные по состоянию на 01.01.2017 года), такие как:

- доля домохозяйств, имеющих персональный компьютер с выходом в сеть «Интернет» – 71,8%;
- доля жителей, обратившихся в 2017 году за получением государственных и муниципальных услуг – 77,4% [7];
- доля жителей, старше 14 лет, зарегистрированных на Едином портале государственных и муниципальных услуг 43,8% [8].

Как следствие, авторы делают вывод о том, что население Свердловской области в большей части представлено городскими жителями, имеющими в большинстве своем доступ к сети «Интернет», население активно взаимодействует с органами государственной власти и местного самоуправления в части получения государственных и муниципальных услуг, однако вместе с тем жители не являются активными пользователями Единого портала государственных и муниципальных услуг.

На основе диспозиционной теории В. А. Ядова авторы в проведенном в 2017 году исследовании выделили факторы, препятствующие формированию диспозиций у населения к получению государственных и муниципальных услуг в электронной форме. Диспозиции, согласно теории В. А. Ядова, – фиксированные

социальным опытом человека его предрасположенности к определенному восприятию условий деятельности и к определенным действиям в данных условиях.

В. А. Ядов выделил три вида диспозиционных образований:

1. Элементарные фиксированные установки;
2. Социальные фиксированные установки;
3. Ценностные ориентации на цели и способы их достижения [9].

На основе указанной классификации были определены следующие факторы, влияющие на формирование указанных видов диспозиционных образований (см. таблицу 1).

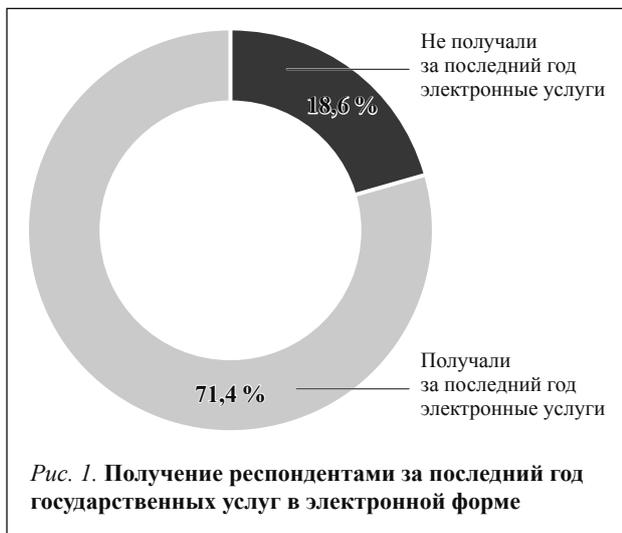
На рубеже XIX–XX вв. теорию социальных групп развивали в своих работах Э. Дюркгейм, Ф. Теннис, Г. Зиммель, Ч. Кули, Г. Тард, Л. Гумплович и другие ученые. Социальные группы включают в себя индивидов, которые группируются по определенным признакам, формируя таким образом социальную структуру общества. Среди основных признаков социальной группы Г. Е. Зборовский выделил следующие:

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 [10].

Учитывая изложенное, под социальной группой получателей государственных и муниципальных услуг в регионе авторы понимают совокупность жителей Свердловской области, сгруппированных по определенным признакам, выполняющих социально-значимые функции и ведущие нормативно-регламентированную деятельность на территории Свердловской области в настоящее время.



Ваторопин А. С., Хватов А. Е.



В результате проведенного социологического исследования было опрошено 1280 респондентов, среди которых 58% составили женщины, 42% мужчины.

Респонденты в возрасте от 18 до 24 лет составили 9,2%, в возрасте от 25 до 44 лет – 39,6%, в возрасте от 45 до 60 лет – 25%, старше 60 лет – 26,2%.

Также выборка соответствует генеральной совокупности по признаку места проживания – жители городской местности составили 85% от общего числа респондентов, жители сельской местности – 15%.

Большинство респондентов получали за последний год электронные услуги (71,4%), не получали электронные услуги только 18,6% опрошенных (см. рис. 1) [11].

Исходя из результатов опроса, подавляющая часть респондентов получала за последний год государственные или муниципальные услуги в электронной форме.

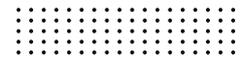
Для решения задачи по унификации исследования, с одной стороны, и сохранения возможности учета специфики получаемых государственных и муниципальных услуг (за счет их многообразия и вариативности жизненных ситуаций), с другой стороны, авторы выделяют три социальные группы заявителей, сформированные на основе частоты обращения в государственные и муниципальные органы за предоставлением услуг:

1. «Постоянные заявители» – граждане, ведущие активный образ жизни, обращающиеся за государственными и муниципальными услугами несколько раз в год. К этой группе автор относит автолюбителей, получающих государственную услугу Министерства внутренних дел Российской Федерации «Информирование о наличии штрафов ГИБДД», родителей школьников, получающих муниципальную услугу «Информирование о текущей успеваемости учащегося».

2. «Ситуативные заявители» – граждане, обращающиеся за государственными и муниципальными услугами ситуативно, в случае необходимости раз-два в год (получатели услуги «Запись на прием к врачу»,

Таблица 2. Влияние элементарных фиксированных установок на группы заявителей

Элементарные фиксированные установки, которые направлены на разрешение постоянно возникающих «предметных» ситуаций	«Постоянные заявители»	«Ситуативные заявители»	«Разовые заявители»
Комфорт получения услуг в электронной форме	Существенное влияние, заявителям важна скорость и стабильность работы электронных услуг	Несущественное влияние, заявителям удобнее получить услугу в электронной форме, но разовое обращение может быть осуществлено при личном визите	Не влияет, обращение за услугой – исключительное событие для заявителя, в данном случае заявителю будет комфортнее получить услугу при личном визите
Понятность процедуры получения услуг в электронной форме для заявителя	Существенное влияние, заявители предъявляют высокие требования к интерфейсу и процедуре электронного обращения	Существенное влияние, заявители положительно оценят опыт обращения в электронной форме	Существенное влияние, заявителям важно доступное описание процедуры получения услуги
Сокращение сроков получения услуг в электронной форме в сравнении с традиционным обращением за услугой	Существенное влияние, заявителям выгодно экономить время на получение услуги	Существенное влияние, заявителям выгодно экономить время на получение услуги	Не существенное влияние, у заявителей не сформировано мнение о временном преимуществе получения услуг в электронной форме



Ваторопин А. С., Хватов А. Е.

Таблица 3. Влияние социальных фиксированных установок на группы заявителей

Социальные фиксированные установки, предназначенные для нахождения баланса между социальными потребностями	«Постоянные заявители»	«Ситуативные заявители»	«Разовые заявители»
Привычка к очередям	существенное влияние, процедура подачи заявления на услугу в электронной форме не подразумевает очередь	не существенное влияние, заявители стремятся к ускорению процедуры оказания услуги	не влияет при однократном обращении
Предпочтение личного контакта, вместо направления электронного заявления без информации о конечном адресате	не существенное влияние, получаемые услуги в электронной форме обрабатываются автоматизированными системами без участия человека	существенное влияние, ситуативные обращения требуют дополнительных разъяснений для заявителей	не влияет при однократном обращении
Недоверие к безопасности сети Интернет	существенное влияние, заявители передают большой объем персональных данных при обращении за услугой в электронной форме	существенное влияние, заявители передают большой объем персональных данных при обращении за услугой в электронной форме	существенное влияние, заявители передают большой объем персональных данных при обращении за услугой в электронной форме

услуг в сфере записи актов гражданского состояния, информационные услуги пенсионного фонда, услуги Федеральной налоговой службы (оплата налогов), и другие).

3. «Разовые заявители» – граждане, обращающиеся за государственными и муниципальными услугами раз в несколько лет (услуги по выдаче (замене) документов миграционного учета, услуги по государственной регистрации недвижимости и другие).

Приведенные группы образуют единую социальную группу получателей государственных и муниципальных услуг, деятельность которой регламентирована соответствующими нормативными правовыми актами органов власти и местного самоуправления, федеральным и региональным законодательством, иными словами деятельность социальной группы в части взаимодействия с органами власти при получении услуг регулируется различными государственными институтами.

Для дальнейшего исследования стоит соотнести ранее выявленные факторы с группами заявителей и выявить влияние этих факторов на группы при получении государственных и муниципальных услуг в электронной форме (см. табл. 2–4). Для этих целей нами осуществлен синтез данных, полученных эмпирическим путем в ходе проведенного социологического исследования [11], в проекции на выделенные социальные группы получателей государственных и муниципальных услуг. На основе полученных взаимосвязей будут сформулированы выводы и задачи для дальнейших исследований.

Исходя из приведенной схемы влияния, авторы делают вывод о достаточно высоком влиянии факторов, относящихся к *элементарным* фиксированным установкам, на все приведенные социальные группы заявителей. Степень влияния данных факторов зависит от частоты обращения за услугами и их содержания. На получателей «информативных» услуг (первая группа заявителей) данные факторы оказывают влияние существенно выше, чем на вторую и третью группу. Авторы полагают, что это является следствием «информационного» формата запрашиваемых услуг, иными словами заявителю важен результат «здесь и сейчас», и любые вмешательства в процесс оказания таких услуг будут для заявителя критичны.

Схема влияния *социальных* фиксированных установок схожа с предыдущей, наибольшему влиянию выявленных факторов подвержена группа «постоянных заявителей» (см. табл. 3).

Третья группа заявителей («разовые заявители») наименее подвержена влиянию различных факторов группы социально фиксированных установок именно по причине крайне редкого обращения за государственными и муниципальными услугами.

Авторы предполагают, что рассматриваемые социальные группы формируются исходя из социальных ролей получателей государственных и муниципальных услуг, поскольку именно социальная роль в данном случае является одним из ведущих факторов, влияющих на возникновение потребности к получению услуг.

Также сильное влияние на получателей услуг оказывают ценностные ориентации (см. табл. 4).



Таблица 4. Влияние ценностных ориентаций на группы заявителей

Ценностные ориентации на цели и способы их достижения	«Постоянные заявители»	«Ситуативные заявители»	«Разовые заявители»
Доверие к государственным институтам	существенное влияние, заявители ожидают получение достоверной информации	не существенное влияние, обращение заявителей связано с возникшей необходимостью	не существенное влияние, обращение заявителей связано с возникшей необходимостью
Предрасположенность к использованию коррупциогенных факторов для упрощения процедуры получения услуги	не влияет, получаемые услуги в электронной форме обрабатываются автоматизированными системами без участия человека	существенное влияние, заявители стремятся упростить процедуру получения услуги	существенное влияние, заявители стремятся упростить процедуру получения услуги

При этом можно проследить тенденцию, что чем «выше» порядок группы факторов, тем больше смещение силы влияния от «постоянных заявителей» к «разовым заявителям». Отсюда можно сделать вывод, что для социальной группы «разовых заявителей» определяющими факторами для выбора между получением услуги в электронной или «традиционной» форме являются субъективные, более высокоуровневые (например, ценностные) факторы, в отличие от «постоянных заявителей», для которых получение услуги – обыденный, привычный процесс.

Полученные в ходе исследования выводы говорят о том, что выявленные ранее авторами факторы, влияющие на готовность к получению государственных и муниципальных услуг в электронной форме, оказывают влияние в разной степени на разные группы заявителей. Это говорит о многообразии и сложности изучаемого социологического процесса. В свою очередь полученные знания имеют практическую значимость в дальнейшем изучении проблемы влияния социальных институтов и социальных процессов на развитие электронного правительства и цифровой экономики в Свердловской области.

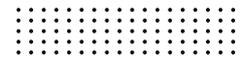
Актуальность данного вопроса подтверждается присутствием в национальных приоритетах, определенных «майским» Указом Президента России № 204 [12], направления по цифровой экономике. В частности, в составе национального проекта «Цифровая экономика» предполагается реализация федерального проекта «Цифровое государственное управление» [13].

Изучив факторы, влияющие на получение государственных и муниципальных услуг в электронной форме, с позиции влияния на выделенные группы получателей государственных и муниципальных услуг, авторы пришли к выводу что для каждой пары «фактор – группа заявителей» формируется собственная система взаимоотношений, требующая отдельного изучения. Дополнить картину оценки факторов возможно посредством проведения отдельного социоло-

гического исследования, целью которого может стать получение эмпирических знаний о механизмах формирования диспозиций населения к получению электронных услуг, которые в дальнейшем могут стать основой для выработки механизма регулирования отношения различных социальных групп к электронным услугам и сервисам.

#### Литература:

1. Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
2. О программе «Пятилетка развития Свердловской области» на 2017–2021 годы: Указ Губернатора Свердловской области от 31 октября 2017 г. № 546-УГ. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
3. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)»: постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 313 (в ред. от 30 марта 2018 г.). В данном виде документ опубликован не был. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
4. Лукина В. А. Социальная сущность и качество услуг организациям и населению, оказываемых органами государственного и муниципального управления: социологический анализ: диссертация. 2012. [электронный ресурс]. URL: <http://cheloveknauka.com/sotsialnaya-suschnost-i-kachestvo-uslug-organizatsii-yami-naseleniyu-okazyvaemyh-organami-gosudarstvennogo-i-munitsipal-nog/> (дата обращения 02.05.2018).
5. Здравомыслов А. Г., Ядов В. Я. Отношение к труду и ценностные ориентации личности. Социология в СССР. Т. 2. М.: 1966. С. 197.
6. Бершадская Л. А. Институционализация социокоммуникативной структуры электронного правительства в современном российском обществе (на примере Санкт-Петербурга). [электронный ресурс]. URL:



*Ваторопин А. С., Хватов А. Е.*

- [https://disser.spbu.ru/disser/%7Bzashiti\\_disser\\_\\_id%7D/avtoref-Bershadskaia.pdf](https://disser.spbu.ru/disser/%7Bzashiti_disser__id%7D/avtoref-Bershadskaia.pdf) (дата обращения 01.05.2018).
- Выборочное федеральное статистическое наблюдение по вопросам использования населением информационных технологий и информационно-телекоммуникационных сетей. Таблица 5.7. Доля населения, использовавшего сеть Интернет для получения государственных и муниципальных услуг, по типам поселения и полу, по субъектам Российской Федерации (октябрь-ноябрь 2016 года). [электронный ресурс]. URL: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/business/it/fed\\_nabl-croc/PublishData/Reports/Files/2017/5.7a.xlsx](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/it/fed_nabl-croc/PublishData/Reports/Files/2017/5.7a.xlsx) (дата обращения 23.04.2018).
  - Материалы к заседанию подкомиссии по использованию информационных технологий при предоставлении государственных и муниципальных услуг. Официальный сайт Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. [электронный ресурс]. URL: <http://forum.minsvyaz.ru/assets/files/2017/12/Материалы%2020.12.2017.rar> (дата обращения 29.04.2018).
  - Ядов В. А. Саморегуляция и прогнозирование социального поведения личности: Диспозиционная концепция. М.: ЦСПиМ, 2013. 376 с.
  - Зборовский Г. Е. Общая социология: учебник. М.: Гардарики. 2004. 592 с.
  - Хватов А. Е., Ваторопин С. А. Факторы, препятствующие получению населением государственных услуг в электронной форме // Вопросы управления. 2017. №3. С. 53–61.
  - О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. №204. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
  - Проект паспорта национальной программы «Цифровая экономика». Официальный сайт Правительства Свердловской области. [электронный ресурс]. URL: [www.midural.ru/download.php?id=\\_2018661213.pdf](http://www.midural.ru/download.php?id=_2018661213.pdf) (дата обращения 20.07.2018).
  - 2014 №313 (as amended on 30 March 2018). In this form the document was not published. Access from the ref.-legal system “ConsultantPlus”.
  - Lukin V. A. Social essence and quality of services to organizations and the population rendered by state and municipal government: sociological analysis: the thesis. 2012. [e-resource] URL: <http://cheloveknauka.com/sotsialnaya-suschnost-i-kachestvo-uslug-organizatsiyam-i-naseleniyu-okazyvaemyh-organami-gosudarstvennogo-i-munitsipalnogo/> (date of reference 05.02.2018).
  - Zdravomyslov A. G., Yadov V. Ya. Attitude to work and value orientations of the individual. Sociology in the USSR. Red Sost. G. V. Osipov. V. 2. M.: 1966. P. 197.
  - Bershadskaia LA Institutionalization of the sociocommunication structure of e-government in modern Russian society (on the example of St. Petersburg): thesis. 2013. [e-resource]. URL: [disser.spbu.ru/disser/Bzashiti\\_disser\\_\\_id7D/avtoref-Bershadskaia.pdf](https://disser.spbu.ru/disser/Bzashiti_disser__id7D/avtoref-Bershadskaia.pdf) (date of reference 01.05.2018).
  - Selective federal statistical observation on the use of information technology and information and telecommunication networks by the population. Table 5.7. The proportion of the population who used the Internet for receiving state and municipal services, by types of settlement and sex, by subjects of the Russian Federation (October-November 2016). Official site of the Federal State Statistics Service of the Russian Federation. [e-resource] URL: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/business/it/fed\\_nabl-croc/PublishData/Reports/Files/2017/5.7a.xlsx](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/it/fed_nabl-croc/PublishData/Reports/Files/2017/5.7a.xlsx) (date of reference 23.04.2018).
  - Materials for the meeting of the subcommittee on the use of information technology in the provision of public and municipal services. The official site of the Ministry of Communications and Mass Media of the Russian Federation. [e-resource] URL: [forum.minsvyaz.ru/assets/files/2017/12/Materials%2020.12.2017.rar](http://forum.minsvyaz.ru/assets/files/2017/12/Materials%2020.12.2017.rar) (date of reference 04.29.2018).
  - Yadov V. A. Self-regulation and prediction of the social behavior of the individual: Dispositional concept. M.: TsSPiM, 2013. 376 p.
  - Zborovsky G. E. General sociology: textbook. M.: Gardariki. 2004. 592 p.
  - Khvatov A. E., Vatoropin S. A. Factors preventing the public from receiving public services in electronic form. // Management issues. 2017. №3. P. 53–61.
  - On the national goals and strategic objectives of the development of the Russian Federation for the period until 2024: Decree of the President of the Russian Federation of 07 May 2018 №204. Access from the ref.-legal system “ConsultantPlus”.
  - Draft passport of the national program “Digital Economy”. Official website of the Government of the Sverdlovsk region. [e-resource]. URL: [www.midural.ru/download.php?id=\\_2018661213.pdf](http://www.midural.ru/download.php?id=_2018661213.pdf) (date of reference 20.07.2013).

### References:

- On the main directions of improving the system of public administration: Decree of the President of the Russian Federation of 07 May 2012 №601. Access from the ref.-legal system “ConsultantPlus”.
- About the program “Five-year development of the Sverdlovsk region” for 2017–2021: Decree of the Governor of the Sverdlovsk region of 31 October 2017. №546-DG. Access from the ref.-legal system “ConsultantPlus”.
- On the approval of the state program of the Russian Federation “Information Society (2011–2020)”: Resolution of the Government of the Russian Federation of 15 April



## АКСИОЛОГИЧЕСКИЕ ИМПЕРАТИВЫ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКИ БУДУЩИХ МЕНЕДЖЕРОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

**Фролов О. В.**

доктор педагогических наук, доцент, профессор кафедры общей и профессиональной педагогики, Оренбургский государственный университет (Россия), 460018, Россия, Оренбург, пр. Победы, 13, fov-osu@mail.ru

УДК 35.088.6  
ББК 67.401.02р

**Цель:** рассмотреть аксиологические проблемы профессиональной подготовки будущих менеджеров государственного управления в компетентностно ориентированном образовательном процессе управленческого вуза.

**Методы:** работа основана на социолого-культурологическом выявлении и рассмотрении проблем, касающихся дестабилизации аксиологических стандартов профессиональной подготовки будущих менеджеров государственного управления. Использовались методы теоретического исследования, включающие междисциплинарный анализ и синтез информации из философской, социологической, педагогической литературы; эмпирические методы: изучение опыта организации образовательного процесса, анкетирование, анализное собеседование.

**Результаты и научная новизна:** проанализировано современное состояние культуры государственного управления. Представлены исследовательские позиции по заявленной проблематике. Установлены причины дестабилизации аксиологических стандартов профессиональной подготовки будущих менеджеров государственного управления. Сделан вывод о том, что рассогласованность культуры государственного управления и компетентности менеджера требуют изменения параметров их профессиональной подготовки, что возможно на основе взаимодействующих друг друга компетентностного и культурологического подходов.

*Ключевые слова:* аксиология, аксиологический императив, государственная служба, менеджер государственного управления, профессиональная подготовка, ценность.

## AXIOLOGICAL IMPERATIVES OF PROFESSIONAL TRAINING OF FUTURE MANAGERS OF GOVERNMENT MANAGEMENT

**Frolov O. V.**

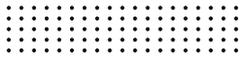
doctor of Pedagogical Sciences, associate Professor, Professor of the Department of General and professional pedagogy, Orenburg State University (Russia), 460018, Russia, Orenburg, Pobedy Av., 13, fov-osu@mail.ru

**Purpose:** to consider the axiological problems of the professional training of future managers of public administration in the competently oriented educational process of an administrative higher educational institution.

**Methods:** The work is based on the sociological and cultural discovery and consideration of problems related to the destabilization of the axiological standards of professional training of future managers of public administration. Methods of theoretical research were used, including interdisciplinary analysis and synthesis of information from philosophical, sociological, and pedagogical literature; empirical methods: studying the experience of the organization of the educational process, questioning, analysis interview.

**Results and scientific novelty:** analyzed the current state of the culture of public administration. The research positions on the stated problems are presented. The causes of destabilization of axiological standards of professional training of future managers of public administration are established. It is concluded that the discrepancy between the culture of public administration and the manager's competence requires changing the parameters of their professional training, which is possible on the basis of mutually complementary competence and culturological approaches.

*Key words:* axiology, axiological imperative, public service, manager of public administration, vocational training, value.



Фролов О. В.

Специфичность культурных форм начала XXI в., характеризуемых «технологическим прагматизмом, политическим цинизмом, экономическим детерминизмом» (Н. Г. Багдасарьян), дает основание предполагать возможность значительных изменений в современной культуре государственного управления, обусловленных процессами менеджериализации и компетениализации, что актуализирует проблему аксиологических императивов профессиональной подготовки будущих менеджеров государственного управления, «обеспечивающих социальный порядок на уровне ценностного консенсуса и смысловых интерпретаций» (И. Б. Пржиленская).

Глобальный курс государственного управления исключительно на экономическую эффективность (при формальном декларировании развития благополучия конкретного человека), девальвация внутреннего чувства справедливости и уважения к «простому человеку», скрываемое за профессиональной строгостью и защитой интересов государства, усиление рационального понимания основных принципов и норм морали, когда критерием оценки этических правил является удовлетворение собственных потребностей, отрицательно сказались на моральных и профессиональных характеристиках менеджеров.

Концепция личной пользы стала культурной доминантой в профессиональной деятельности, что привело к кризису компетентности, явившемуся итогом снижения требований к профессионализму и ослабления роли профессионального образования как феномена культуры.

Сложившееся представление о компетентности как «специфической способности эффективного выполнения конкретных действий» (Дж. Равен) не отражает ее понимания в качестве духовного акта человека, лишённого таких «результатов», как выгода и польза, что и привело к своеобразной интерпретации рационализма в государственном управлении.

Между тем компетентность, являясь показателем способности к деятельности «со знанием дела», выступает одновременно феноменом культуры, совокупностью ценимых обществом качеств личности, позволяющих ей обогащать общественную практику высокими духовными и материальными достижениями. Характеризуя духовно-нравственную сущность личности, компетентность обуславливает ее поступки и возможность решения личностью проблемы гуманизации общества.

Исследователи не раз отмечали, что «в основе политической деятельности социальных субъектов (будь то личность или государство) лежит *стремление к достижению собственных интересов или интересов других субъектов, если они* (и интересы, и субъекты, —

а, как правило, и те и другие вместе взятые) *благоприятны для данного актора*» [1].

Рационалистическая заданность деятельности социальных субъектов (государства, государственных служащих) меняет парадигму культуры государственного управления и отношений в этой сфере, формируя новые принципы-требования межсубъектного поведения, характеризуемые «снижением потребности в общении к субъектному «участию» или хотя бы активному «присутствию» в решении общих задач» [2].

Практика показывает, что в современной ценностно-этической системе менеджеров государственного управления, определяющей их действия, декларируется отказ от этики, уважающей достоинство и свободу личности, усиливаются социально опасные тенденции, характеризуемые стремлением к личному коммерческому успеху, самолюбованию и выставляемым напоказ цинизмом, формирующим устойчивую оппозицию общества и власти, разрушающую в ходе социального взаимодействия культурную интеграцию.

Мы наблюдаем поколение менеджеров, объединенных не государственным, а «товарным мышлением и внутренней страстью к искусству престижитатора» (А. Вислова), которые «по казенной надобности воспламеняются и свирепеют с изумительной легкостью» (М. Е. Салтыков-Щедрин). Но, «словом сказать, это обыкновенные «русские люди», у которых брюхо болит, если где плохо лежит» (М. Е. Салтыков-Щедрин).

Из культуры государственного управления «вымывается» этическая составляющая; оно все больше превращается в театральный процесс, «репертуар» которого вызывает искренний общественный протест.

Из условного словаря ключевых понятий культуры и аксиологии государственного управления постепенно реально исчезают (при частом формальном цитировании): демократия, нравственность, порядочность, гражданственность, патриотизм, гуманизм, честность, замещающаяся иным набором: менеджмент, бюрократическая изобретательность, личный спекулятивный интерес, карнавальность, назначения, истеблишмент, рыночная ментальность, равнодушие, эгоизм. И этот список «расширительному толкованию» подлежит.

Как писал Н. А. Бердяев, «много есть загадочного в русской истории, в судьбе русского народа и русского государства» [3]. Загадкой остается и то, почему «отечественную историю сопровождает одно огорчительное обстоятельство: незатухающее недовольство государственной властью, постоянные нарекания в адрес чиновничества в виду отсутствия честности и должной законности в ее деятельности»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Цит. по: Голосенко И. А. Начальство. Очерки по истории российской социологии чиновничества конца XIX – начала XX вв. // Журнал социологии и социальной антропологии. 2005. Том VIII. М 1.



Фролов О. В.

Видимо, это свидетельство той самой культурной памяти социального субъекта, «холодная» разновидность (*Ян Ассман*) которой выполняет консервативную функцию поддержания и увековечивания существующего положения вещей. Повторяющееся содержание культурной памяти в ее «холодной» версии подтверждает, к сожалению, естественность названного положения для России.

Кроме того, ценностная система <государственной службы> является достаточно инертным образованием, слабо подверженным модификациям. Усвоенные ценности редко поддаются трансформации, и для утверждения новых ценностных приоритетов необходима целая совокупность условий – как экономических, так и социокультурных [4].

Мы склонны согласиться с мнением проф. А. В. Костиной, которая утверждает, что «целесообразная деятельность в качестве определяющей стратегии <государственного управления>, инструментальность ценности разума, служащего реализацией тактики достижения успеха и признания, отказ от постижения основ бытия в пользу отработки методов разрешения проблемных ситуаций, восприятие истины в качестве относительной субстанции, подчиняющейся интересам настоящего момента, рациональная этика, наконец, ориентация на потребности личности – все эти принципы инструментализма, операционализма, прагматизма, позитивизма... стали основой специфического мировоззрения с утилитарным, потребительским отношением к миру» [5].

Проф. П. Н. Васильев пришел к выводу: «Современный человек, со школы усвоивший элементы рационалистически-механистического мировоззрения, уже с большим трудом может представить реальность как упорядоченный, живой и гармоничный Космос. К тому же современная картина Мира фрагментарна; она складывается из разрозненных и плохо подогнанных друг к другу знаний и мнений, идущих от отдельных научных дисциплин и областей культуры» [6].

Напомним в этой связи мысль Б. Г. Ананьева: «Свести жизнь человека только к рациональному отношению к действительности означало бы лишить человека чувственных источников не только мышления, но также эмоций, возникающих на основе потребностей с их бесконечной разнообразной «гаммой» и «палитрой» красок» [7].

Оценивая современное состояние культуры государственного управления, мы пришли к выводу, менеджеры государственного управления манифестируют уверенность в правильности собственных ценностных систем, а нравственное поведение большинства легитимных носителей властных полномочий не всегда обеспечивается страхом перед последствиями нарушения закона или моральных норм; более того, санкции зачастую игнорируются, и мы получаем чиновника «который

думает только об удовлетворении жажды удовольствий, амбиций, власти и глух к моральным предписаниям» [8].

Судебные документы, результаты журналистских расследований, подтверждаемые официальной информацией компетентных органов, увеличивающийся поток жалоб в федеральные органы власти и управления о ненадлежащих действиях или бездействии государственных (и муниципальных) служащих, общение Президента Российской Федерации с гражданами в формате «Прямой линии», позволяют сделать тревожный вывод: ценности, т.е. «то, что значимо для жизни человека, тот предпочтительный объект, присутствие которого оказывает влияние на содержательный ход жизни» (*А. В. Курьякова*), реализуемые в нормах поведения, чаще всего определяются их собственным мнением, а этические суждения, основанные на догматике «служения государству», инициируют кризис власти, актуализируя проблему нравственной небрежности в государственном управлении. Ученые, конечно, это понимают, о чем свидетельствует фрагмент статьи проф. Н. Г. Багдасарьян: «Втягивание населения в процессы, не разрешающие проблем, касающихся миллионов граждан, вызывает массовое недоверие правящим элитам, депрессивные состояния, снижение креативной энергии и, что, вероятно, самое главное – потерю культурного смысла своей деятельности – и профессиональной, и гражданской» [9].

Следствием изменения ценностного мировоззрения менеджеров государственного управления под влиянием культурных факторов, обусловленных субъектно-средовыми деструкциями, является коррупция, признанная в качестве «одной из основных угроз государственной и общественной безопасности Российской Федерации» [10].

Мы убеждены, что в настоящее время сформирован принципиально новый тип культурного взаимодействия – коррупционная культура, – утверждающая рациональное понимание целесообразности, разрушающая диалогическую модель выражения культурных позиций и ценностей субъектов государственного управления, разлагающая и извращающая волю, мышление, веру, совесть человека, оказывающая отрицательное влияние на качество правовой культуры как системы ценностей.

Проф. В. Л. Бенин высказался по этому поводу вполне определенно: «коррупционная культура – интегративная характеристика управленческой практики; включает единство как непосредственной противоправной деятельности руководителей органов государственной власти и управления в целях личной наживы, так и результаты этой деятельности, закрепленные в виде собственности и карьерных предпочтений с целью передачи по наследству».

Признание «высшим», и, видимо, вечным и неизменным приоритетом «чиновничьего» достоинства,



Фролов О. В.

и «прискорбное принижение достоинства человека» (Д. Гудинг) делает проблематичным реализацию призыва Президента Российской Федерации к «прорывам во всех сферах» в контексте отказа от «бюрократической мертвечи», превращая его в не более чем «экзистенциальное успокоительное средство» (У. У. Уотерс) для общества, ждущего активных перемен.

Тенденции, которые мы рассмотрели выше, приводят нас к выводу о том, что несогласованность культуры государственного управления как совокупного опыта субъекта культуры, практического смысла, определяющего логику социальных взаимодействий в соответствии с определенными государством правилами-принципами, и компетентности менеджера как совокупности значимых для общества духовно-нравственных качеств личности, позволяющих ей обогащать общественную практику высокими духовными и материальными достижениями, требуют изменения параметров профессиональной подготовки будущих менеджеров государственного управления.

В рамках гуманистической образовательной парадигмы главной задачей и проблемой профессиональной подготовки, по нашему мнению, является выработка умения сочетать высочайший профессионализм (суть образованность – Р. М. Фатыхова), направленный на поддержание нормативного порядка в пространстве «здорового смысла» (И. Гофман), с нравственными установками, имеющими статус аксиологических императивов.

Аксиологические императивы мы определяем как совокупность безусловных, базовых духовно-нравственных и морально-этических предписаний, задающих и определяющих культурные стандарты социального и профессионального взаимодействия персонализированного субъекта <государственного управления> в условиях дихотомии рационального и духовного, характерной для эпохи ценностных трансформаций российского социума. Как полагает проф. А. В. Кирьякова, «аксиологические императивы определяются: отношением к профессиональной деятельности как к призванию, миссии; мотивационной направленностью актора <государственного управления> на личность; гуманизмом; эмпатическим отношением к проблемам людей; диалогизмом; сотрудничеством» [11, с. 52].

При рассмотрении содержания аксиологических императивов заслуживают серьезного внимания критические замечания М. С. Кагана, который показал, что для аксиологии «существенно важно, какие именно потребности, нужды, интересы порождают то или иное действие – жажда наслаждения, утилитарный расчет или нравственные, эстетические, религиозные, политические, духовные устремления как формы ценностной ориентации человека» [12, с. 27].

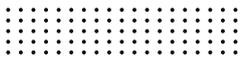
Рассмотрим содержательное наполнение аксиологических императивов, определяемых культурно-исто-

рической заданностью и своеобразием ее понимания в современном российском обществе.

Мы разделяем позицию автора теории ориентации личности в мире ценностей проф. А. В. Кирьяковой, которая в своей известной работе «Аксиология образования» утверждает, что «совокупность социально значимых ценностей обуславливается приоритетом общечеловеческих ценностей и включает в себя ценности, преимущественно сохраняемые во всех общественных системах – истину, добро (гуманизм) и красоту; общественно и личностно значимую ценность – жизнь; особо актуальную для нынешнего этапа развития общества – Отечество; приоритетную, обеспечивающую прогресс и процветание общества и личности ценность – труд» [11]. Идея и научно обоснованная позиция проф. А. В. Кирьяковой о том, что гуманистическая ценностная ориентация – «аксиологическая пружина» – придает активность всем остальным звеньям системы ценностей и определяет содержание современных ценностей государственного управления, приобретает совершенно новый смысл и значение в современной интерпретации, когда система нравственности оказывается искаженной и неэффективной, поскольку не основывается на объективных нормах и критериях социального взаимодействия.

Профессиональная готовность будущего менеджера государственного управления, представляющая в обобщенном виде совокупность качеств и способностей личности, необходимых и достаточных для социально полезной и социально безопасной профессиональной деятельности в сфере государственного управления, включает сложное ценностное содержание. Учитывая специфику деятельности в сфере государственного управления, и опираясь на специальные исследования, раскрывающие понимание ценностных категорий: человек как ценность (А. И. Титаренко, О. Н. Крутова); красота как ценность (Ю. Б. Борев, Л. Н. Столович); Отечество как ценность (Л. В. Скворцов, В. Е. Давидович); труд как ценность (Л. Млчох, П. П. Бунич), нами выделены в качестве доминирующих следующие аксиологические императивы профессиональной подготовки, «воплощающие в себе национальные и общечеловеческие ценности духовной жизни общества и составляющие одну из существенных основ его стратегии в сфере образования»: Отечество, Человек, Труд (профессия), т.е. тот самый «ценностно-мотивационный ряд, стимулирующий человека к действию и добавляющий значение определенного критерия, в свете которого оцениваются его поведение и деятельность» [11, с. 56].

Мы не раз утверждали, что новый тип культуры, складывающийся в XXI веке, обуславливает поиск нового типа образования, «работающего» на вызовы времени. Принципиально меняющаяся парадигма профес-



Фролов О. В.

сионального образования предполагает формирование не личности определенного типа, а человека в многомерных характеристиках своего существования, в котором скрыто много рационального, но в нем все меньше чувственного, бессознательного, а возможно, и трансцендентного, плохо поддающегося анализу, что требует обращенности к гуманистическим началам образования, предполагающим связь его теории с теорией культуры, поскольку образование и есть освоение культуры (в том числе профессиональной), представляющей собой нормативные требования к деятельности людей [13].

Современный образовательный процесс, в котором осуществляется профессиональная подготовка будущего менеджера государственного управления, меньше всего ориентирован на становление культурного человека, ибо это процесс активного, целенаправленного развития и саморазвития в постижении, воспроизводстве и приумножении культурных ценностей. Компетентностный же формат представления результатов образования предполагает прежде всего технологизацию передаваемого опыта. Компетентностный подход, имеющий в своей основе экстраполяцию идей философии прагматизма, гуманистически бесцелен: в нем подчеркивается подчиненность знаний умениям, приоритет личного опыта, связанного с отношением к содержанию компетентности и объекту ее приложения. Названные аксиологические императивы не определяют содержание ФГОС ВО по направлению подготовки 38.04.04 «Государственное и муниципальное управление» (уровень магистратуры) и 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление» (уровень бакалавриата). Культурологическая концепция, в которой содержание управленческого образования включает знания, способы и опыт деятельности в сфере государственного управления, эмоционально-ценностного отношения менеджера к миру, «разорвана», представлена фрагментами культурных текстов, что не способствует потенциальной интервенции аксиологических императивов в практику профессиональной подготовки. Как отмечает проф. Л. А. Беляева, «своеобразие современной парадигмы образования состоит в том, что акценты переносятся на ценностно-ориентационный компонент, связанный с *самостоятельностью в выборе ценностей, лежащих в основе самореализации личности, и прагматический компонент, нацеленный на развитие способностей действовать и достигать поставленных целей*» [14, С. 111]. Но нельзя сводить ценность *Отечества, Человека, Труда (профессии)* к проблеме произвольного личного выбора и вкуса, ставить в зависимость от субъективного суждения конкретного человека, так как названные ценности заключены в самой жизни, они объективны.

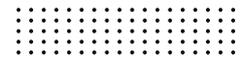
Кроме того, необходимо признать, что ценностная система российской культуры утратила своеобразие,

оказав влияние на мировоззрение человека, сформировав новые взаимосвязи чувственного и интеллектуального. Блок первостепенной важности, который, по мнению М. С. Кагана, составляют ценности человеческого достоинства, мира, сохранения среды, гостеприимства, образования, уважения к старшим, скромности, патриотизма, святости родной земли, уступил место блоку второстепенной важности, включающему ценности богатства, первенства, религии, авторитаризма и национальности [12].

Анализ мотивов поступления в вуз по направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление» подтверждает выводы известного ученого и свидетельствует о том, что профессиональная деятельность в сфере государственного управления не осознается большинством абитуриентов как культурная ценность, глубоко нравственная, персонифицированная, этическая, социально ориентированная, сугубо индивидуализированная, целенаправленная на служение личности, обществу, государству. Так из 150 респондентов 59 чел. (88,5%), ссылаясь на официальную декларационную информацию о доходах чиновников, рассматривают деятельность на государственной службе как «возможность обеспечить безбедное существование»; 37 чел. (55,5%) считают, что «работа после окончания вуза позволит установить нужные связи»; 45 чел. (67,5%) хотят стать чиновниками, чтобы «получать должности и гордиться этим, отличаясь от других»; 5 чел. (7,5%) заявили «хочу работать для того, чтобы Россия была процветающим государством»; 4 чел. (6%) думают, что «работая в органах власти, смогу многое сделать для людей».

К сожалению, вузовский образовательный процесс с его специфической матрицей ценностей российского образования не способствует перенормированию ценностной ориентации выпускников, сохраняя мотивационный стандарт, заданный фундаментальными дефектами в нравственной организации современного российского общества, где именно «культурные влияния выступают основным инструментом зла, разрушающим мир социального взаимодействия» (К. Rogers).

Передаваемые знания в меньшей степени являются компонентом гуманистического мировоззрения и не оказывают существенного влияния на повышение статуса Отечества как ценности, Человека как ценности, Труда как ценности и аксиологической формы культуры, в которой «получает отражение центрация индивида в деятельности, а вместе с ней и его рефлексия на себя» (М. Б. Туровский). Передаваемые и приобретаемые знания как элемент духовно-нравственного развития личности не играют важную роль в выборе линии поведения будущих менеджеров государственного управления, в регуляции деятельности по присвоению культурных ценностей.



Фролов О. В.

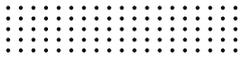
Мы единокорны с проф. В. Л. Бениным в том, что содержание профессионального образования будущего менеджера государственного управления должно выстраиваться на основе взаимодополняющих друг друга компетентностного и культурологического подходов при ведущей роли последнего, поскольку «культурологический подход как ведущий метод проектирования образования, центрированного на человека, представляет собой понимание образования как культурного процесса в культуросообразной среде, все компоненты которой наполнены человеческими смыслами и служат человеку, проявляющему свою индивидуальность, способность к культурному саморазвитию и самоопределению в мире культурных ценностей» [15]. Неформальное содержательное объединение компетентностного и культурологического подходов дает возможность компетентностному подходу определить цель, а культурологическому – выработать критерии ее достижения. Основную содержательно-смысловую сущность профессиональной подготовки студента – будущего менеджера государственного управления – основанную на аксиологических императивах «Отечество», «Человек», «Труд», по-нашему мнению, должны составить: изучение специфических культурных профессиональных ценностей в их генезисе; приобретение теоретико-методических знаний по изучению духовного мира личности и приобщению к общезначимым культурологическим приоритетам; использование полученных знаний, умений и навыков в процессе прохождения различных видов практики. Такой подход обеспечит постепенное осмысление профессиональных культурных ценностей, существенно дополнит и обогатит общетеоретическую, академическую, методологическую, философскую, культурологическую и социальную подготовку будущего менеджера государственного управления.

#### Литература:

1. Филатов А. С. Культура глобализации или Глобализация культуры // Человек и христианское мировоззрение. Сохранение нравственного и физического здоровья в мире изменяющейся культуры. Альманах. 2004. №9. С. 140–143.
2. Бондырева С. К. Психолого-педагогические проблемы интегрирования образовательного пространства. Воронеж: МОДЭК, 2011. С. 343.
3. Бердяев Н. А. Судьба России. М.: МГУ, 1990. С. 62.
4. Inglehart R. Culture Shift in Advanced Industrial Society. Princeton (NJ), 1990. С. 100, 171.
5. Костина А. В. Реклама как фактор формирования аксиологического пространства // Культурологический журнал. 2012. №1(7).
6. Бытие человека: феномены и смыслы: коллективная монография. Оренбург: ИПК ГОУ ОГУ, 2006. С. 98.
7. Ананьев Б. Г. Психология и проблемы человекознания. М. Институт практической психологии, Воронеж: НПО МОДЭК, 1996. 384 с.
8. Kurtz P. Does Humanism Have an Ethic of Responsibility? // Storer M. B. Humanist Ethics. С. 11.
9. Багдасарьян Н. Г. Глобальное пространство культуры: разрывы современности в тенденциях и парадоксах // Культурологический журнал. 2011. №3(5).
10. Об утверждении «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента России от 31 декабря 2015 г. №683. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
11. Кирьякова А. В. Аксиология образования. Ориентация личности в мире ценностей: монография. М.: Дом педагогики, 2009. 318 с.
12. Каган М. С. Философская теория ценности. СПб.: Петрополис, 1997. 205 с.
13. Бенин В. Л., Фролов О. В. Культурологический и компетентностный подходы в контексте гуманистической педагогики // Профессиональная педагогика: категории, понятия, дефиниции: сб. науч. тр. Екатеринбург: УИПЦ, 2013. С. 139–148.
14. Беляева Л. А. Методологический статус компетентностного подхода // Понятийный аппарат педагогики и образования. 2012. №7. С. 109–116.
15. Гайсина Г. И. Культурологический и компетентностный подходы в образовательной парадигме современной России: проблема соотношения // Педагогическая культурология: состояние, проблемы, перспективы. Уфа: БГПУ, 2011. С. 32–37.

#### References:

1. Filatov A. S. Culture of Globalization or Globalization of Culture // Man and Christian Worldview. Preservation of moral and physical health in the world of a changing culture. Almanac. 2004. №9. P. 140–143.
2. Bondyreva S. K. Psychological and pedagogical problems of integrating the educational space. Voronezh: MODEK, 2011. P. 343.
3. Berdyayev N. A. The fate of Russia. M.: MGU, 1990. P. 62.
4. Inglehart R. Culture Shift in Advanced Industrial Society. Princeton (NJ), 1990. P. 100, 171.
5. Kostina A. V. Advertising as a factor in the formation of axiological space // Cultural History. 2012. №1 (7).
6. The existence of man: phenomena and meanings: a collective monograph. Orenburg: IPK GOU OSU, 2006. P. 98.
7. Ananyev BG Psychology and problems of human science. M. Institute of Practical Psychology, Voronezh: NGO MODEK, 1996. 384 p.
8. Kurtz P. Does Humanism Have an Ethic of Responsibility? // Storer M. B. Humanist Ethics. P. 11.



---

*Фролов О. В.*

9. Bagdasaryan N. G. Global space of culture: discontinuities of the present in tendencies and paradoxes // *Culturological magazine*. 2011. №3 (5).
10. On the approval of the “National Security Strategy of the Russian Federation”: Presidential Decree of 31 December 2015 № 683. Access from the ref.-legal system “ConsultantPlus”.
11. Kiriakova A. V. *Axiology of education. Orientation of personality in the world of values: monograph*. M.: House of Education, 2009. 318 p.
12. Kagan M. S. *Philosophical theory of value*. SPb.: Petropolis, 1997. 205 p.
13. Benin V. L., Frolov O. V. Culturological and competence approaches in the context of humanistic pedagogy // *Professional pedagogy: categories, concepts, definitions: coll. sci. tr. Yekaterinburg: WIPC, 2013. P. 139–148.*
14. Belyaeva L. A. Methodological status of the competence approach // *Conceptual apparatus of pedagogy and education*. 2012. № 7. P. 109–116.
15. Gaisina G. I. Culturological and competence approaches in the educational paradigm of modern Russia: the problem of correlation / *Pedagogical culturology: state, problems, prospects*. Ufa: BSPU, 2011. P. 32–37.



## ПАТРИОТИЧЕСКОЕ ВОСПИТАНИЕ СТУДЕНЧЕСКОЙ МОЛОДЕЖИ КАК ОБЪЕКТ СОЦИОЛОГИЧЕСКОГО АНАЛИЗА

**Флоря В. М.**

доктор социологических наук, профессор, профессор кафедры философии и методологии образования, Ухтинский государственный технический университет (Россия), 169314, Россия, Ухта, ул. Первомайская, 13, florya.vas@yandex.ru

**Безгодов Д. Н.**

советник при ректорате, Ухтинский государственный технический университет (Россия), 169314, Россия, Ухта, ул. Первомайская, 13, dbezugodov@ugtu.net

**Волкова О. А.**

педагог-психолог управления по учебно-воспитательной работе и социальным вопросам, Ухтинский государственный технический университет (Россия), 169314, Россия, Ухта, ул. Первомайская, 13, olvolkova@ugtu.net

УДК 316.74:37-057.875

ББК 60.561.9р30

**Цель.** Анализ актуальных проблем патриотического воспитания российской студенческой молодежи.

**Методы.** Проведено социологическое исследование, касающееся отношения студентов Ухтинского государственного технического университета к вопросам патриотизма как ценности и различных аспектов патриотического воспитания.

**Результаты и научная новизна.** Изучена и раскрыта роль и значимость патриотического воспитания в нашем обществе. Во многовековой истории российского государства патриотизм, как правило, всегда выступал и должен выступать базисом системы ценностей его граждан, вне зависимости от преобладающего культурно обусловленного типа патриотизма. В настоящее время проблематика отечественного патриотического воспитания исходит из объективной невозможности однозначного истолкования понятия «патриотизм». Тем не менее сейчас именно патриотизм ложится в основу интеграции нового социума, а процесс патриотического воспитания приобретает единообразие через государственные нормативные документы. Поколение молодых россиян демонстрирует преобладание патриотизма государственного типа, мирные настроения и безразличие к деятельности патриотических организаций. Авторы делают вывод, что молодежь должна играть самую активную роль в преодолении кризиса патриотического воспитания путем возрождения культуры осознанного патриотизма. Это возможно лишь при консолидации деятельности государственных институтов, института семьи, российской системы образования и средств массовой информации.

*Ключевые слова:* патриотическое воспитание, патриотизм, патриот, воспитательный процесс, патриотические организации.

### PATRIOTIC EDUCATION OF STUDENTS AS AN OBJECT OF SOCIOLOGICAL ANALYSIS

**Florya V. M.**

doctor of Sociological Sciences, Professor, Professor of the Department of Philosophy and Methodology of Education, Ukhta State Technical University (Russia), 169314, Russia, Ukhta, Pervomayskaya str., 13, florya.vas@yandex.ru

**Bezgodov D. N.**

advisor to the administration, Ukhta State Technical University (Russia), 169314, Russia, Ukhta, Pervomayskaya str., 13, dbezugodov@ugtu.net



Флоря В. М., Безгоднов Д. Н., Волкова О. А.

**Volkova O. A.**

educational psychologist of Department on educational work and social affairs, Ukhta State Technical University (Russia), 169314, Russia, Ukhta, Pervomayskaya str., 13, olvolkova@ugtu.net

**Purpose.** The analysis of actual problems of patriotic education of Russian student youth.

**Methods.** The authors carry out a sociological study concerning the attitude of students of Ukhta state technical University to the issues of patriotism as a value and various aspects of patriotic education.

**Results and scientific novelty.** The article studies and reveals the role and importance of Patriotic education in our society. In the centuries-old history of the Russia patriotism has always acted and should be the basis of the system of values of its citizens, regardless of the prevailing culturally conditioned type of patriotism. At present, the problems of Patriotic education in Russia come from the objective impossibility of unambiguous interpretation of the concept of “patriotism”. Nevertheless, now it is patriotism that forms the basis of the integration of the new society, and the process of Patriotic upbringing acquires uniformity through state normative documents. The generation of young Russians demonstrates the predominance of patriotism of the state type, peaceful moods and interest in the activities of Patriotic organizations. The authors conclude that young people should play the most active role in overcoming the crisis of patriotic education by reviving a culture of conscious patriotism. This is possible only with the consolidation of the activities of state institutions, the institution of the family, the Russian education system and the media..

*Key words:* patriotic education, patriotism, patriot, educational process, patriotic organizations.

Современная российская действительность демонстрирует рост проявлений национализма и экстремизма в обществе. Социологи фиксируют тенденцию к росту негативизма, преступности, алкоголизма и наркомании в молодежной среде. Авторы вынуждены констатировать, что существенная часть молодежи, особенно в удаленных от столицы регионах, предоставлены самим себе, «улице», где они вынуждены воспринимать на себе ее жесткое, а подчас и жестокое воспитательное воздействие. Сегодня они находятся за рамками педагогически упорядоченного и гуманистически обоснованного воспитательного процесса, в таком информационном пространстве, где идет навязывание исключительно материальных и радикально-индивидуалистических ценностей, и крайне принижена, низведена в ранг пережитка прошлого, некоего архаизма роль и значение моральных и религиозных ценностей, а также патриотизма как ценностной ориентации.

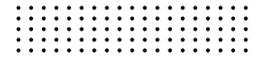
Основная задача воспитания гражданина РФ как патриота России состоит в формировании и развитии гармонично развитой личности, которая бы отвечала таким качествам как любовь и преданность своей Родине, сохранение, развитие и передача национальных традиций, истории и культуры страны следующим поколениям людей.

Актуальность поиска путей решения данной проблемы исходит из того факта, что зачастую современные молодые люди слабо знакомы с историей, культурой, обычаями, традициями своего родного города, региона, страны, не демонстрируют активного интереса к подобным знаниям. Если же исходить из того,

что наше будущее – это нынешняя молодежь, то именно от реализации процесса её воспитания в конечном итоге будет зависеть возможность сохранения Россией своей суверенности, самобытности, а также возможности снова стать великой державой, с которой будет считаться остальной мир. И это будущее нам предстоит построить на прочной основе. Таким основанием, на наш взгляд, является патриотическое воспитание молодежи, основывающееся на формировании уважения к отечественной истории, культуре, духовным ценностям народов нашей многонациональной страны.

В отечественной научной литературе изучение проблем, относящихся к вопросам формирования патриотического воспитания, получили развитие в работах многих авторов. Интересно утверждение протоиерея Димитрия Смирнова: «патриотизм – это любовь к своей стране, а не ненависть к чужой» [1]. И. Л. Нестерович [2, с. 65] замечает, что патриотизм как общественное явление имеет тысячелетнюю историю. Действительно, именно в России общегуманистическая концепция патриотизма «красной нитью» следует из века в век, можно сказать, что патриотизм как бы *вкраплен* [3] в менталитет россиян; а также подкрепляется солиднейшим научным вкладом многих видных представителей власти, Русской Православной Церкви, литературы, искусства, философских и прочих наук [4].

Понятие «патриотизм» с момента возникновения имело различное толкование: от любви и уважения к семье, к месту рождения и жительства, общине, соотечественникам до государственного патриотизма – любви к государству. Можно заключить, что оно культурно обусловлено. Для традиционного общества,



*Флоря В. М., Безгоднов Д. Н., Волкова О. А.*

главным признаком которого является локальность, в том числе географическая, патриотизм будет соотноситься с конкретным этносом и присущей ему культуре, различные этносы и культуры будут восприниматься как несущие опасность, то есть крайне высока вероятность идентификации представителя традиционного общества с определенной этнической группой и готовностью защищать её и только её интересы, и отсутствует возможность диалога и смешения, взаимообогащения культур. В современном обществе индустриального типа, с его значительной социальной стратификацией и стремлением к мирному кросс-культурному общению патриотизм будет выражаться в самоидентификации человека к определенному государству, его готовности ставить интересы многонациональной страны выше интересов этнических либо личных. В конце же двадцатых годов XXI века, в информационном обществе, характеризующемся смешением культур, развитием культурной и этнической толерантности, крайним социальным разнообразием, формируется патриотизм гражданско-гуманистический [5], подразумевающий наполнение общечеловеческой, внегосударственной культуры культурой отдельной личности («человека Мира»).

Имеющиеся тенденции современного российского общества, такие как социальное расслоение, многообразие ценностей, порой содержащее много внутренних противоречий, возможности неограниченной миграции внутри страны и за ее пределы, могут в итоге привести к формированию у человека либо маргинальной, «наплевательской» позиции, либо (в виде защитной реакции) крайне националистических взглядов. Негативную роль играют также «идеологическая пустота», образовавшаяся в постсоветской педагогике, и масса нелестной, подчас уничижительной информации со стороны либерально настроенной части общества относительно понятий «патриотизм», «гражданственность», «любовь к Родине». Помимо этого, в научной литературе, публицистике, в обыденном представлении нет единого толкования понятия «патриотическое». Исследователи констатируют [6], что последствием этого является нестабильный, бесформенный и слабо развитый характер патриотического сознания россиян.

Тем не менее, в настоящее время Россия берет курс на модернизационное развитие, а патриотизм становится объединяющей основой социума и самоидентичности россиян. Так, Государственная программа «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2016–2020 годы», утвержденная постановлением Правительства РФ [7], основными задачами образовательных организаций ставит в том числе а) укрепление и развитие общенационального сознания, высокой нравственности, гражданской солидарности россиян; б) активизацию интереса к изучению исто-

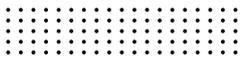
рии России и формирование чувства уважения к прошлому нашей страны; в) углубление знаний граждан о событиях, ставших основой государственных праздников и памятных дат России и ее регионов; г) развитие у подрастающего поколения глубокого уважения и почитания символов Отечества. Российское государство ныне активно выстраивает новую систему образования, основанную на принципе вариативности. Все больше в образовательных организациях делается акцент на духовное воспитание личности, становление нравственного облика обучающегося [8]. Разумеется, многие проблемы еще предстоит преодолеть. Несмотря на безусловные успехи в привитии ценности патриотизма молодежи (в сравнении с девяностыми годами прошлого века и «нулевыми» годами века нынешнего), зачастую современный патриотизм молодых – это так называемый стихийный, то есть мало или вовсе не осознанный патриотизм, а «слабость одержанных успехов основывается на зыбкости их экономического фундамента» [9, с. 69]. Патриотическое воспитание затруднено и в связи с экономическим кризисом, с информационной войной, мощнейшим влиянием западной культуры потребления и сиюминутных развлечений на сознание подрастающего поколения. Отечественные же культурные инструменты привития ценностей, к сожалению, пока не выдерживают этой конкуренции. Тем важнее вести целенаправленную работу в общепедагогическом ключе.

Занимаясь изучением проблем, связанных с патриотическим воспитанием молодежи, авторы провели социологическое исследование среди студентов Ухтинского государственного технического университета. Участникам опроса (200 человек) было предложено выразить свою принципиальную позицию и отношение к проблемам, касающимся феномена патриотизма.

Результаты исследования показали, что патриотами страны респонденты считают человека, который старается сделать все возможное для процветания своей Родины (79%), человека, способного пожертвовать собой ради процветания своего родного Отечества (77%), того, кто живет во имя своей страны (74%), храброго и отважного защитника своей Родины (69%). Важнейшим признаком патриота выбрана любовь к Родине (89%), любовь к родному городу и краю (55%).

Студенческая молодежь УГТУ считает, что патриотизм молодых людей наиболее ярко проявляется, прежде всего, в активном стремлении участвовать в различных патриотических мероприятиях и акциях (37% участников опроса), в активном выполнении трудовых заданий (33%), в успешной учебе в учебном заведении (30%).

На вопрос анкеты об отношении к службе в Вооруженных силах России респонденты разошлись во мнениях. Так, 34% участников опроса отметили, что



*Флоря В. М., Безгоднов Д. Н., Волкова О. А.*

служба в армии не только необходима обществу, но и является долгом и обязанностью каждого молодого человека нашей страны. Почти ровно столько же студентов (33 %) высказались за необходимость замены службы в армии на альтернативную службу. Только 17 % опрошенных респондентов считают, что воинская служба представляется привлекательной и интересной, а желание избежать ее любыми средствами и способами выразили 16 % участников опроса.

Что касается вопроса о том, кем себя в большей степени ощущают молодые люди, то абсолютное большинство (91 %), принявших в опросе студентов, считают себя гражданами России и только 9 % из числа опрошенных называют себя жителями города Ухты и Республики Коми. Таким образом, можно говорить о преобладании среди студентов УГТУ патриотизма государственного типа.

Общезвестно, что любовь к Родине начинается именно там, где человек родился и вырос. А малая Родина – это то место, где человек живет сейчас. Свою любовь к городу Ухта и Республике Коми высказали в опросе 67 % респондентов, 21 % из числа опрошенных выразили уверенность в том, что им все равно, где жить и работать. Только 12 % респондентов считают, что если бы у них была возможность, то они выбрали для себя другую Родину, что можно оценить как очень позитивный результат. Вероятная его причина заключается в том, что Ухтинский государственный технический университет в основном выпускает кадры для нефтегазовой промышленности, оцениваемой общественным мнением как престижное, высокооплачиваемое и перспективное место работы, поэтому многие студенты мотивированы на учебу и имеют реальные перспективы трудоустройства на регионообразующие предприятия.

В вопросе, связанном с необходимостью больше внимания уделять патриотическому воспитанию, абсолютное большинство участников опроса (98 %), утверждают, что эту работу проводить не только нужно, но и следует максимально активизировать ее по всем направлениям.

На вопрос «Чем Вы могли бы гордиться, как гражданин России?», опрашиваемые выделили такие пункты как победа в Великой Отечественной войне (73 %), история страны (70 %), природные богатства государства (65 %), принадлежность к своей национальности (32 %), культурное наследие страны (29 %).

На вопрос «Можно ли пойти на человеческие жертвы ради могущества страны?» мнения участников опроса кардинально разошлись. Только 11 % респондентов уверены в этом, интересы государства, по их убеждению, важнее личных. Абсолютное большинство (87 %) участвующих в опросе студентов утверждают, что, ради могущества страны, нельзя допускать чело-

веческие жертвы, так как права человека важнее (2 % респондентов в этом вопросе затруднились с ответом).

Результаты анкетирования показали, что большинство принявших участие в опросе студентов (91 %) выразили желание принимать участие и приносить пользу в работе патриотических организаций, считая это направление важным и актуальным на сегодняшний день, только оставшиеся (9 %) респондентов остались безразличными к деятельности общественных патриотических сил.

Авторами были проанализированы знания молодыми людьми символов страны и Республики Коми. Абсолютное большинство студентов (99 %) продемонстрировали удовлетворительное знание национальных символов России и республики (флаг, герб, гимн). И только 1 % респондентов затруднились с ответом.

У многих студентов не вызвал труда ответ на вопрос, что нужно сделать для подъема патриотических чувств у молодежи нашей страны. По 33 % получили ответы, связанные с а) с возрождением советских ценностей; б) желанием коренных изменений в самом отношении к феномену патриотизму, патриотическому воспитанию через средства массовой информации; и в) активизацией работы на местах и регионах. Нельзя забывать и о других предложениях и инициативах по возрождению патриотизма: (16 %) респондентов выразили мнение, что эту работу должны интенсифицировать учебные заведения всех уровней; (15 %) участники указали на усиление патриотической работы со стороны Вооруженных сил РФ, и лишь (3 %) назвали главным в этой работе оказывать посильную помощь патриотическим движениям и организациям.

На основании полученных ответов мы видим, что в своем большинстве (87 %) опрошенных полагают, что патриот должен любить свою Родину и гордиться ею. Этот результат является наглядным примером существования патриотических чувств у молодежи. (9 %) участников опроса утверждают, что патриот может ограничиться только любовью к своей Родине, а гордиться ею вовсе не обязан и всего (4 %) не смогли дать ответа на этот вопрос, по всей видимости, по причине отсутствия какого бы то ни было понимания значения понятия «патриот». Данные результаты можно объяснить тем, что понимание и трактование понятия «патриот» зависит от индивидуального уровня воспитания, образования и культуры.

Констатируем, что (98 %) опрошенных называют себя патриотами, у (2 %) анкетированных этот вопрос вызвал затруднения. Можно сказать, что зафиксированный итог опроса подтвердил текущие тенденции, так как вся система патриотического воспитания в нашей стране предусматривает формирование у детей с самого раннего детства чувства долга и любви к Родине, воспитание человека-патриота своей страны.



Флоря В. М., Безгоднов Д. Н., Волкова О. А.

Ответы респондентов при определении тех качеств, которым обязан обладать каждый гражданин РФ, совпали с мнением авторов статьи. На наш и взгляд (93%) участников опроса такими качествами должны быть:

- гражданственность,
- приверженность к национальным традициям, обычаям и ценностям,
- чувство долга,
- нравственность
- воспитание.

Эти качества являются важнейшими факторами, влияющими на развитие и формирование патриотической ценностной ориентации. К сожалению, оставшиеся (7%) опрошенных студентов указали на следующие качества, которым, по их мнению, должен соответствовать гражданин страны: а) безразличие к себе и окружающим, б) эгоизм.

Подводя итог социологического опроса, авторы вынуждены констатировать, что в российском обществе по-прежнему сохраняются, с одной стороны, проблема патриотического воспитания, а с другой – проблема патриотического *понимания*. В преодолении этих проблем должны быть активно задействованы сами молодые люди. Это возможно путем осознания всей важности и ответственности своей причастности и вовлеченности в процесс патриотического воспитания. А ориентировка патриотической работы с молодежью в едином правильном направлении должны консолидированно взять на себя и государство (прежде всего через культурные «инструменты»), и родители, и образовательные учреждения, и, что крайне важно – средства массовой информации. Все эти меры в комплексе будут способствовать формированию у молодежи полноценного чувства национального самосознания, гражданственности и патриотизма, и новые поколения россиян станут истинными патриотами своей Отчизны.

#### Литература:

1. Протоиерей Дмитрий Смирнов «Патриотизм – это любовь к своей стране, а не ненависть к чужой» [электронный ресурс]. URL: <http://izvestia.ru/news/340647> (дата обращения 24.04.2018)
2. Нестерович И. Л. О патриотическом воспитании юношества в современных условиях // Воспитание школьников: 2013. №6. С. 65–69.
3. Силкова К. А., Плешкова И. А. Патриотизм: ретроспектива оценки и восприятия // Вестник НГПУ. 2012. №1. С. 84–93.
4. Лутовинов В. И. Современный Российский патриотизм: сущность, особенности, основные направления // Studia Humanitatis. 2013. №2. С. 18.
5. Руденко В. И. О патриотическом воспитании в новом веке // Материалы докладов Всероссийской научно-практической конференции «Образовательная стратегия в начале XXI века и проектирование региональных образовательных систем». Тюмень: Изд-во ТюмГУ, 2003. С. 118–121.
6. Ешев М. А. Патриотизм в советской и постсоветской России // Власть. 2014. №5. С. 85–89.
7. Государственная программа «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2016–2020 годы». [электронный ресурс]. URL: <http://gov.garant.ru/document?id=71196398&byPara=1&sub=90> (дата обращения 10.05.2018)
8. Константинов С. А. История, концепции и технологии воспитания патриотизма и готовности к защите Отечества // Известия РГПУ им. А. И. Герцена. 2009. №112. С. 29–36.
9. Ручкин Б. А. Российское общество: патриотизм XXI века // Знание. Понимание. Умение. 2015. №1. С. 52–70.

#### References:

1. Protopriest Dimitry Smirnov “Patriotism is a love for one’s country, not hatred for a stranger”. [e-resource]. URL: <http://izvestia.ru/news/340647> (date of reference 24.04.2018)
2. Nesterovich I. L. On the patriotic education of youth in modern conditions // Education of schoolchildren: 2013. №6. P. 65–69.
3. Silkova K. A., Pleshkova I. A. Patriotism: a retrospective evaluation and perception // Bulletin of the National Pedagogical University. 2012. №1. P. 84–93.
4. Lutovinov V. I. Contemporary Russian patriotism: essence, features, main directions // Studia Humanitatis. 2013. №2. P. 18.
5. Rudenko V. I. On patriotic education in the new century // Proceedings of the All-Russian scientific-practical conference “Educational strategy in the early XXI century and the design of regional educational systems.” Tyumen: Publishing house of Tyumen State University, 2003. P. 118–121.
6. Eshev M. A., Patriotism in Soviet and Post-Soviet Russia, Vlast ‘. 2014. №5. P. 85–89.
7. State program “Patriotic education of citizens of the Russian Federation for 2016–2020 years”. [e-resource]. URL: <http://gov.garant.ru/document?id=71196398&byPara=1&sub=90> (date of reference 10.05.2018)
8. Konstantinov S. A. History, concepts and technologies of education of patriotism and readiness for the defense of the Fatherland // Izvestia of the RSPU named after A. I. Herzen. 2009. №112. P. 29–36.
9. Ruchkin BA Russian society: patriotism of the XXI century // Knowledge. Understanding. Skill. 2015. №1. P. 52–70.



## СПЕЦИФИКА УПРАВЛЕНИЯ ЗНАНИЯМИ В СИСТЕМЕ ОБЩЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

Дугина К. А.

методист, Муниципальное бюджетное дошкольное образовательное учреждение «Детский сад «Непоседы» (Россия), 629601, Россия, Ямало-Ненецкий автономный округ, Муравленко, пер. Нефтяников, 3, kristinchik-88@mail.ru

УДК 373.1  
ББК 74.204.4

**Предмет:** современная теория и практика управления знаниями.

**Цель:** выявить особенности управления знаниями в системе общего образования, дифференцируя их от традиционных подходов в менеджменте.

**Результаты:** выявлено, что менеджерские модели управления знаниями могут быть адаптированы для работы в системе российского общего образования с учетом её особенностей. При этом рекомендовано сохранить последовательность взаимосвязанных процессов: обучения; получения (закрепления) и передачи знаний, их применения в профессиональной деятельности. При этом достигается фильтрация и трансформация входящей информации собственно знания, исключая бессистемное накопление информации. Адаптированная модель будет ориентирована не на «знания вообще», а лишь применимые к решению конкретной педагогической ситуации.

**Область применения результатов:** система российского общего образования, где необходимо формировать в каждой образовательной организации культуру генерации и обмена знаниями, включая и самообучение в рамках непрерывного обучения педагогических работников, наличие содействующей этому корпоративной культуры.

**Выводы:** современная теория управления знаниями, беря начало в общей теории менеджмента, имеет ярко выраженную специфику в сфере образования, где, однако, в отличие известных теории управления классических стимулов, существенно сложнее формировать у педагогов потребность в новых формах и методах обучения, поиска новой информации, внедрение новейших форм и методов обучения. Элементы управления знаниями широко используются педагогами и руководителями учреждений среднего образования, однако, системы управления знаниями в отечественном общем образовании внедряются крайне слабо, по причинам в большей степени субъективного характера, мешает консервативная корпоративная и организационная культура, что, однако, не исключает адаптации изложенных в статье подходов.

*Ключевые слова:* управление знаниями, общее образование.

## KNOWLEDGE MANAGEMENT SPECIFICATION IN THE SYSTEM OF GENERAL EDUCATION

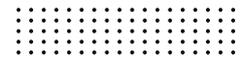
Dugina K. A.

methodist, Municipal budget preschool educational institution "Kindergarten "Neposedy" (Russia), 629601, Russia, Yamalo-Nenets Autonomous District, Muravlenko, trans. Neftyanikov str., 3, kristinchik-88@mail.ru

**Subject:** modern theory and practice of knowledge management.

**Purpose:** to identify the features of knowledge management in the general education system, differentiating them from traditional approaches in management.

**Results:** It was revealed that the management models of knowledge management can be adapted to work in the system of Russian general education, taking into account its features. It is recommended to keep the sequence of interrelated processes: training; reception (fixation) and transfer of knowledge, their application in professional activities. At the same time, filtration and transformation of incoming information of knowledge proper is achieved, eliminating the haphazard accumulation of information. The adapted model will focus not on "knowledge in general", but only applicable to the solution of a specific pedagogical situation.



Дугина К. А.

**The field of application of the results** is the system of the Russian general education, where it is necessary to form a culture of generation and exchange of knowledge in each educational organization, including self-education as part of the continuous training of pedagogical workers, the presence of a corporate culture promoting this.

**Conclusion:** the modern theory of knowledge management, having originated in the general management theory, has a pronounced specificity in the field of education, where, however, unlike the well-known theory of management of classical incentives, it is much more difficult to form the need for new forms and methods of teaching, the introduction of new forms and methods of teaching. Knowledge management elements are widely used by teachers and heads of secondary education institutions, however, knowledge management systems in the national general education are implemented extremely poorly, for reasons of a more subjective nature, a conservative corporate and organizational culture is interfering, which, however, does not exclude the adaptation stated in the article approaches.

*Key words:* knowledge management, general education.

В немногочисленных современных научных работах по проблематике управления знаниями в российском образовании, общим стало указание на потребность в «новом» типе учителя – владеющим новыми (а, нередко пишут и об инновационных) способами профессиональной педагогической деятельности – умением управлять знаниями каждого обучающегося, в процессе познания в условиях новой ролевой структуры отношений с основными участниками образовательного процесса – детьми [1, с. 191]. Все это должно обеспечить переход на новую модель общего образования.

Управление знаниями в системе российского общего образования следует отнести к вопросам совершенствования её инновационной инфраструктуры, что, как обосновано отмечают авторы, требует выявления взаимосвязи национальной инновационной системы и концептуальных изменений, происходящих в общем образовании [2, с. 20]. Исходя из классической парадигмы «управления знаниями» это процесс создания, обмена, использования и управления знаниями и информацией организации. Дж. И. Д. Джиррард, определяя глубину и ширину имеющихся в литературе определений управления прикладными знаниями, созданных учеными и практиками, выявили не только «подлинно многодисциплинарный характер управления знаниями», но и три наиболее употребимых респондентами глагола: создавать, делить, управлять и четыре существительных: знания, процесс, организация и информация [3]. Такое понимание относительно к мультидисциплинарному подходу достижения организационных целей путем наилучшего использования знаний [4], что в полной мере применимо к сфере образования.

Исходя из классической (менеджерской) теории управления знаниями, эффективная работа любой организации требует трех обязательных компонентов:

- 1) персонала,
- 2) технологий,
- 3) производственных процессов.

Собственно, управление знаниями здесь реализуется в двух основных направлениях:

- 1) обеспечение эффективной работы сотрудников за счет максимально полного и оптимального использования их знаний (интеллекта) и опыта;
- 2) мультипликация знаний в процессе генерации нового знания и обучения сотрудников.

Применительно к системе общего образования, классическая (менеджерская) теория управления знаниями будет выглядеть следующим образом. Эффективная работа учреждения среднего образования требует трех обязательных компонентов:

- 1) педагогического коллектива,
- 2) педагогических технологий,
- 3) образовательного процесса (предполагается, что понятие «образовательный процесс» шире понятия «учебный процесс», под которым понимается целенаправленное взаимодействие преподавателя и учащихся, направленное на решение задач образования).

Управление знаниями здесь реализуется в двух основных направлениях:

- 1) обеспечение эффективной работы педагогического коллектива за счет максимально полного и оптимального использования их знаний (интеллекта) и опыта;
- 2) мультипликация знаний в процессе генерации нового знания и повышения квалификации педагогов.

Объект управления – *знание*, сложно поддается точному определению. В общем понимании это совокупность представлений, точек зрения, концепций, суждений, методик и методологий, ноу-хау и общепринятых истин. Знания ищут, приобретают, накапливают, интерпретируют, организуют, сортируют, интегрируют, хранят для применения к определенным ситуациям.

При этом следует дифференцировать знания и информацию, которая состоит из набора фактов (или сведений о фактах), описывающих конкретную ситуацию. Знания необходимы для корректной интерпретации информации, поиска новой (необходимой) и на этой основе принятия оптимального решения.



*Дугина К. А.*

В этом смысле управление знаниями основано на четырех базовых принципах:

- основа управления знанием состоит из понимания его истоков, механизма формирования и потенциала применения для решения педагогических проблем;
- знание должно быть постоянным объектом исследования;
- оценка знания для каждого уровня образования, педагогической технологии, образовательного процесса в целом;
- активное управление знанием во всех стадиях образовательного процесса, что особенно актуально для попыток педагогических инноваций.

В информационном обществе доминируют три направления развития теория и практика управления знаниями:

- информационно-коммуникационный сегмент, где управление знаниями рассматривается в основном, как управление потоками информации в цифровом виде, создания и использования информационных систем, дающих возможность повысить скорость, объем и качество сбора, хранения, обработки и распределения информации;
- организационный сегмент, где разрабатываются подходы к обучению и обмену информацией, а через это, и знаниями; сюда же входит информатизация общего образования [5, с. 81];
- накопление интеллектуального капитала на основе генерации новых знаний, формирующих нематериальные активы образовательных организаций и их репутационный капитал, что важно в условиях конкуренции на рынке образования.

Накопленные знания требуют объективной оценки на соответствие целям для достижения которых они накапливаются. В этом смысле важно обратить внимание на вопросы диагностики в целях обеспечения эффективности управления знаниями. Диагностическими средствами необходимо определить, прежде всего, степень влияния качества умственного труда педагогов образовательного учреждения, на формализованные (отчетные) результаты его деятельности. Кроме того, требуют анализа механизм стимулирования педагогического коллектива (при наличии такового), характер его интеллектуальной деятельности и механизм принятия управленческих решений.

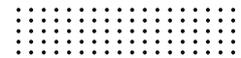
Современные исследования практически не отслеживают корреляцию управления знаниями в сфере образования и повышения качества общего образования. В современном понимании качества образования, отметил С. Л. Рыков, это во-первых, соответствие знаний обучающихся ФГОС, во-вторых, «успешное функционирование самой образовательной организации, в-третьих, – это деятельность каждого педагога и администратора по обеспечению качества образовательных

услуг [6, с. 116]. Автор не упоминает управление знаниями. Более того, при анализе «общего контекста современной оценки эффективности деятельности общеобразовательных организаций и педагогов», обосновано критикуя действующих в современном общем образовании показателей эффективности, Т. И. Пуденко, считает лучшим инструментом управления эффективностью организации [общего образования] эффективный контракт [7, с. 46]. Аналогичные подходы, наблюдается в большинстве современных публикаций. Таким образом, вопросы управления знаниями в общем образовании явно недооцениваются и, вероятно, поэтому, не разработаны.

В этом смысле представляется адаптивной модель, предложенная К. Коллинсон и Дж. Парселл, включающая последовательность взаимосвязанных процессов: обучения; получения (закрепления) и передачи знаний, их применения в профессиональной деятельности [8, с. 97]. Важным достоинством такой последовательности является предусмотренная здесь трансформация информации на «входе» в собственно знания. А вся модель ориентирована не на «знания вообще», а знания, применимые к решению конкретной, в том числе педагогической, ситуации, что в сегодня особенно важно.

В данном случае этап «обучение» предполагает «приквел», т.е. «обучение до» в виде компетентного отбора (предполагается профессиональное владение педагогическими работниками навыками информационной культуры) всей находящейся в свободной доступе (предполагается достаточность знаний педагогическими работниками действующего нормативного регулирования в сфере информации и персональных данных) открытом доступе информации по определенному, требующему решения, вопросу либо педагогической проблеме. Этап «обучение в процессе» предполагает мониторинг и анализ своих действий, т.е. саморефлексию. Этап «обучение после» предполагает анализ и оценку итогового результата. Этап «фиксации» предполагает закрепление, т.е. формализацию полученного нового знания в «рабочем», пригодном для многократного применения виде. Этап «валидации» предполагает эмпирическую проверку новых знаний, их возможную сортировку и внедрение в образовательный процесс.

К. Коллинсон и Дж. Парселл предложили свою модель на опыте практической работы в корпорации ВР, однако методически он нашел широкое применение. В частности для сферы общего образования актуален вопрос формирования в образовательной организации культуры обмена знаниями, в структуре которого подразумевается самообучение в рамках непрерывное обучения педагогических работников, наличие содействующей этому корпоративной культуры, форми-



Дугина К. А.

рование (наиболее сложный момент для российского образования) потребности в новых формах и методах обучения, поиска новой информации, внедрение новейших форм и методов обучения [5, с. 99].

Российские исследователи обосновано указывают на основные препятствия к внедрению системы управления знаниями в отечественном, в том числе и общем образовании. По мнению А. Л. Пастухова, это, прежде всего, недостаток знаний и непонимание процесса управления знаниями как такового, причем как у руководителей образовательных организаций, так и у педагогического коллектива. При этом, эмпирические наблюдения показывают, что значительная часть педагогов руководителей образовательных учреждений неосознанно используют элементы современных методик управления знаниями, а также обмена ими в профессиональной деятельности [9], однако в таком применении нет системы и целеполагания, что существенно снижает потенциально достижимый эффект. Кроме того, консервативная корпоративная и организационная, и, в свою очередь, не вполне развитая информационно-коммуникационная культура образовательных учреждений общего образования, препятствуют обмену знаниями. Сложившаяся ситуация, на наш взгляд, ни в коей мере не препятствует адаптации изложенных в статье подходов. При этом внедрение системы управления знаниями в образовательных учреждениях общего образования может быть элементом как корпоративного менеджмента, так и педагогической информационной культуры, что даст возможность существенно повысить качество российского общего образования.

При этом важно обеспечить системное управление знаниями, которое использует интеллектуальный капитал, ключевые параметры обучающейся организации, информационно-коммуникационные технологии, передовой опыт, в том числе командный и групповой [10, с. 186]. Именно системное управление знаниями способно обеспечить действенность ключевого актива системы общего образования – интеллектуального капитала, который способен генерировать или высвобождать прочие виды капитала, включая свободное время учителя или руководителя для отдыха, самосовершенствования или личной жизни.

#### Литература:

1. Жилина А. И. Управление знаниями в условиях формирующейся системной парадигмы управления образованием начала XXI века // Региональное образование XXI века: проблемы и перспективы. 2012. №4. С. 184–192.
2. Волков В. Н. Тенденции развития инновационной инфраструктуры системы общего образования в России // Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена. 2015. №174. С. 17–25.
3. Girard John P.; Girard JoAnn L. Defining knowledge management: Toward an applied compendium // Online Journal of Applied Knowledge Management. 2015. №3. [электронный ресурс]. URL: [http://www.iiakm.org/ojakm/articles/2015/volume3\\_1/OJAKM\\_Volume3\\_1pp1-20.pdf](http://www.iiakm.org/ojakm/articles/2015/volume3_1/OJAKM_Volume3_1pp1-20.pdf) (дата обращения 18.05.2018).
4. Introduction to Knowledge Management. [электронный ресурс]. URL [www.unc.edu](http://www.unc.edu). University of North Carolina at Chapel Hill. (дата обращения 18.05.2018).
5. Асеева Н. В. Целесообразность и эффективность использования средств информатизации в общем среднем образовании // Наука и образование: новое время. 2014. №1. С. 80–84.
6. Рыков С. Л. Управление качеством образования в образовательной организации в условиях реализации ФГОС основного общего образования // Современные тенденции развития науки и технологий. 2016. №1–8. С. 114–118.
7. Пуденко Т. И. О качестве, эффективности и эффективном контракте в общем образовании // Управление образованием: теория и практика. 2014. №1 (13). С. 43–53.
8. Коллинсон К. Учитесь летать: практические уроки по управлению знаниями от лучших научающихся организаций. М., 2006.
9. Пастухов А. Л. Управление знаниями в образовании: Международный опыт // Вестник ЧелГУ. 2012. №12 (266).
10. Волков В. Н. Тенденции развития инновационной инфраструктуры системы общего образования в России // Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена. 2015. №174. С. 17–25.

#### References:

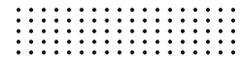
1. Zhilina A. I. Knowledge Management in the Emerging System Paradigm of Education Management at the Beginning of the 21st Century // Regional Education of the 21st Century: Problems and Prospects. 2012. №4. P. 184–192.
2. Volkov V. N. Tendencies of the development of the innovation infrastructure of the general education system in Russia // Proceedings of the Russian State Pedagogical University named after A. I. Herzen. 2015. №174. P. 17–25.
3. Girard, John P. ; Girard, JoAnn L. Defining knowledge management: Toward an applied compendium // Online Journal of Applied Knowledge Management. 2015. №3 (1). [e-resource]. [http://www.iiakm.org/ojakm/articles/2015/volume3\\_1/OJAKM\\_Volume3\\_1pp1-20.pdf](http://www.iiakm.org/ojakm/articles/2015/volume3_1/OJAKM_Volume3_1pp1-20.pdf) (date of reference 18.05.2018)



---

*Дугина К. А.*

4. Introduction to Knowledge Management. [e-resource]. URL [www.unc.edu](http://www.unc.edu). University of North Carolina at Chapel Hill. 2007/19 March (date of reference 18.05.2018)
5. Aseeva N. V. Expediency and efficiency of using informatization tools in general secondary education // Science and education: a new era. 2014. № 1. P. 80–84.
6. Rykov S. L. Management of the quality of education in an educational organization in the context of the implementation of the GEF basic general education // Current trends in the development of science and technology. 2016. № 1–8. P. 114–118.
7. Pudenko T. I. On quality, efficiency and effective contract in general education // Educational management: theory and practice. 2014. № 1 (13). Pp. 43–53.
8. Collinson K. Learn to fly: practical lessons on knowledge management from the best learning organizations. M., 2006.
9. Pastukhov A. L. Knowledge Management in Education: International Experience // Vestnik of the CSU. 2012. № 12 (266).
10. Volkov V. N. Tendencies of the development of the innovation infrastructure of the general education system in Russia // Proceedings of the Russian State Pedagogical University. A. I. Herzen. 2015. № 174. P. 17–25.



## ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПРЕДПРИЯТИЙ И ВУЗОВ В МАКРОРЕГИОНЕ: ЭКСПЕРТНАЯ ОЦЕНКА

**Шуклина Е. А.**

доктор социологических наук, профессор, профессор кафедры социологии и технологий государственного и муниципального управления, Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б. Н. Ельцина (Россия), 620000, Россия, г. Екатеринбург, пр. Ленина, 51, e.a.shuklina@urfu.ru

**Певная М. В.**

доктор социологических наук, доцент, заведующий кафедрой социологии и технологий государственного и муниципального управления, Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б. Н. Ельцина (Россия), 620000, Россия, г. Екатеринбург, пр. Ленина, 51, m.v.pevnaya@urfu.ru

УДК [316.74:378].001.18  
ББК 60.561.9к4

**Цель.** Статья обращается к одной из актуальных управленческих проблем – экспертному прогнозированию перспектив развития взаимодействия предприятий и вузов в макрорегионе (УрФО).

**Методы.** Использованы методы экспертного интервью. Экспертами выступало руководство ведущих предприятий Свердловской области, размещенных в пяти управленческих округах (N=124).

**Результаты.** На материалах эмпирического исследования показаны возможные изменения роли вузов в инновационном развитии Уральского региона, осуществлен прогноз видов и форм интегративных процессов между вузами и предприятиями на ближайшую (3–5 лет) и отдаленную (10–15 лет) перспективу. Полученные в ходе исследования выводы и рекомендации по формированию региональной политики могут быть распространены и на другие промышленные регионы Российской Федерации.

**Научная новизна.** Новизна исследовательского подхода заключается в анализе современных тенденций, форм и направлений взаимодействия вузов с региональными предприятиями, структурных различий сложившихся практик их сотрудничества, критической оценке прогнозов перспектив и условий его эффективного развития.

**Финансирование.** Статья выполнена при финансовой поддержке Российского научного фонда, проект № 16-18-10046 «Формирование нелинейной модели российского высшего образования в регионе в условиях экономической и социальной неопределенности».

*Ключевые слова:* высшее образование, предприятие, институциональное развитие, межинституциональное взаимодействие, нелинейная модель образования, сетевое взаимодействие, экспертный прогноз.

## INTERACTION OF ENTERPRISES AND UNIVERSITY IN MACRO-REGIONS: EXPERT EVALUATION OF PERSPECTIVES

**Shuklina E. A.**

doctor of Sociology, Professor, Professor of the Department of Sociology and Technologies of State and Municipal Administration, Ural Federal University named after the first President of Russia B. N. Yeltsin (Russia), 620000, Russia, Yekaterinburg, Lenin Av., 51, e.a.shuklina @ urfu.ru

**Pevnaya M. V.**

doctor of Sociology, Associate Professor, Head of the Department of Sociology and Technology of State and Municipal Management, Ural Federal University named after the first President of Russia B. N. Yeltsin (Russia), 620000, Russia, Yekaterinburg, Lenin Av., 51, m.v.pevnaya @ urfu.ru



Шуклина Е. А., Певная М. В.

**Purpose.** The article refers to one of the topical management problems – expert forecasting of the prospects for the development of interaction between enterprises and universities in the macroregion (UFD).

**Methods.** Methods of expert interviews were used. The experts were the management of the leading enterprises of the Sverdlovsk region, located in five administrative districts (N = 124).

**Results and scientific novelty.** The materials of the empirical study show possible changes in the role of higher education institutions in the innovative development of the Ural region, the forecast of the types and forms of integrative processes between universities and enterprises for the nearest (3–5 years) and distant (10–15 years) perspective. The conclusions and recommendations on the formation of regional policy obtained during the research can be extended to other industrial regions of the Russian Federation.

**Scientific novelty.** The novelty of the research approach is the analysis of current trends, forms and directions of interaction between universities and regional enterprises, structural differences in the established practices of their cooperation, a critical assessment of the outlook for prospects and the conditions for its effective development.

**Financing.** The article was supported by the Russian Science Foundation, project № 16-18-10046 “Forming a Non-linear Model of Russian Higher Education in the Region in Conditions of Economic and Social Uncertainty”.

*Key words:* higher education system, enterprise, institutional development, institutional interaction, nonlinear model of education, network interaction, expert forecast.

Проблема эффективности взаимодействия вузов с региональной бизнес-средой была, остается и будет актуальной в ближайшей и отдаленной перспективе. Поэтому прогноз условий и характера межинституционального взаимодействия высшей школы и производства (региональных промышленных предприятий) является важной исследовательской задачей и основой реализации управленческой деятельности на уровне макрорегиона (УрФО). Для нас исследование такого рода имеет особое значение в плане изучения возможностей перехода высшего образования к его нелинейной модели функционирования в Уральском федеральном округе. Эта проблематика, разрабатываемая исследовательским коллективом Уральского федерального университета под руководством Г. Е. Зборовского, широко освещалась в российских и зарубежных публикациях [1–2].

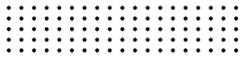
Одна из проблем современного высшего образования заключается в глубоком противоречии между тенденциями развития высшей школы и потребностями региона (макрорегиона), которое коренится, с одной стороны, в разрушении традиционной модели связи вузов с региональными предприятиями (организациями), с другой – в новой стратегии развития высшего образования, определяемой на федеральном уровне, в чьем подчинении находятся вузы. Современную ситуацию характеризуют утраченные прежние связи предприятий с вузами, отсутствие новых устойчивых наработанных практик взаимодействия, ограниченные возможности региональной власти в их регулировании, жесткая система нормативной регламентации, которая часто является барьером в развитии сетевых взаимодействий, отсутствие широкого и разнообразного по форме диалога на уровне региона (макрорегиона), не позволяющего вузам и предприятиям

видеть проблемы и возможности друг друга, потенциал и стратегические перспективы развития территории [3–5].

В этой ситуации переход к сетевой модели функционирования высшего образования целесообразен, поскольку она актуализирует формирование горизонтальных связей вузов со стейкхолдерами, ориентацию на инновационные практики развития высшей школы, изменение роли вузов в инновационном секторе экономики и социально-экономическом развитии территории, переход к новому типу регионального управления – управлению сетями, сетевым взаимодействием всех акторов, обеспечивающих инновационное развитие территории, и прежде всего триады «производство – высшая школа – академическая наука» [6].

Статья обращается к одной из актуальных управленческих проблем – экспертному прогнозированию перспектив развития взаимодействия предприятий и вузов в макрорегионе (УрФО). Ее цель – на материалах эмпирического исследования показать возможные изменения роли вузов в инновационном развитии Уральского региона, осуществить прогноз видов и форм интегративных процессов между вузами и предприятиями макрорегиона на ближайшую (3–5 лет) и отдаленную (10–15 лет) перспективу. Полученные в ходе исследования выводы и рекомендации могут быть распространены и на другие промышленные регионы Российской Федерации.

Данная проблематика разрабатывалась в международном исследовательском поле в рамках концепции предпринимательского университета Б. Кларка, констатирующего необходимость развития гибких связей вузов с ключевыми стейкхолдерами, использования междисциплинарных подходов и проектных



Шуклина Е. А., Певная М. В.

методов [7]. Концептуальные основания эффективности социального партнерства между вузами и предприятиями [8], методики оценки его результативности [9] также являлись предметом активных исследований. Конструировались типологии и классификации существующих практик взаимодействия вузов со стейкхолдерами в зависимости от региональных особенностей [10–11].

Среди российских исследований необходимо упомянуть мониторинги результативности сотрудничества вузов с компаниями малого, среднего и крупного бизнеса [12], изучение межинституциональных взаимодействий высшей школы, органов государственной власти, академической науки и бизнеса [13–14], практик управления интеграционными процессами в инновационной среде высшей школы [15].

При этом актуальной в современных условиях остается необходимость прогноза изменений характера взаимодействия вузов и предприятий в рамках региона (макрорегиона), что позволит корректировать региональную политику, ставить вопрос об изменении моделей управления взаимодействиями как фактора инновационного развития их субъектов и территории в целом.

### Описание исследования

Изучение проблем взаимодействия предприятий и вузов макрорегиона было реализовано исследовательской группой Уральского федерального университета. Исследование проводилось в 2018 г. в Свердловской области с использованием метода экспертного опроса. Экспертами выступало руководство (управленческое звено высшего уровня) ведущих предприятий области, размещенных в пяти управленческих округах ( $N = 124$ ).

Организация экспертного опроса предполагала учет следующих позиций:

1) к экспертному сообществу были отнесены руководители высшего звена: директора, заместители директоров ключевых предприятий и организаций Свердловской области, начальники департаментов, отделов кадров, главные инженеры, и пр.;

2) отбор экспертов осуществлялся по пяти управленческим округам области и Екатеринбургу как самостоятельной управленческой единице;

3) при отборе экспертов учитывался характер размещения на данных территориях предприятий и организаций, относящихся к производственной и социальной сферам;

4) учитывался тип территориального образования, т.е. осуществлялась классификация городов на крупные, средние и малые.

Экспертный опрос предполагал получение данных качественного и количественного типа. Возможность статистической обработки экспертных оценок была обусловлена числом экспертов, принимавших участие в опросе (124 чел.), а также пропорциональным распределением представителей экспертного сообщества по территориальным образованиям и управленческим округам в зависимости от «плотности» размещения в них предприятий и организаций области. Эксперты представляли управленческие округа следующим образом: в северном управленческом округе – 39,7%; в западном – 9,1%; в горно-заводском – 11,6%; в восточном – 4,1%; в южном – 14,9%; в Екатеринбурге – 20,7%. 20,7% экспертов представляют работодателей крупных городов области; 20,7% работодателей средних и 58,6% – малых городов.

В экспертную группу входили представители бизнес-сообщества, занимающие в основном управленческие должности (72,3%). Стажевые характеристики экспертов: до 5 лет – 27,6%; 5–15 лет – 30,2%; 15–25 лет – 24,1%; 25 лет и более – 18,1%. Смещение в распределении экспертов осуществлено в сторону производственной сферы (89,2%), поскольку мы имеем дело со Свердловской областью как промышленным регионом. Наличие представителей социальной сферы (10,8%) определялось особенностями отдельных управленческих округов, где минимально размещено промышленное производство.

Одной из задач исследования стал прогноз условий межинституционального взаимодействия высшей школы и производства (региональных промышленных предприятий). Мы ориентировались на выявление экспертного мнения о тенденциях развития объективных условий этого взаимодействия и его институциональной среды, понимая, что взятые в качестве экспертов представители топ-менеджмента предприятий будут реализовывать эти представления в практике управленческой деятельности как минимум в ближайшем будущем.

Данный прогноз позволил нам ответить на ряд вопросов о перспективах реализации нелинейной модели высшего образования в макрорегионе и прежде всего о том насколько возможно развитие сетевых связей между предприятиями и вузами, существуют ли условия интеграции их деятельности.

В ходе прогнозного исследования было выделено два блока показателей эффективного взаимодействия предприятий и вузов в процессе перехода к нелинейной модели высшего образования. Это показатели перспектив инновационного развития социально-экономической сферы и развития сетевых и интегративных процессов взаимодействия вузов с предприятиями макрорегиона.



Шуклина Е. А., Певная М. В.

### Экспертный прогноз изменения роли вузов в инновационном развитии региона

Развитие инновационной среды как условия перехода к нелинейной модели высшего образования в УРФО характеризуют несколько показателей, представленных в таблице 1.

Позитивная динамика инновационного развития макрорегиона на ближайшую и отдаленную перспективы, по оценкам экспертного сообщества, невелика. Эксперты прогнозируют незначительный рост инновационной активности в экономике региона, реализуемой с участием вузов в ближайшем (3–5 лет) и отдаленном (10–15 лет) будущем. При этом перспективы на отдаленное будущее оцениваются ими более оптимистично. Другими словами, на основе интенсификации развития инновационного сектора экономики в макрорегионе в отдаленной перспективе (10–15 лет), по мнению экспертов, будут происходить некоторые позитивные изменения роли вузов в этом процессе.

Данные изменения эксперты во многом связывают с региональной политикой, ориентированной на развитие инновационных образовательных кластеров, комплексов «образовательных, научных учреждений, промышленных предприятий, организаций инвестиционно-инновационной инфраструктуры, органов государственного управления, органов местного самоуправления, общественных организаций и т.д., позволяющих использовать преимущества внутрикластерного взаимодействия с целью более быстрого и эффективного распространения новых знаний, стимулирующих инновации для роста конкурентоспособности экономики региона». [16, с. 3].

Кластерная политика как часть инновационной и основа регионального развития [17] имеет серьезные перспективы. Ее основными достоинствами являются ориентация на демократизацию социально-экономической жизни, децентрализацию регионального управления, появление новой модели соотношения глобального стратегирования с территориальным управлением, когда внимание к региональным кластерам дает возможность

развивать регион как стратегическую единицу на федеральном и глобальном уровнях. В этой ситуации переход высшей школы от авторитарной модели управления к нелинейной создает возможности для вузов, которые выступая элементом инновационно-образовательного кластера, начинают выполнять особую стратегическую роль в развитии макрорегиона. Ориентируясь на реализацию задач региональных кластеров, вузы становятся драйвером инновационного регионального развития, вступая в конкуренцию в рамках отрасли, либо комплекса отраслей со структурами федерального, либо глобального международного уровней.

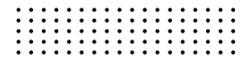
Кластерная региональная политика позволяет высшей школе, имеющей федеральное подчинение, стать значимым фактором развития конкретной территории. Тем не менее, нужно констатировать тот факт, что практика ее реализации в РФ не является эффективной, поскольку в настоящее время не существует собственно ни одного конкурентоспособного кластера. Это касается и Свердловской области, имеющей четыре функционирующих кластера (Уральский фармацевтический, «Титановая долина», IT-кластер, химический кластер), пять потенциальных (куда можно отнести и научно-образовательный), 12 латентных.

Сложившуюся ситуацию подтверждает и экспертная оценка кластерной политики в регионе (см. табл. 1), когда в ближайшей перспективе развитие инновационных образовательных кластеров оценивается экспертами как незначительное (среднее значение = 0,9). Вместе с тем, идея реализации кластерной региональной политики является востребованной со стороны разных социальных субъектов, поскольку она способствует формированию сложного социально-экономического пространства полицентрического типа с развитыми сетевыми связями.

При этом важно понимать, что та социальная роль, которая на данный момент отдана вузам в этой политике не является оптимальной. Им придается роль только кадрового обеспечения инновационной деятельности кластера. При разработке стратегии региональной кластерной политики не учитываются в полной мере потен-

Таблица 1. Экспертный прогноз инновационного развития среды при переходе к нелинейной модели высшего образования в УРФО (оценка по шкале от –5 до +5)

Показатели прогноза	Тип прогноза (средние значения)	
	краткосрочный (3–5 лет)	долгосрочный (10–15 лет)
Развитие инновационного сектора экономики в макрорегионе	1,0	1,6
Изменение участия вузов в инновационном секторе экономики в макрорегионе	1,2	1,6
Развитие инновационных образовательных кластеров в регионе	0,9	1,5



Шуклина Е. А., Певная М. В.

Таблица 2. Экспертный прогноз интегративных процессов взаимодействия вузов с предприятиями и академической наукой в УРФО (оценка по шкале от –5 до +5)

Показатели прогноза	Тип прогноза (средние значения)	
	краткосрочный (3–5 лет)	долгосрочный (10–15 лет)
Интеграция образования, академической науки и производства в макрорегионе	1,1	1,6
Развитие социального партнерства вузов с ассоциациями работодателей	1,1	1,3
Развитие социального партнерства вузов с крупным бизнесом	1,0	1,3
Развитие социального партнерства вузов с малым и средним бизнесом	0,4	0,8

циал вузовской науки; экспертные возможности вузовского сообщества; социокультурные функции вузов в адаптации кластера к решению как локальных территориальных, так и глобальных проблем (экологических, имиджевых/репутационных, маркетинговых и пр.).

Осознание экспертами этих возможностей в той или иной мере проявилось в их оценках перспектив развития инновационных региональных образовательных кластеров (среднее значение 1,5) на 10–15 лет, а также изменения участия вузов в инновационном секторе экономики в макрорегионе (среднее значение 1,6) (см. таблицу 1).

Изменение интегративных процессов взаимодействия вузов с предприятиями макрорегиона: экспертные прогнозные оценки

Далее рассмотрим экспертный прогноз развития сетевых связей как условия перехода к нелинейной модели высшего образования в УРФО (см. таблицу 2).

Обобщенный анализ развития сетевого взаимодействия вузов с бизнес-средой реализован в рамках концепции социального партнерства. Эксперты невысоко оценивают ближайшие перспективы развития сетевых связей между предприятиями и вузами. При этом, в отдаленном будущем, предвидя углубление интеграции образования, науки и производства в макрорегионе (среднее значение 1,6), они допускают некоторую интенсификацию развития социального партнерства вузов с ассоциациями работодателей (среднее значение 1,3) и крупным бизнесом (среднее значение 1,3).

Любопытны результаты корреляционного анализа показателей развития социального партнерства вузов и наиболее эффективных (по оценкам экспертов) форм взаимодействия предприятий (организаций) с вузами (см. табл. 3; стр. 120).

Развитие социального партнерства вузов с ассоциациями работодателей в перспективе на 3–5 лет соотносится у экспертов с такими эффективными (с их точки зрения) формами взаимодействия предприятий с вузами как:

- Создание корпоративных учебных центров подготовки работников на базе вузов (*Asymp. Sig. 0,010; Tay-b Кендалла  $V = 0,174$* );

- Технологическая магистратура (*Asymp. Sig. 0,025; Tay-b Кендалла  $V = 0,175$* );

- Участие работодателей, специалистов-практиков в учебном процессе вуза (*Asymp. Sig. 0,050; Tay-b Кендалла  $V = 0,133$* ).

- Развитие социального партнерства вузов с ассоциациями работодателей (прогноз на 10–15 лет) коррелирует с показателями:

- Технологическая магистратура (*Asymp. Sig. 0,006; Tay-b Кендалла  $V = 0,207$* );

- Прикладной бакалавриат (*Asymp. Sig. 0,023; Tay-b Кендалла  $V = 0,170$* );

- Участие работодателей, специалистов-практиков в учебном процессе вуза (*Asymp. Sig. 0,013; Tay-b Кендалла  $V = 0,174$* ).

- Использование предприятиями вузов в качестве центров экспертизы (*Asymp. Sig. 0,023; Tay-b Кендалла  $V = 0,159$* );

- Создание базовых кафедр на предприятиях и организациях (*Asymp. Sig. 0,031; Tay-b Кендалла  $V = 0,158$* );

- Создание корпоративных учебных центров подготовки работников на базе вузов (*Asymp. Sig. 0,028; Tay-b Кендалла  $V = 0,148$* );

Корреляционный анализ указывает на рост в более отдаленной перспективе числа задействованных форм социальных связей предприятий и вузов, а также расширение функций их взаимодействия. От функций подготовки и переподготовки кадров будет осуществляться переход к более сложным формам интеграции предприятий и вузов, развитию вузовской науки и практики на базе предприятий, расширению экспертной деятельности вузовского сообщества. В использовании форм подготовки кадров произойдет более выраженная ориентация на прикладной бакалавриат и технологическую магистратуру, задуманные как



Шуклина Е. А., Певная М. В.

Таблица 3. Эксперты о наиболее предпочитаемых формах взаимодействия предприятий (организаций) с вузами

Формы взаимодействия предприятий (организаций) с вузами	Средний балл*	Ранг
Целевое обучение специалистов	7,6	1
Создание бизнесом полноценной базы для практики и дипломного проектирования студентов	7,5	2
Участие работодателей в комиссиях по дипломированию, защите выпускных квалификационных работ	7,0	3
Реализация Минобрнауки распределения выпускников вузов на основе трехстороннего договора	6,9	4
Создание корпоративных учебных центров переподготовки работников на базе вузов	6,9	5
Использование вузовских программ для переподготовки и повышения квалификации сотрудников	6,7	6
Привлечение молодых специалистов через реализацию корпоративных стипендиальных программ	6,6	7
Создание образовательно-промышленных групп	6,2	8
Участие работодателей, специалистов-практиков в учебном процессе вуза	6,1	9
Совместное создание корпоративных образовательных программ	6,0	10
Совместная работа по формированию основных образовательных программ	5,9	11
Технологическая магистратура	5,6	12
Прикладной бакалавриат	5,2	13
Создание на базе вуза корпоративных исследовательских центров крупных предприятий	5,1	14
Участие представителей бизнеса в управлении вузами	5,1	15
Создание базовых кафедр на предприятиях и организациях	5,0	16
Использование предприятиями вузов в качестве центров экспертизы	4,9	17

\* Оценка в баллах от 1 (минимум) до 10 (максимум)

более адекватные рыночной экономике и потребностям бизнеса формы обучения.

Для крупного бизнеса социальное партнерство с вузами как в ближайшей, так и отдаленной перспективе связывается с интересом к таким формам как

- совместное создание корпоративных образовательных программ;
- прикладной бакалавриат;
- технологическая магистратура;
- использование предприятиями вузов в качестве центров экспертизы.

Другими словами, в большей степени будут востребованы формы обучения и переобучения, ориентированные на точечное, направленное обслуживание потребностей бизнеса на рынке труда, а также на прагматической ориентированное прикладное использование экспертного знания.

Развитие социального партнерства вузов с малым и средним бизнесом (прогноз на 10–15 лет) предполагает особый интерес к таким формам сотрудничества как

- Использование предприятиями вузов в качестве центров экспертизы (*Asymp. Sig. 0,000; Tay-b Кендалла  $V = 0,244$* );

- Совместное создание корпоративных образовательных программ (*Asymp. Sig. 0,037; Tay-b Кендалла  $V = 0,147$* ).

Если процесс подготовки кадров в вузах и их дальнейший рекрутинг практически не будет представлять интерес для представителей малого и среднего бизнеса, ориентирующихся не на выпускников, а готовые кадры с рынка труда, уже имеющие опыт профессиональной деятельности, то корпоративное обучение и переподготовка для них значимы также как и для компаний крупного бизнеса. При этом надо понимать, что кастомизированных программ в высшей школе сейчас нет, именно поэтому настолько мал в настоящее время интерес к ней как базе для переподготовки и повышения квалификации кадров [18]. Тот факт, что в отдаленной перспективе крупный, средний и малый бизнес все же рассматривают высшее образование в качестве партнера для создания корпоративных образова-



Шуклина Е. А., Певная М. В.

тельных программ, свидетельствует об определенном уровне доверия к высшей школе и остро ставит вопрос о кастомизации не только предложения, образовательной услуги, но образовательного процесса в целом, его ориентации на потребности бизнеса, гибкость, лабильность, инновационный потенциал.

Интересным является и факт признания малым и средним бизнесом экспертной функции высшей школы как востребуемой в будущем. В настоящее время она не рассматривается нашими экспертами как значимая (см. табл.3) и занимает последнюю 17 позицию среди представленного в таблице перечня форм взаимодействия предприятий (организаций) с вузами.

В целом с прогнозными показателями коррелируют показатели форм взаимодействия, мало востребованные в настоящее время:

- участие работодателей, специалистов-практиков в учебном процессе вуза – 9 ранг;
- совместное создание корпоративных образовательных программ – 10 ранг;
- технологическая магистратура – 12 ранг;
- прикладной бакалавриат – 13 ранг;
- создание базовых кафедр на предприятиях и организациях 15 ранг;
- использование предприятиями вузов в качестве центров экспертизы – 17 ранг.

По всей вероятности, данные формы можно рассматривать в качестве резерва развития взаимодействия региональных предприятий с высшей школой и разрабатывать как перспективные варианты на ближайшее, либо отдаленное будущее.

#### **Некоторые выводы для проблемного поля научной и практической дискуссии**

Проведенный анализ экспертных мнений выявил ряд особенностей взаимодействия предприятий (организаций) Свердловской области с вузами. Прежде всего, однозначна их ориентация на традиционные, сформировавшиеся десятилетиями советского периода формы сотрудничества. Отсутствие выраженного позитивного прогноза на развитие инновационного сектора экономики, изменение ситуации на рынке труда и экономических условий функционирования предприятий приводит менеджмент предприятий к необходимости ограничений сотрудничества с вузами.

Гипотетически привлекательными в отдаленной перспективе для предприятий являются сложные сетевые проекты взаимодействия с вузами (совместное создание корпоративных образовательных программ; использование предприятиями вузов в качестве центров экспертизы; прикладной бакалавриат; техноло-

гическая магистратура), однако «долгие» контракты, требующие серьезных вложений и организационных усилий, практически не востребованы. Потенциал этих взаимодействий не осознан, в управленческом плане не прорабатывается, отдаленные перспективы развития с ним не связываются.

В настоящее время для предприятий характерна неготовность налаживать устойчивые горизонтальные связи с вузами, нежелание рассматривать их в качестве носителя экспертного знания и инновационных практик, как полноправного участника производственного процесса. Руководители предприятий Свердловской области не проявляют стремления к инновационным и усложненным формам организации сетевых связей с вузами, серьезной интеграции деятельности в сферах образования, производства, науки. Пути решения данных проблем во многом связаны с реализацией макрорегиональной политики, стратегически ориентированной на модели сетевого управления, создание полноценного диалога между предприятиями, вузами, академической наукой, который станет базовым условием и фактором эффективного регионального развития.

Кластерная политика в отношении социально-экономических территориальных акторов, нелинейная модель функционирования высшей школы в конкретном макрорегионе могут стать основой эффективной управленческой на региональном уровне. В этом отношении углубление сетевых взаимодействий региональных органов власти, предприятий и вузов является важной стратегической задачей.

#### **Литература:**

1. Нелинейная модель российского высшего образования в макрорегионе: теоретическая концепция и практические возможности / Г.Е. Зборовский, П.А. Амбарова, В.С. Каташинских, А.К. Клюев, А.А. Кузьминчук, С.В. Кульпин, М.В. Певная, Н.В. Шаброва, Е.А. Шуклина / под редакцией Г.Е. Зборовского. Екатеринбург, 2016.
2. Зборовский Г. Е., Шуклина Е. А., Шаброва Н. В., Амбарова П. А. Эмпирическая методология и методика исследования нелинейной модели высшего образования // Социология образования. 2016. №7. С. 4–15.
3. Данилаев Д. П., Маливанов Н. Н. Современные условия и структура взаимодействия вузов, студентов и работодателей // Высшее образование в России. 2017. №6 (213). С. 29–35.
4. Мотовилов О. В. Формирование системы взаимоотношений между вузом и работодателями // Высшее образование в России. 2016. №11. С. 17–27.
5. Терлыга А. Ф. Университеты как пространство инноваций Уральского региона // Университетское



управление: практика и анализ. 2017. № 6 (112). С. 138–141.

6. Актуальные проблемы трансформации высшего образования в макрорегионе : монография / Г.Е. Зборовский, П.А. Амбарова, В.С. Каташинских, А.К. Ключев, А.А. Кузьминчук, С.В. Кульпин, М.В. Певная, Н.В. Шаброва, Е.А. Шуклина / под ред. Г.Е. Зборовского. Екатеринбург, 2017.
  7. Кларк Б. Р. Создание предпринимательских университетов: организационные направления трансформации. М. : ГУ ВШЭ, 2011. 240 с.
  8. Kaklauskas A., Banaitis A., Ferreira F. A. F., Ferreira J. J. M., Amaratunga D., Lepkova N., Ubartė I., Banaitienė N. An Evaluation System for University–Industry Partnership Sustainability: Enhancing Options for Entrepreneurial Universities. *Sustainability* 2018. №10. 119 p.
  9. Rajalo S., Vadi M. University-industry innovation collaboration: Reconceptualization // *Technovation*. 2017. V. 62–63. P. 42–54.
  10. Cosh A., Hughes A. Never mind the quality feel the width: University-industry links and government financial support for innovation in small high-technology business in the UK and the USA // *Journal of Technology Transfer*. 2010. №35(1). P. 66–91.
  11. Schartinger D., Rammer C., Fischer M. M., Fröhlich J. Knowledge interactions between universities and industry in Austria: sectoral patterns and determinants // *Research Policy*. 2002. №31(3). P. 303–328.
  12. Бондаренко Н. В. Характер взаимодействия российских компаний и системы высшего образования глазами работодателей. Итоги опроса 2013 г., по данным Левада-центра // *Вопросы образования*. 2014. №1. С. 162–175.
  13. Ключарев Г. А., Савенков В. И. Востребованность и результативность внедрения инновационной продукции научного взаимодействия вузов, НИИ и компаний. М. : ЦСП и М, 2016. 63 с.
  14. Шуклина Е. А., Певная М. В. Высшее профессиональное образование и институт работодателей: проблемы эффективности межинституциональных взаимодействий // *Известия Уральского федерального университета*. Серия 1. Проблемы образования, науки и культуры. 2017. №1 (159). С. 155–163.
  15. Копров В. М., Сапир Е. В. Интеграционные процессы в инновационной среде высшей школы // *Интеграция образования*. 2016. Т. 20. №3. С. 382–392.
  16. Концепция развития инновационно-образовательных кластеров Свердловской области: проект. Екатеринбург, 2011.
  17. Стратегия инновационного развития Свердловской области на период до 2020 года. Исследовательский консорциум ВШЭМ УрФУ – Эксперт. Екатеринбург, 2013.
- References:**
1. Nonlinear model of Russian higher education in the macroregion: theoretical concept and practical possibilities / G. E. Zborovsky, P. A. Ambarova, V. S. Katashinskikh, A. K. Klyuyev, A. A. Kuzminchuk, S. V. Kulpin, M. V. Pevnaya, N. V. Shabrova, E. A. Shuklin / ed. by G. E. Zborovsky. Yekaterinburg, 2016.
  2. Zborovsky G. E., Shuklina E. A., Shabrova N. V., Ambarova P. A. Empirical methodology and methodology for studying the nonlinear model of higher education // *Sociology of Education*. 2016. №7. P. 4–15.
  3. Danilayev D. P., Malivanov N. N. Modern conditions and structure of interaction between universities, students and employers // *Higher education in Russia*. 2017. №6 (213). P. 29–35.
  4. Motovilov O. V. Formation of the system of relations between higher education institutions and employers // *Higher education in Russia*. 2016. №11. P. 17–27.
  5. Terlyga A. F. Universities as a space of innovations in the Ural region // *University management: practice and analysis*. 2017. №6 (112). P. 138–141.
  6. Actual problems of the transformation of higher education in the macroregion: monograph / G. E. Zborovskii, P. A. Ambarova, V. S. Katashinskikh, A. K. Klyuyev, A. A. Kuzminchuk, S. V. Kulpin, M. V. Pevnaya, N. V. Shabrova, E. A. Shuklin/ ed. G. E. Zborovsky. Yekaterinburg, 2017.
  7. Clark B. R. The creation of entrepreneurial universities: organizational directions of transformation. М.: SU HSE, 2011. 240 p.
  8. Kaklauskas A., Banaitis A., Ferreira F. A. F., Ferreira J. J. M., Amaratunga D., Lepkova N., Ubartė I., Banaitienė N. Analysis System for University–Industry Partnership Sustainability: Enhancing Options for Entrepreneurial Universities. *Sustainability* 2018. №10. 119 p.
  9. Rajalo S., Vadi M. University-industry innovation collaboration: Reconceptualization // *Technovation*. 2017. V. 62–63. P. 42–54.
  10. Cosh A., Hughes A., *Journal of Technology Transfer*. 2010. №35 (1). P. 66–91.
  11. Schartinger D., Rammer C., Fischer M. M., Fröhlich J. Knowledge interaction between universities and industry in Austria: sectoral patterns and determinants // *Research Policy*. 2002. №31 (3). P. 303–328.
  12. Bondarenko N. V. The nature of interaction between Russian companies and the system of higher education through the eyes of employers. Results of the 2013 poll, according to the Levada Center // *Education*. 2014. №1. P. 162–175.
  13. Klyucharev G. A., Savenkov V. I. The demand and effectiveness of the introduction of innovative products of scientific cooperation between universities, research institutes and companies. М.: CSP&M, 2016. 63 p.



---

*Шуклина Е. А., Певная М. В.*

14. Shuklina E. A., Pevnaya M. V. Higher vocational education and the employers' institute: problems of effectiveness of interinstitutional interactions // *Izvestiya Ural Federal University. Series 1. The problems of education, science and culture.* 2017. № 1 (159). P. 155–163.
15. Koprov V. M., Sapir E. M. Integration processes in the innovation environment of higher education // *Integration of education.* 2016. V. 20. № 3. P. 382–392.
16. The concept of development of innovative and educational clusters of the Sverdlovsk region: the project. Yekaterinburg, 2011.
17. Strategy of innovative development of the Sverdlovsk region for the period until 2020. Research Consortium of the Higher School of Economics Ural Federal University – Expert. Yekaterinburg, 2013.



## СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕЖВЕДОМСТВЕННОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ В ПРОГРАММЕ КОМПЛЕКСНОЙ РЕАБИЛИТАЦИИ ИНВАЛИДОВ

**Радченко Т. Е.**

кандидат философских наук, доцент, доцент кафедры управления общественными отношениями Института государственного управления и предпринимательства, Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б. Н. Ельцина (Россия), 620000, Россия, Екатеринбург, пр. Ленина, 51, t.radchenko@mail.ru

**Абрамова С. Б.**

кандидат социологических наук, доцент, доцент кафедры прикладной социологии Уральского гуманитарного института, Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б. Н. Ельцина (Россия), 620000, Россия, Екатеринбург, пр. Ленина, 51, sofia\_abramova@mail.ru

УДК 364.04-056.26  
ББК 60.993к2

**Цель.** Выявление факторов, в настоящее время препятствующих эффективному межведомственному взаимодействию реабилитационных организаций, обеспечивающих реализацию ранней помощи, преемственность в работе с инвалидами, в том числе с детьми-инвалидами.

**Методы.** Изучен опыт участия Свердловской области в качестве площадки «Пилотного проекта» по формированию комплексной системы реабилитации и абилитации инвалидов. Проанализирована ситуация с решением вопросов комплексной реабилитации инвалидов в рамках реализации Конвенции о правах инвалидов. В социологическом опросе, проведенном Центром социальных технологий «Оптима» (Екатеринбург, 2017) методом экспертных интервью и фокус-групповых дискуссий, приняли участие руководители различных организаций (медицинских, общественных, реабилитационных) и Министерств Свердловской области, выступающих субъектами реабилитационного процесса ( $n = 62$ ).

**Результаты и область применения.** Выявлены три группы факторов, в наибольшей мере препятствующих решению вопросов межведомственного взаимодействия в комплексной реабилитации инвалидов: информационные, организационные и кадровые проблемы. Показана необходимость изменения нормативной базы, внедрения единой информационной системы и механизмов мониторинга результативности реабилитации. Особо остро поставлен вопрос о кадровом обеспечении межведомственных коммуникаций. Выделены варианты повышения эффективности межведомственного взаимодействия, предложенные экспертным сообществом. Обоснована необходимость перехода от «медицинской» модели реабилитации к приоритету социальной и профессиональной реабилитации.

**Научная новизна.** Раскрыты проблемные зоны, которые субъекты, вовлеченные в реальные практики комплексной реабилитации, расценивают в качестве барьеров эффективной межведомственной коммуникации. Показана внутренняя противоречивость ряда нормативных оснований процесса реабилитации (например, индивидуальной программы реабилитации и абилитации – ИПРА).

*Ключевые слова:* инвалиды, межведомственное взаимодействие, комплексная реабилитация.

## DEVELOPMENT OF INTERDEPARTMENTAL COOPERATION IN COMPLEX REHABILITATION PROGRAM FOR PEOPLE WITH DISABILITIES

**Radchenko T. E.**

candidate of Philosophy, Associate Professor of the Department of Public Relations Management, Institute of Public Administration and Entrepreneurship, Ural Federal University named after the first President of Russia B. N. Yeltsin (Russia), 620000, Russia, Yekaterinburg, Lenin Ave., 51, t. radchenko@mail.ru



*Радченко Т. Е., Абрамова С. Б.*

**Abramova S. B.**

candidate of sociological sciences, associate professor, associate professor of the Department of Applied Sociology of the Ural Humanitarian Institute, Ural Federal University named after the first President of Russia B. N. Yeltsin (Russia), 620000, Russia, Yekaterinburg, Lenin Ave., 51, sofia\_abramova@mail.ru

**Purpose.** The purpose of this research was to discover factors currently impeding efficient interdepartmental cooperation between rehabilitation organizations which provide support for people with disabilities and ensure continuity in service for disabled people, including disabled children.

**Methods.** The experience of participation of the Sverdlovsk region as a site of the “Pilot Project” on the formation of an integrated system of rehabilitation and habilitation for disabled people has been studied. The situation with the solution of issues of complex rehabilitation program for people with disabilities in the framework of the implementation of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities is analyzed. Heads of various organizations (medical, social, rehabilitation) and ministries of the Sverdlovsk region, who acted as subjects of the rehabilitation process (n = 62), participated in the sociological survey conducted by the Center of Social Technologies “Optima” (Yekaterinburg, 2017) using expert interviews and focus group discussions.

**Results and scope.** Three groups of factors were identified that prevented the most issues of interagency cooperation in the complex rehabilitation of disabled people: information, organizational and personnel problems. The necessity of changing the regulatory framework, introducing a unified information system and mechanisms for monitoring the effectiveness of rehabilitation is shown. The issue of personnel provision of interdepartmental communications is especially acute. Options for improving the effectiveness of interagency cooperation proposed by the expert community are highlighted. The necessity of transition from the “medical” model of rehabilitation to the priority of social and professional rehabilitation is substantiated.

**Scientific novelty.** Problem zones are revealed, which subjects involved in real practices of complex rehabilitation are regarded as barriers to effective interdepartmental communication. The internal inconsistency of a number of normative bases of the rehabilitation process (for example, an individual program of rehabilitation and habilitation – IPRA).

*Key words:* disabled people, interdepartmental cooperation, complex rehabilitation.

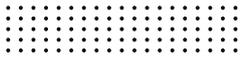
Цивилизационный потенциал страны и эффективность государственного управления в качестве одного из факторов определяется отношением к защите прав слабозащищенных слоев населения, к которым в первую очередь относятся инвалиды, или люди с ограниченными возможностями.

В настоящее время в Российской Федерации одной из наиболее активно поднимающихся задач в сфере реабилитации и абилитации инвалидов является формирование модели (а в перспективе – системы) эффективного межведомственного взаимодействия. Особое значение раскрытие данного направления имеет для Свердловской области, которая в 2017 году стала площадкой для проведения «Пилотного проекта» по формированию комплексной системы реабилитации и абилитации инвалидов (проект запущен Минтрудом России в рамках государственной программы «Доступная среда» на 2011–2027 годы). К 2018 году наш регион совместно с Пермским краем должны разработать и представить Минтуду России оптимальную модель межведомственного взаимодействия по вопросам комплексной реабилитации и абилитации инвалидов (в том числе детей-инвалидов), ранней помощи, непрерывности и преемственности реабилитационного процесса.

С 2019 года начнется федеральное софинансирование программ субъектов РФ по развитию реабилитационной структуры [1].

В этой связи Министр социальной политики Свердловской области А. В. Злоказов особым образом ставит вопрос об управлении межведомственным взаимодействием. «Наиболее оптимальным для региональной системы межведомственного взаимодействия в сфере комплексной реабилитации и абилитации инвалидов является механизм управления по результатам – т.е. такая форма организации управленческих действий, при которой основной акцент делается на эффективную постановку целей и целенаправленное достижение результатов» [2, с. 44]. С одной стороны, его принципами должны руководствоваться взаимодействующие субъекты при организации совместного решения социальных проблем в области комплексной реабилитации и абилитации инвалидов. С другой – данное управление должно синтезировать в себя конкретные подходы и механизмы практики воплощения межведомственного взаимодействия.

В Свердловской области численность граждан, имеющих инвалидность, составляет более 300 тыс. человек (7% от численности населения), из них более



*Радченко Т. Е., Абрамова С. Б.*

18 тыс. человек с категорией «ребенок-инвалид» (2% от численности детского населения). Минтрудом России в рамках государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» на 2011–2027 годы с 01 января 2016 года начата реализация новой подпрограммы «Совершенствование системы комплексной реабилитации и абилитации инвалидов», целью которой является формирование условий для создания новых подходов к реабилитации и абилитации инвалидов и детей-инвалидов не только на уровне субъектов Российской Федерации, но и на уровне всей страны. Результаты реализации по итогу 2017 года позволяют говорить о существенных позитивных изменениях, происходящих на средовом уровне и в вопросах социальной защиты инвалидов [3].

Несмотря на очевидную значимость поставленной задачи по формированию системы межведомственного взаимодействия, большинство экспертов признает, что ее решение в настоящий момент сталкивается с рядом барьеров, лежащих как в сфере нормативного обеспечения, так и сложившихся реальных практик взаимодействия субъектов, вовлеченных в процессы реабилитации и абилитации инвалидов.

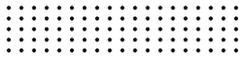
На выявление данных барьеров и формирование системы мер по их преодолению направлены усилия как органов исполнительной власти, так и организаций различной ведомственной принадлежности. С этой целью проводятся научно-практические конференции [4–5], регионы разрабатывают стратегические планы (Чувашия), региональные информационные системы (Красноярск) и другие формы повышения эффективности межведомственного взаимодействия. Так, в рамках научно-практической конференции «Совершенствование межведомственного взаимодействия в рамках разработки и реализации индивидуальной программы реабилитации и абилитации инвалида (ребенка-инвалида)» на базе ФГБУ ФБ МСЭ Минтруда России (22–23 июня 2017 г.) были подняты как научно-теоретические (оценка эффективности межведомственного взаимодействия при реализации индивидуальной программы реабилитации и абилитации (ИПРА), совершенствование механизмов защиты информации при осуществлении межведомственного взаимодействия и др.), так и нормативно-правовые проблемы (межведомственные механизмы в обеспечении прав ребенка по содействию трудоустройству незанятых инвалидов, совершенствования нормативно-правового регулирования комплексной реабилитации и абилитации инвалидов и др.), а также изучен практикоориентированные проекты передовых регионов и организаций (опыт работы Ставропольского края по использованию информационных технологий с целью реализации ИПРА инвалида, опыт МГГЭУ по обучению, реабилитации и абилитации инвалидов

с нарушениями ОДА в инклюзивной среде университета и т.п.) [6].

В последнее десятилетие отношение российского общества и государства к инвалидам изменилось в лучшую сторону. основополагающим международным документом, определяющим политику Российской Федерации в сфере реабилитации и абилитации инвалидов, является Конвенция о правах инвалидов (принята Генеральной Ассамблеей ООН 13 декабря 2006 г.), ратифицированной Российской Федерацией в 2012 году [7]. Но существует еще очень много проблем и противоречий в процессе государственного обеспечения эффективной социальной политики в отношении инвалидов, для определения которых актуальным является проведение эмпирических социологических исследований [8–10]. Особенно это касается организации межведомственного взаимодействия учреждений, занимающихся комплексной реабилитацией инвалидов. В тоже время нашей стране существует опыт успешного межведомственного взаимодействия в социальной работе с детьми и семьями, попавшими в трудную жизненную ситуацию [11–12].

Примером успешного межведомственного взаимодействия в Свердловской области является «Областной центр реабилитации инвалидов» (ОЦРИ), который демонстрирует возможности организации многопрофильного центра комплексной реабилитации и абилитации инвалидов, и одновременно выступает координатором межведомственного взаимодействия между учреждениями разной ведомственной подчиненности. В ноябре 2017 г. по инициативе ОЦРИ было проведено исследование с целью выявления существующих проблем и разработки рекомендаций по совершенствованию межведомственного взаимодействия в процессе реализации комплексного подхода к реабилитации и абилитации инвалидов. Организатором проекта выступал Центр Социальных технологий «Оптим». В 7 дискуссионных фокус-группах и 5 экспертных интервью приняли участие 62 эксперта, представляющих основные категории субъектов, включенных в межведомственное взаимодействие: представители Министерств Свердловской области, руководители НКО, занимающихся реабилитацией взрослых и детей с инвалидностью, руководители общественных организаций, руководители учреждений, участвующих в «Пилотном проекте» по формированию комплексной системы реабилитации и абилитации инвалидов (в городах Каменск-Уральский и Полевской).

Федеральный закон от 28 декабря 2013 года № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» (в контрольной редакции) определяет основные направления реабилитации инвалидов. К ним относятся: 1) медицинская реабилитация, реконструктивная хирургия, протезирование



и ортезирование, санаторно-курортное лечение; 2) профессиональная ориентация, общее и профессиональное образование, профессиональное обучение, содействие в трудоустройстве (в том числе на специальных рабочих местах), производственная адаптация; 3) социально-средовая, социально-педагогическая, социально-психологическая и социокультурная реабилитация; 4) социально-бытовая адаптация; 5) физкультурно-оздоровительные мероприятия, спорт [13]. Следовательно, прежде всего необходимо отметить, что межведомственное взаимодействие рассматривается экспертами не только как механизм координации деятельности различных ведомств и учреждений, но и как основа эффективной комплексной реабилитации, как механизм обеспечения системности во взаимодействии различных видов реабилитации.

В целом, «Пилотный проект», реализуемый в Свердловской области, оценивается экспертами как важный шаг к решению разными ведомствами единой задачи – реабилитации людей с ограниченными возможностями здоровья с целью включения их в социум и обеспечения максимально возможной самореализации этих людей в жизни. Эксперты отметили, что особое внимание сейчас нужно уделять реабилитации детей – чем раньше мы начнем оказывать помощь ребенку, тем эффективнее будет его реабилитация – как его здоровья, так и его социализации. Это связано с общей государственной политикой по поддержке семей с детьми-инвалидами [14]. Информанты во всех группах считают актуальным отказ от «чисто медицинского» подхода к процессу реабилитации инвалидов (как процессу восстановления здоровья) и указывают на необходимость делать акцент на социальной и профессиональной реабилитации как способах снятия ограничений жизнедеятельности, восстановления социальных связей и социального статуса людей с инвалидностью.

Вместе с тем эксперты считают актуальными ряд проблем, без решения которых (выработке мер и согласования шагов по их решению) невозможно ожидать перехода на качественно новый уровень в межведомственном взаимодействии.

**1. Организационные проблемы.** Одной из актуальных проблем является межведомственное взаимодействие медицинских и иных организаций и ФГУ МСЭ. В условиях регламентированных административных процедур для качественного предоставления государственной услуги по проведению медико-социальной экспертизы существенно повышается значимость вопросов конструктивного взаимодействия учреждений медико-социальной экспертизы и других субъектов реабилитационного процесса, в том числе самих инвалидов [15]. Основным документом, который должен помочь реализовать комплексный подход к реабилитации и абилитации на уровне самого инвалида является

ИПРА (до 2016 года аналогичный документ назывался ИПР). В данный момент ИПРА (по мнению представителей не только инвалидов, но и работников реабилитационных организаций Свердловской области) не выполняет этой роли. ИПРА выдается МСЭ, и основу этой экспертной комиссии составляют медики, которые зачастую не имеют соответствующих компетенций в области социальной, профессиональной и психологической реабилитации. Низкая информированность и недостаточная квалификация специалистов, принимающих решения по ИПРА, является «стоп-фактором» для получения услуг по немедицинским видам реабилитации и абилитации инвалидов. Сотрудники реабилитационных организаций различного ведомственного подчинения не участвуют в формировании ИПРА, а включаются только на этапе исполнения.

С другой стороны, от самих инвалидов реализация ИПРА требует значительных усилий по сбору документов, поиску информации и контролю правильности заполнения документов. При этом если родители ее не оформят, то не смогут обучать ребенка в профильной школе. Несмотря на это, по оценкам экспертов, около 40% родителей пишут отказ от исполнения ИПРА. Для инвалидов взрослых процедура получения ИПРА носит заявительный характер (например, для получения пенсии нет необходимости иметь ИПРА, но получить статус безработного без ИПРА нельзя). В результате огромная часть инвалидов остается за рамками официальной программы реабилитации и абилитации.

Также важно, по мнению информантов, что ИПРА не является финансовым документом, не дает гарантий, что инвалид пройдет реабилитацию в полном объеме и там, где качество предоставления услуг наиболее приемлемое. Государственные услуги, прописанные в ИПРА, предоставляются бесплатно, но согласно ст. 11 ФЗ «О социальной защите инвалидов в РФ», «инвалид вправе самостоятельно решить вопрос об обеспечении себя конкретным техническим средством или видом реабилитации» [16]. На практике самостоятельно выбрать реабилитационные услуги, предоставляемые негосударственными организациями, и получить компенсацию их стоимости достаточно проблематично, как считают представители общественных организаций инвалидов. ИПРА разрабатывается без достаточной информации об инвалиде, нет индивидуального подхода.

Но основной недостаток ИПРА в том, что этот документ недостаточно учитывает факторы социальной реабилитации. ИПРА создает проблему трудоустройства, когда врач-реабилитолог решает, где может работать или учиться инвалид, что сужает диапазон выбора инвалидом сферы профессиональной деятельности. Нет специалистов, которые могли бы объективно оценить факторы определяющие профес-



*Радченко Т. Е., Абрамова С. Б.*

сиональную реабилитацию. В ИПР прописывалось, какие виды труда показаны, какие противопоказаны. В новой ИПРА прописана только степень ограничений по трудоустройству. Большое число документов по расшифровке данных степеней мешает центру занятости и работодателям иметь однозначно трактуемую систему ориентиров при трудоустройстве инвалида.

В последнюю редакцию ИПРА включена физкультурно-оздоровительная реабилитация, но условия для реализации этих мероприятий не созданы (недостаточно специализированных залов, тренеров с профильной подготовкой и т. д.). В ИПРА прописаны ограничения на занятия физической культурой по основному заболеванию, однако многие инвалиды имеют еще и сопутствующие заболевания, что создает дополнительную дезориентацию, и в результате только незначительное число инвалидов использует адаптивную физическую культуру.

Существует проблема преемственности деятельности различных реабилитационных организаций. После получения медицинской реабилитации необходимо организовать начало других видов реабилитации еще до выхода человека из больницы. Каждое ведомство видит только ту часть ИПРА, за которую отвечает – в результате нет межведомственного взаимодействия как такового в сфере выработки понимания в оценивании общего результата реабилитации. Центр профессиональной реабилитации, например, не взаимодействует с социальной службой напрямую. Не хватает всеобъемлющего нормативного акта, который бы четко описывал этапы, кто с кем взаимодействует, как это должно быть. Комплексная реабилитация в представлении большинства экспертов должна быть организована по принципу «одного окна». Возможно, для каждой нозологии – свое окно, поскольку большая разница в ограничениях, вызванных различными формами инвалидности; однако данный принцип расценивается как потенциально эффективный и имеющий положительную практику применения в других сферах

В этой ситуации инвалидам очень нужна социально-правовая реабилитация, юридическая помощь и услуги.

Была поднята проблема субъекта, который должен контролировать прохождение реабилитационного маршрута, отвечать за его выполнение. Единой точки зрения у экспертного сообщества нет, в основном были высказаны следующие мнения по поводу определения «ключевой» организации:

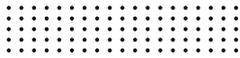
- 1) кто начал реабилитационный маршрут, тот и контролирует его;
- 2) на разных стадиях реабилитации возможна передача полномочий от одного ведомства к другому;
- 3) основным координатором должны быть социальные службы, Министерство социальной политики.

Также для развития межведомственного взаимодействия было предложено дать в министерствах полномочия по межведомственному взаимодействию определенным специалистам, совершенствовать механизм системы договоров между реабилитационными центрами различных видов собственности и ведомственной принадлежности. Нужна комплексная система – не реабилитация комплексная, а сам подход комплексный, то есть взаимообмен специалистами, проведение мероприятий на площадках других ведомств и т. п.

**2. Информационные проблемы.** Эксперты всех категорий констатировали отсутствие эффективного информационного обмена в процессе межведомственного взаимодействия. Информационные проблемы мешают осуществлению принципа преемственности в реабилитации инвалидов. В фонде социального страхования нет реестра пациентов, перешедших к ним после медицинской реабилитации, нет возможности установления соответствия между этими важнейшими этапами реабилитации. В каждом ведомстве есть свои разрозненные информационные системы. В 2017 году в Свердловской области была предпринята попытка создания единой системы, но пока ее цели и возможности не понятны участникам реабилитационного процесса. Тем не менее, колоссальный интерес к разработке такой единой системы демонстрируется на всех уровнях. И в ряде регионов именно это направление становится первым шагом в решении проблем межведомственного взаимодействия. Так, в Красноярском крае в рамках долгосрочной целевой программы «Доступная среда для инвалидов» на 2011–2013 был разработан и внедряется инновационный проект «Региональная информационно-аналитическая система поддержки процесса реабилитации инвалидов» (РИАС).

Безусловно, по мнению информантов, в основе создания информационной системы могут быть те базы данных, которые уже существуют в различных министерствах и ведомствах. Часть этой информации может (и должна) быть влита в единую систему, но структура информационной коммуникации должна быть такова, чтобы специалист, с одной стороны, получал всю информацию по своему профилю, а с другой – чтобы оставалась закрытой та часть информации, которая является конфиденциальной (например, определенная часть медицинской информации). Нужно исключить из практики ситуацию, когда каждое новое ведомство, начиная работать с инвалидом, работает во многом с чистого листа – нет системности в передаче информации о человеке из одного ведомства в другое, а такая преемственность необходима, начиная с детского возраста.

Очень важно также, чтобы необходимую информацию мог получить и сам инвалид или родители детей-инвалидов. Причем для инвалидов эта система



*Радченко Т. Е., Абрамова С. Б.*

должна быть максимально информативной с точки зрения вовлечения его в различные виды реабилитации – там должна быть отражена и правовая информация, и информация обо всех организациях, которые оказывают различные реабилитационные услуги, прохождение мероприятий по ИПРА. Вход в систему предлагается посредством создания личного кабинета. В настоящее время есть предложение разработать единый реестр инвалидов на федеральном уровне, поэтому для исключения двойной работы и эффективного взаимодействия в системе нужен механизм ссылок для инвалида на региональный организационный уровень. Именно благодаря созданию информационной системы возможно четкое прохождение реабилитационного маршрута – чтобы по ней специалисты могли проследить, что именно показано тому или иному человеку, что именно проведено, какой результат. Участники проекта предложили создать информационную структуру в виде сайта или по принципу МФЦ или налоговой, чтобы туда поступала информация со всех ведомств и была карточка на каждого инвалида.

Кроме того, необходима система мониторинга результатов реабилитации, показывающая фактически выполненные мероприятия за определенный временной период, позволяющая осуществлять контроль за соблюдением сроков и объемов предоставления реабилитационных мероприятий. Эта система должна использовать не только количественные критерии для оценки эффективности (например, сколько инвалидов сняли или понизили группу инвалидности), но и качественные (оценку качества услуг, скорость получения, осуществление ранней реабилитации). Для эффективного взаимодействия, оптимального решения многих организационных проблем совершенно необходима единая информационная система, доступ к которой будет у всех участников межведомственного взаимодействия.

**3. Кадровые проблемы.** Обеспечение кадрами процессов межведомственных коммуникаций воспринимается как одна из наиболее острых проблем. Доступная среда для инвалидов – это не только оборудование зданий и сооружений, но и создание института сопровождающих лиц. Так, необходимо организовать сопровождение детей-аутистов педагогами-тьюторами, которые делают среду обычных школ и садиков адаптированными для таких детей (сейчас такие специалисты называются ассистентами, и выполняют функции физического сопровождения детей, а не педагогического). Острая нехватка сурдопереводчиков делает многие услуги по реабилитации недоступными для слабослышащих людей.

Эксперты фиксируют огромный недостаток в кадровом обеспечении программ реабилитации со стороны специалистов различных направлений. Психологического сопровождения не хватает не только детям

инвалидам, но и взрослым. Предоставление физкультурно-оздоровительных услуг также зависит от кадровой обеспеченности, так как предоставлять такую услугу без соответствующей подготовки персонала невозможно (при наличии соответствующих кадров физкультурно-оздоровительные услуги могут предоставлять не только учреждения Министерства физической культуры и спорта, но и Министерства социальной политики в своих центрах и Министерства образования на базе школ).

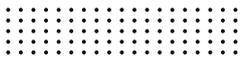
Необходимость введения дополнительных кадров (куратор случая, тьютор, сурдопереводчик, воспитатель в необразовательных учреждениях) влечет за собой изменения штатного расписания и необходимость дополнительных финансовых ресурсов. Кураторы случая как координаторы всех мероприятий по конкретному инвалиду могут быть как в ведомствах, так и в любых реабилитационных организациях. Они должны быть снабжены реестрами учреждений, чтобы выстраивать порядок действий, выполнять роль службы ранней помощи. В этом случае именно куратор становится «узлом» межведомственного взаимодействия. Однако введение института «куратор случая» подразумевает обучение тех людей, которые будут работать с инвалидами, причем в разных ведомствах и на разных уровнях. Эта проблема должна будет решаться по нескольким направлениям:

- 1) введение новых профессиональных стандартов (введение в стандарты отсутствующих специальностей – например, медицинская реабилитация, тьютор в школе и т.д.);
- 2) введение соответствующих образовательных стандартов (в случае их отсутствия);
- 3) подготовка и переподготовка тех кадров, которые сейчас работают с инвалидами.

Следовательно, на базе реабилитационных центров потребуются организовать работу по обучению кадров. Такую профессиональную переподготовку разумно предложить и инвалидам, которые могли бы выполнять некоторые из видов кураторских работ.

Существует проблема закрепления в социальной сфере деятельности тех специалистов (как правило, молодых кадров), которые получили соответствующее образование; возможно, это потребует механизмов своеобразного «распределения» кадров, целевого обучения, «квотирования», в том числе и на федеральном уровне. В нормативных документах это должно быть закреплено и нормировано (на какое количество людей сколько нужно специалистов и т.п.).

В рамках данной статьи невозможно проанализировать все аспекты проблемы межведомственного взаимодействия. Проблема финансирования, связанная как с отсутствием нормативной базы, регулирующей



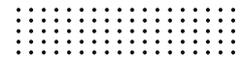
Радченко Т. Е., Абрамова С. Б.

межведомственные ситуации, так и с проблемой распределения финансовых потоков стоит чрезвычайно остро. Решением финансового вопроса может стать областная программа, при этом эксперты указывали на то, что программа не должна быть рамочной, «очередной стопкой бумаг», а должна иметь нормативный характер с четким разграничением полномочий и соответствующего финансирования. Примером может стать программа «Доступная среда», которая предусматривает различные источники финансирования – как из федерального бюджета, так из региональных и местных бюджетов. Аналогичный механизм можно предусмотреть и для программы межведомственного взаимодействия, а программа «Доступная среда», как один из факторов вовлечения инвалидов в общественную жизнь, должна продолжаться.

Совершенствование процесса межведомственного взаимодействия и позволит нашей стране стать полноправным членом сообщества социально ответственных государств, но главное – существенным образом повлиять на то, чтобы инвалиды чувствовали себя полноценными членами общества.

#### Литература:

1. В Свердловской области внедряется комплексная модель реабилитации инвалидов. Официальный сайт Законодательного собрания Свердловской области. [электронный ресурс]. URL: <http://zssb.ru/activity/press/news/item/39603/> (дата обращения 10.05.2018).
2. Злоказов А. В. Управление межведомственным взаимодействием по вопросам комплексной реабилитации и абилитации инвалидов: варианты решения в Свердловской области // Региональная система комплексной реабилитации и абилитации инвалидов: опыт межведомственного взаимодействия, инновации, технологии: материалы I научно-практической конференции с международным участием (28–30 сентября 2017 г.). Екатеринбург, 2017. С. 39–48. [электронный ресурс]. URL: <http://conference.ocri.ru/wp-content/uploads/2017/10/Sbornik-dokladov.pdf> (дата обращения 08.05.2018).
3. Итоги года: социальная защита инвалидов. Официальный сайт Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации. 27.12.2017. [электронный ресурс]. URL: <https://rosmintrud.ru/social/invalid-defence/404> (дата обращения 08.05.2018).
4. Актуальные вопросы межведомственного взаимодействия при реализации Индивидуальной программы реабилитации и абилитации инвалида: материалы научно-практической конференции в рамках мероприятий государственной программы «Доступная среда», Санкт-Петербург, 27–28 августа 2015 г / Минтруд России. СПб.: ЦИАЦИН, 2015. 188 с. [электронный ресурс]. URL: [http://www.center-albreht.ru/science/nauchnye\\_trudy/materialy\\_nauchno\\_prakticheskoy\\_konferentsii\\_aktualnye\\_voprosy\\_mezhvedomstvennogo\\_vzaimodeystviya\\_pri\\_realizatsii\\_individualnoy\\_programmy\\_reabilitatsii\\_i\\_abilitatsii\\_invalida\\_sankt\\_peterburg\\_2015/](http://www.center-albreht.ru/science/nauchnye_trudy/materialy_nauchno_prakticheskoy_konferentsii_aktualnye_voprosy_mezhvedomstvennogo_vzaimodeystviya_pri_realizatsii_individualnoy_programmy_reabilitatsii_i_abilitatsii_invalida_sankt_peterburg_2015/) (дата обращения 14.05.2018).
5. Актуальные вопросы межведомственного взаимодействия при реализации индивидуальной программы реабилитации и абилитации инвалида (ребенка-инвалида): научно-практическая конференция, 2–3 ноября 2016 г. на базе Федерального государственного бюджетного учреждения «Федеральное бюро медико-социальной экспертизы» Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации в г. Москва в рамках реализации перечня основных мероприятий государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» на 2011–2020 гг. [электронный ресурс]. URL: [http://gbmse54.ru/conference/63-nauchnoprakticheskaya\\_konferenciya.html](http://gbmse54.ru/conference/63-nauchnoprakticheskaya_konferenciya.html) (дата обращения 07.05.2018).
6. Совершенствование межведомственного взаимодействия в рамках разработки и реализации индивидуальной программы реабилитации и абилитации инвалида (ребенка-инвалида): научно-практическая конференция в рамках реализации Государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» на 2011–2020 годы. Официальный сайт Федерального государственного бюджетного учреждения «Федеральное бюро медико-социальной экспертизы» Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации (ФГБУ ФБ МСЭ Минтруда России). [электронный ресурс]. URL: <http://fbmse.ru/22-23-iyunya-2017-goda-na-baze-fgbu-fb-mse-mintruda-rossii-sostoitsya-nauchno-prakticheskaya-konferenciya-na-temu-sovershenstvovanie-mezhvedomstvennogo-vzaimodeystviya-v-ramkax-razrabotki-i-realizac> (дата обращения 07.05.2018).
7. Конвенция о правах инвалидов (принята резолюцией 61/106 Генеральной Ассамблеи ООН от 13 декабря 2006 г., подписана от имени Российской Федерации 24 сентября 2008 г., ратифицирована Федеральным законом № 46-ФЗ от 03.05.2012). Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
8. Бурдяк А. Я., Васин С. А., Макаренцева А. О., Хасанова Р. Р., Цацура Е. А. Инвалидность и социальное положение инвалидов в России. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2017. 256 с.
9. Дарган А. А. Социальное самочувствие людей с ограниченными жизненными пространствами // Социологический журнал. 2015. Т. 21. № 2. С. 114–129. [электронный ресурс]. URL: [http://elibrary.ru/download/elibrary\\_23735187\\_65991494.pdf](http://elibrary.ru/download/elibrary_23735187_65991494.pdf) (дата обращения 10.05.2018).

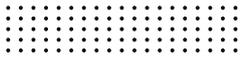


*Радченко Т. Е., Абрамова С. Б.*

10. Михайлова О. В. Комплексная реабилитация инвалидов с тяжелыми ограничениями жизнедеятельности // Социальная работа. 2014. №4. С. 32–35.
11. Рябовол О. Г. Межведомственное взаимодействие – основа успеха // Социальная работа. 2010. № 1. С. 33–36.
12. Ашихмина Т. И. Межведомственное взаимодействие – важнейшее условие эффективной работы центра // Социальная педагогика: деловой журнал для социальных работников и педагогов. 2010. №5. С. 44–51.
13. Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 28 декабря 2013 года №442-ФЗ. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
14. Цинченко Г. М. Государственная политика по поддержке семей с детьми-инвалидами // Вопросы управления. 2018. №1 (50). [электронный ресурс]. URL: <http://vestnik.uapa.ru/ru/issue/2018/01/07/> (дата обращения 13.05.2018).
15. Хорькова О. В., Карасева Л. А. Актуальные вопросы взаимодействия медицинской организации и учреждений медико-социальной экспертизы в системе реабилитации инвалидов // Региональная система комплексной реабилитации и абилитации инвалидов: опыт межведомственного взаимодействия, инновации, технологии: материалы I научно-практической конференции с международным участием (28–30 сентября 2017 г.). Екатеринбург, 2017. С. 164–166. [электронный ресурс]. URL: <http://conference.ocri.ru/wp-content/uploads/2017/10/Sbornik-dokladov.pdf>. (дата обращения 11.05.2018).
16. О социальной защите инвалидов в Российской Федерации: Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
3. Results of the year: social protection of disabled people. Official website of the Ministry of Labor and Social Protection of the Russian Federation. 12/27/2017. [e-resource]. URL: <https://rosmintrud.ru/social/invalid-defence/404> (date of reference 08.05.2018).
4. Actual issues of interdepartmental cooperation in the implementation of the Individual Program for Rehabilitation and Ability of the Disabled: materials of the scientific and practical conference within the framework of the state program “Affordable Environment”, St. Petersburg, August 27–28, 2015 / Ministry of Labor of Russia. SPb.: CIACIN, 2015. 188 p. [e-resource]. URL: [http://www.center-albreht.ru/science/nauchnye\\_trudy/materialy\\_nauchno\\_prakticheskoy\\_konferentsii\\_aktualnye\\_voprosy\\_mezhvedomstvennogo\\_vzaimodeystviya\\_pri\\_realizatsii\\_individualnoy\\_programmy\\_reabilitatsii\\_i\\_abilitatsii\\_invalida\\_sankt\\_peterburg\\_2015\\_](http://www.center-albreht.ru/science/nauchnye_trudy/materialy_nauchno_prakticheskoy_konferentsii_aktualnye_voprosy_mezhvedomstvennogo_vzaimodeystviya_pri_realizatsii_individualnoy_programmy_reabilitatsii_i_abilitatsii_invalida_sankt_peterburg_2015/) (date of reference 14.05.2018).
5. Actual issues of interdepartmental cooperation in the implementation of an individual program for the rehabilitation and rehabilitation of a disabled person (a disabled child): a scientific and practical conference on 2–3 November 2016 on the basis of the Federal State Budget Office “Federal Bureau of Medical and Social Expertise” of the Ministry of Labor and Social Affairs protection of the Russian Federation in Moscow in the framework of the implementation of the list of main activities of the state program of the Russian Federation “Affordable Environment” for 2011–2020. [e-resource]. URL: [http://gbmse54.ru/conference/63-nauchnoprakticheskaya\\_konferenciya.html](http://gbmse54.ru/conference/63-nauchnoprakticheskaya_konferenciya.html) (date of reference 07.05.2018).
6. Improvement of interdepartmental interaction within the framework of development and implementation of an individual program for the rehabilitation and rehabilitation of a disabled person (disabled child): a scientific and practical conference within the framework of the State Program of the Russian Federation “Affordable Environment” for 2011–2020. The official site of the Federal State Budget Office “Federal Bureau of Medical and Social Expertise” of the Ministry of Labor and Social Protection of the Russian Federation. [e-resource]. URL: <http://fbmse.ru/22-23-iyunya-2017-goda-na-baze-fgbu-fb-mse-mint-ruda-rossii-sostoitsya-nauchno-prakticheskaya-konferenciya-na-temu-sovershenstvovanie-mezhvedomstvennogo-vzaimodeystviya-v-ramkax-razrabotki-i-realizac> (date of reference 07.05.2018).
7. Convention on the Rights of Persons with Disabilities (adopted by resolution 61/106 of the UN General Assembly on 13 December 2006, signed on behalf of the Russian Federation of 24 September 2008, ratified by Federal Law №46-FL of 03 May 2012). Access from ref.-legal system “ConsultantPlus”.
8. Burdyak A. Ya., Vasin S. A., Makarentseva A. O., Khasanova R. R., Tsatsura E. A. Disability and social status of

### References:

1. In the Sverdlovsk region, a comprehensive model for the rehabilitation of disabled people is being implemented. The official website of the Legislative Assembly of the Sverdlovsk Region. [e-resource]. URL: <http://zssso.ru/activity/press/news/item/39603/> (date of reference 10.05.2018).
2. Zlokazov A. V. Management of interdepartmental interaction on issues of complex rehabilitation and habilitation of disabled people: options for solution in the Sverdlovsk region // Regional system of complex rehabilitation and habilitation of disabled people: experience of interdepartmental interaction, innovations, technologies: materials of the 1st scientific and practical conference with international participation (September 28–30, 2017 .). Yekaterinburg, 2017. S. 39–48. [e-resource]. URL: <http://conference.ocri.ru/wp-content/uploads/2017/10/Sbornik-dokladov.pdf> (date of reference 08.05.2018).



*Радченко Т. Е., Абрамова С. Б.*

- disabled people in Russia. М.: Publishing house “Delo” RANHiGS, 2017. 256 p.
9. Dargan A. A. The social well-being of people with a limited life space // Sociological Journal. 2015. V. 21. №2. P. 114–129. [e-resource]. URL: [http://elibrary.ru/download/elibrary\\_23735187\\_65991494.pdf](http://elibrary.ru/download/elibrary_23735187_65991494.pdf) (date of reference 10.05.2018).
  10. Mikhailova O. V. Complex rehabilitation of people with disabilities with severe disabilities // Social work. 2014. №4. P. 32–35.
  11. Ryabov O. G. Interagency interaction is the basis of success // Social work. 2010. №1. P. 33–36.
  12. Ashimina T. I. Interdepartmental interaction is the most important condition for effective work of the center // Social pedagogy: a business magazine for social workers and teachers. 2010. №5. P. 44–51.
  13. On the basis of social services for citizens in the Russian Federation: Federal Law №442-FL of 28 December 2013. Access from ref.-legal system “ConsultantPlus”.
  14. Tsinchenko G. M. State policy to support families with children with disabilities // Management issues. 2018. №1 (50). [e-resource]. URL: <http://vestnik.uapa.ru/en/issue/2018/01/07/> (date of reference 13.05.2018).
  15. Khorkova O. V., Karaseva L. A. Actual issues of interaction of medical organizations and institutions of medical and social expertise in the system of rehabilitation of the disabled // Regional system of complex rehabilitation and habilitation of disabled people: experience of interdepartmental interaction, innovations, technologies: materials of the 1st scientific and practical conference with international participation (28–30 September 2017). Ekaterinburg, 2017. P. 164–166. [e-resource]. URL: <http://conference.ocri.ru/wp-content/uploads/2017/10/Sbornik-dokladov.pdf>. (date of reference 11.05.2018).
  16. On the social protection of disabled people in the Russian Federation: Federal Law №181-FL of 24 November 1995. Access from ref.-legal system “ConsultantPlus”.



## МЕНЕДЖМЕНТ ОРГАНИЗАЦИИ

### ОЦЕНКА ЗРЕЛОСТИ ПРОЕКТНОГО УПРАВЛЕНИЯ

**Марков О. А.**

магистрант, Гуманитарный университет (Россия), 620049, Россия, Екатеринбург, ул. Студенческая, 19, mikhail.loginov@ui.ranepa.ru

**Логинов М. П.**

доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры экономики и управления Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, mikhail.loginov@ui.ranepa.ru

УДК 658.5.001.63  
ББК 65.291.217

**Цель.** Исследование направлено на анализ оценки зрелости внедрения, функционирования и развития систем управления проектами в субъектах хозяйствования Российской Федерации

**Методы.** Проанализированы основные инструменты, методы и подходы к оценке зрелости проектно-ориентированных и проектно-зависимых организаций

**Результаты.** Исходя из существующих инструментов, методов и подходов к оценке зрелости субъектов хозяйствования, на основе научно обоснованных подходов и экспертных оценок, а также собственных выводов, выбраны более эффективные для применения в условиях функционирования отечественных организаций

**Научная новизна.** Адаптирована модель характеристик уровней зрелости, с целью эффективного определения готовности к внедрению и развитию системы управления проектами с определенным пониманием целей, сроков и ресурсов. Разработан метод оценки функционирования проектного офиса в процессе внедрения, на каждой ступени развития и в процессе функционирования как самостоятельного структурного подразделения

*Ключевые слова:* проектное управление, проектно-ориентированная организация, система управления проектами, оценка функционирования проектного офиса.

### MATURITY ASSESSMENT OF PROJECT MANAGEMENT

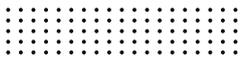
**Markov O. A.**

graduate student, Humanitarian University (Russia), 620049, Russia, Yekaterinburg, Student str., 19, mikhail.loginov@ui.ranepa.ru

**Loginov M. P.**

doctor of Economics, Professor, Professor of the Department of Economics and Management of Ural Institute of Management – branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public (Russia), Russia, Yekaterinburg, 8<sup>th</sup> March str., 66, mikhail.loginov@ui.ranepa.ru

**Purpose.** The study is aimed at the analysis of the assessment of the maturity of the implementation, operation and development of project management systems in business entities of the Russian Federation



*Марков О. А., Логинов М. П.*

**Methods.** The main tools, methods and approaches to assessing the maturity of project-oriented and project-dependent organizations

**Results.** Based on existing tools, methods and approaches to assessing the maturity of economic entities, based on scientifically based approaches and expert assessments, as well as their own conclusions, more effective ones were chosen for use in the conditions of functioning of domestic organizations

**Scientific novelty.** The model of the characteristics of maturity levels has been adapted to effectively determine the readiness to implement and develop the project management system with a certain understanding of the goals, timeframes and resources. A method for evaluating the functioning of the project office in the implementation process, at each stage of development and in the process of functioning as an independent structural unit

*Key words:* project management, project-oriented organization, project management system, evaluation of the functioning of the project office.

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;

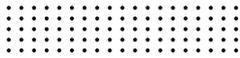
2) кадровая политика предприятия, увольнявшее с предприятия команды управления проектами, успешно закончивших проекты, без предоставления другой работы, что привело к резкой снижению мотивации у команд оставшихся проектов,

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



Марков О. А., Логинов М. П.

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 особенностей использования моделей зрелости для определения готовности, целесообразности, сроков и ресурсов внедрения и развития СУП вне зависимости ее проектной ориентированности.

### **Особенности подходов к оценке проектной ориентированности**

В теории существует предположение, что организация в течение своего жизненного цикла проходит определенные этапы, характеризующиеся различными миссией, стратегией, технологией работы, организационной структурой, уровнем компетенции персонала и другими качественными и количественными характеристиками. Переход на каждый следующий, более высокий уровень развития делает организацию более конкурентоспособной, динамично реагирующей на требования рынка и оптимально использующей свои внутренние ресурсы. Модели, описывающие этапы (уровни) развития организации, называются моделями уровня зрелости. В реальности все несколько сложнее. Как правило, по разным направлениям в одной и той же компании может иметь место довольно большой разброс степени зрелости действующих управленческих практик. До какого-то этапа в развитии компании такой разброс может считаться естественным. Тем не менее, для любой организации всегда наступает момент, когда нужно гармонизировать исполнение всех бизнес-процессов. В противном случае, развитие компании будет определяться не передовыми звеньями, а отстающими [7]

Ключевыми понятиями существующих методик оценки является зрелость организации. Незрелой считается организация, в которой процесс управления проектами зависит не только от конкретных исполнителей и менеджеров, а процесс принятия решений не регламентирован. В этом случае велика вероятность превышения бюджета или выхода за рамки сроков сдачи проекта, поэтому менеджеры вынуждены заниматься только разрешением актуальных проблем. В зрелой организации, напротив, имеются четко определенные процедуры и отработанные механизмы управления проектами. Все процедуры и механизмы по мере необходимости уточняются и совершенствуются в «пилотных» проектах. Оценки времени и стоимости выполнения работ основываются на накопленном опыте и достаточно точны. Все это составляет инфраструктуру и корпоративную культуру, поддерживающую процесс управления проектами.

Оценка зрелости организации в области управления проектами фактически означает оценку способности организации отбирать проекты и управлять ими таким образом, чтобы это максимально эффективно обеспечивало достижение стратегических целей организации.

На сегодняшний день в мире существует достаточно много разработок по моделям зрелости, рассмотрим некоторые из них:

1. OPM3 (Organizational Project Management Maturity Model)
2. Модель зрелости Гарольда Керцнера или Project Management Maturity Model (PMMM)
3. P2MM (Prince 2 Maturity Model)

### **Краткая характеристика основных моделей зрелости**

OPM3 (Organizational Project Management Maturity Model) – свод знаний в формате книги. Разработан в 2003 г Институтом управления проектами [8]

1. Инструментальная составляющая модели состоит из трех элементов:

- знаний, обеспечивающих организацию информацией о лучших практиках, способностях, КРП в области проектного управления;
- оценки, позволяющей определить текущую зрелость управления проектами и основные области компетенций;
- улучшения – элемента, позволяющего использовать результаты оценки для выбора стратегии и последовательности развития системы управления проектами.

2. Модель зрелости Гарольда Керцнера– PMMM (2003) [9] Является пятиуровневой моделью с описанием характеристик организации на каждом уровне и условиями достижения соответствующего уровня зрелости.

3. P2MM [10] – так же является пятиуровневой моделью зрелости, разработанной управлением государственной торговли (Office of Government Commerce, OGC) Великобритании, позволяющая оценить уровень зрелости процессов в области управления проектами и программами, а также определить будущую стратегию развития. Базируется на 7 процессных областях: финансы, организационное управление, управление рисками и т.д., использует набор лучших практик [11]

4. Сравнительный анализ характеристик моделей зрелости приведен в таблице 1 (стр. 136).

Как мы видим из таблицы 1, ни одна из основных моделей зрелости не подходит для эффективной оценки уровня зрелости в отечественных системах управления проектами. Исходя из этого, российскими



Марков О. А., Логинов М. П.

проектными практиками, была разработана модель оценки зрелости IPMA-COVNET [12], с учетом плюсов и минусов практического использования наиболее известных и широко применяемых моделей зрелости, а именно:

- 1) «модель Керцнера» (три первых уровня);
- 2) модель зрелости американского института PMI – OPM3[13]

Краткая характеристика уровней зрелости модели IPMA-COVNET представлена в таблице 2.

Согласно данным таблицы 2, модель состоит из 4-х уровней и при анализе её эффективности выяснилось, что она соответствует для определения уровня

оценки зрелости КСУП в отечественных организациях [14].

Независимо от выбранной модели оценка зрелости позволяет решить следующие задачи:

- Определить текущее состояние управления проектами, получить полную картину существующих достижений и проблем
- Расставить приоритеты в улучшении системы управления проектами, включая гармонизацию как самой системы УП так и систем, находящихся на стыке с системой УП
- Провести инвентаризацию методов, приемов управления проектами в организации

Таблица 1. Сравнительный анализ характеристик основных моделей зрелости

Модель зрелости	Акцент модели	Преимущества	Недостатки
OPM3	Акцент на комплексность, отсутствие инструментов на повышение конкурентоспособности	Предлагает комплексный подход к описанию системы управления проектами в организации от отдельного проекта до портфеля проектов; в ее основу заложены лучшие практики и способности, т.е. не только теория, но и успешный опыт большого количества компаний. Дает довольно подробное описание, как планировать улучшения посредством систематического достижения лучшего опыта. Предполагает постоянное совершенствование процессов проектного управления и повышения организационной зрелости.	Взяв лучшие практики за эталон, модель не способствует созданию уникальных способностей, являющихся основой формирования постоянного конкурентного преимущества, кроме того она не учитывает национальную специфику. Несмотря на то, что инструмент предложен для самостоятельного использования в любой организации, он довольно громоздкий и требует наличия в организации высококвалифицированных специалистов в области проектного управления.
Model PMMM	Акцент на развитие и риск-менеджмент. Слабая ориентированность к мультипроектному управлению	Позволяет организации определить ее текущее положение и в соответствии с рекомендациями определить план дальнейшего развития, уделяется особое внимание препятствиям и рискам, с которыми может столкнуться организация во время достижения определенного уровня зрелости. Кроме того, этот инструмент дает возможность оценить отношение руководства компании к проектному управлению, степень готовности организационной культуры к принятию нового подхода, уровень знаний персонала в области управления проектами.	Не позволяет провести оценку степени зрелости управления программами или портфелями и не дает рекомендаций по мультипроектному управлению. Другим поводом для критики является недостаточный учет особенностей конкретного этапа развития организации. Модель предполагает следование линейной логике, в то время как развитие различных уровней зрелости идет неравно и параллельно друг другу, поэтому реальное развитие организации может быть представлено лишь приближенно.
P2MM	Акцент на эффективность и самостоятельность менеджера	Позволяет организации определить какого уровня зрелости ей необходимо достичь для успешной реализации своей стратегии, при этом не каждая организация должна априори стремиться к 5-му уровню. Модель позволяет оценить сильные и слабые стороны организации относительно общепринятых стандартов управления, а не других компаний. Применение данной модели зрелости приводит к необходимости использования ключевых показателей эффективности для оценки результативности процессов, что позволяет увидеть отдачу от использования различных инструментов управления.	Отсутствие какого-либо регламентирования со стороны методологии подходов к управлению контрактами поставок, участниками проекта и прочими процессами, которые были вынесены создателями за рамки. Считается, что каждый менеджер проекта выбирает собственные методы и подходы к подобной работе.

Таблица 2. Характеристика уровней зрелости модели IPMA-COVNET

Уровень зрелости	Характеристика уровня зрелости
Уровень 1. «Базовые знания и общая терминология»	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Понимание преимуществ УП</li> <li>• Отдельные специалисты прошли обучение УП</li> <li>• Опыт применения отдельных методов УП</li> <li>• Применяется единая терминология УП</li> </ul>
Уровень 2. «Общие процессы управления проектами»	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Понимание преимуществ УП высшим руководством</li> <li>• Проектный офис – стандартизация процессов</li> <li>• Анализ и распространение «лучших практик»</li> <li>• Отработка применения УП на «пилотных» проектах</li> <li>• Применение программного обеспечения УП</li> </ul>
Уровень 3. «Общая методология управления проектами на основе Корпоративного стандарта».	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Единая культура УП</li> <li>• Единая методология УП</li> <li>• Роли в УП институционализированы</li> <li>• Массовое базовое обучение и карьерный путь в УП</li> <li>• Интегрированная КСУП</li> <li>• Интеграция информационных систем</li> </ul>
Уровень 4. «Непрерывное улучшение и бенчмаркинг»	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Соответствие лучшим мировым практикам</li> <li>• Процесс адаптации КСУП с учетом передового опыта</li> <li>• Непрерывное совершенствование системы УП</li> <li>• Массовое базовое обучение и карьерный путь в УП</li> <li>• Ведущая, стратегическая роль Проектного офиса</li> </ul>

- Сузить область немедленных улучшений
- Проводить интегрированные улучшения последовательно, соблюдая целостность и баланс
- Оценить эффективность улучшений процессов УП
- Основными факторами зрелости организации являются:
  - Способность организации к мультипроектному управлению
  - Критерии эффективности и надежности
  - Непрерывное совершенствование ключевых процессов
  - К основным показателям результативности проектного управления, характеризующим зрелость организации в области УП, относятся:

- Эффективное внедрение стратегии в организации

- Результативность основных ресурсов
- Общий успех проектов
- Общий уровень успеха управления проектами

Для удобства процесс анализа уровня зрелости в организации был разбит на следующие три этапа:

1. Описание текущего состояния компании и основных элементов системы управления проектами;
2. Выявление проблем управления проектами;
3. Рекомендации по стратегии решения проблем.

Резюмируя анализ характеристик и характеристику уровней зрелости модели IPMA-COVNET можно сделать вывод, что модели зрелости представляют собой руководство по оценке качества процессов управления проектами в организации.

Анализируя характеристики всех основных моделей зрелости, учитывая более близкие показатели характеристик к потенциальному объекту исследования которым может быть как проектно-ориентированная, так и проектно-зависимая организация более подходящей выглядит модель зрелости IPMA-COVNET [17]. Однако предполагая, что объект исследования не соответствует ни одному параметру характеристик модели зрелости авторы решили адаптировать модель и добавить показатели удельного веса в характеристики уровней зрелости в относительной величине (процентном отношении).

Исходя из результатов значений по таблице 3, можно сделать вывод, что ключевыми характеристиками являются: «Понимание преимуществ управления проектами высшим руководством» и «Понимание преимуществ УП в организации». Следовательно объект исследования готов к внедрению и развитию системы управления проектами с определенным пониманием целей, сроков и ресурсов внедрения и развития корпоративной системы управления проектами.

С целью внедрения и развития СУП, в соответствии с руководством к своду знаний по управлению проектами существует структурное подразделение или отдельная организация именуемый как проектный офис, или офис управления проектами.

Проектный офис – это физическая или виртуальная организационная структура, предназначенная для поддержки осуществления проектов на разных уровнях управления в организации за счет внедрения единой методологии, стандартов, процедур и шаблонов, консультационной и административной поддержки менеджеров проектов, поддержки процессов мультимедийного планирования и координации проектов, подготовки аналитической и обобщенной отчетности для высшего руководства.

Проектный офис в организации является самостоятельным структурным подразделением, с утверж-



Марков О. А., Логинов М. П.

Таблица 3. Адаптированная модель характеристик уровней зрелости в соответствии с моделью IPMA-СОВНЕТ

Уровень зрелости	Характеристика уровня зрелости к объекту исследования ООО «ИСК «ЭлектИС»	Оценка характеристики в процентном отношении
Уровень 1. «Базовые знания и общая терминология»	Понимание преимуществ УП	85 %
	Отдельные специалисты прошли обучение УП	45 %
	Опыт применения отдельных методов УП	20 %
	Применяется единая терминология УП	10 %
Уровень 2. «Общие процессы управления проектами»	Понимание преимуществ УП высшим руководством	100 %
	Проектный офис – стандартизация процессов	10 %
	Анализ и распространение «лучших практик»	15 %
	Отработка применения УП на «пилотных» проектах	0 %
Уровень 3. «Общая методология управления проектами на основе Корпоративного стандарта».	Применение программного обеспечения УП	0 %
	Единая культура УП	0 %
	Единая методология УП	0 %
	Роли в УП институализированы	0 %
	Массовое базовое обучение и карьерный путь в УП	0 %
Уровень 4. «Непрерывное улучшение и бенчмаркинг»	Интегрированная КСУП	0 %
	Интеграция информационных систем	0 %
	Соответствие лучшим мировым практикам	0 %
	Процесс адаптации КСУП с учетом передового опыта	0 %
	Непрерывное совершенствование системы УП	0 %
	Массовое базовое обучение и карьерный путь в УП	0 %
	Ведущая, стратегическая роль Проектного офиса	0 %
		0 %

денным штатным расписанием и местом в организационной структуре организации. Проектный офис в организационной структуре проектно-ориентированной организации обычно находится в прямом подчинении генерального директора, или его заместителя по проектной деятельности. То есть в подчинении топ-менеджера с проектной ролью куратора проектов [18].

В подчинении проектного офиса выстраиваются все необходимые для реализации проекта руководители функциональных структурных подразделений, или их подчиненные. То есть команда проекта. Для участия в сложных, инновационных проектах могут привлекаться эксперты и специалисты на условиях аутсорсинга и консалтинга.

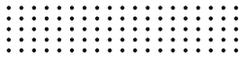
В отличие от моделей зрелости, в которых каждый уровень определяет свои показатели, проектный офис на различных ступенях зрелости определенно имеет свои ключевые функции.

На ступени 1 Проектный офис только создается, для чего необходимо:

1. Провести регламентацию проектной деятельности компании:

- Принципы и процессы управления проектами и шаблоны проектной документации.

2. Внедрить ИСУП
    - Реестр проектов и проектных инициатив;
    - Функции планирования и контроля исполнения планов по срокам;
    - Архив проектной документации и рассылка уведомлений участникам проектов.
  3. Разработать регламентную базу Проектного офиса
    - Положение о Проектном офисе;
    - Должностные инструкции;
    - Формализованные процессы.
- На первой ступени проектным офисом, для начала функционирования системы управления проектами и обеспечения постоянных процессов, таких как:
1. Поддержка и администрирование работы;
  2. Проектного комитета компании;
  3. Мониторинг текущих проектов, контроль соблюдения требований регламентов;
  4. Ведение реестра текущих проектов в ИСУП;
  5. Ведение и контроль заполнения архивов проектов;
  6. Актуализация регламентов проектной деятельности;
  7. Популяризация использования методов проектного управления в компании;



Марков О. А., Логинов М. П.

8. Расширение регламентной базы по управлению проектами по мере развития проектной деятельности в организации создается минимальный (рекомендованный на начальном этапе развития Проектного офиса.

При достижении измеримых результатов проектного офиса первой ступени необходимо преступать к достижению результатов второй ступени:

1. Управление человеческими ресурсами:

- Управление корпоративным пулом ресурсов
- Организация обучения в области управления проектами

- Обеспечение проектной мотивации персонала

2. Мониторинг основных показателей эффективности

- Контроль освоения бюджета
- Контроль утилизации ресурсов
- Контроль сроков прохождения этапов проектов
- Удовлетворенность Заказчика

Для достижения цели перехода на вторую ступень требуется провести необходимые изменения в проектном офисе:

1. Добавить в регламентную базу УП компании:

- Регламенты обеспечения проектов ресурсами на основе запросов к владельцам ресурсов;
- Схему материальной мотивации команд проектов;
- Регламенты обучения и оценки участников проектной деятельности.

2. Расширить функциональность ИСУП:

- Ведение пулов ресурсов;
- Назначение ресурсов на проекты;
- Ведение таблиц учета рабочего времени.

Для перехода на третий уровень проектный офис также проводит необходимые соответствующие изменения:

1. Добавить в методологию УП в компании:

- Методы и модели оценки параметров (сроки, бюджет, длительности) и рисков типовых проектов;
- Регламентация аудита проектной деятельности;
- Регламентация управления проектом, находящимся в кризисной ситуации;
- Схема мотивации наставников.

2. Расширить функциональность ИСУП:

- База знаний по типовым проектам (ИСП);
- База знаний по типовым рискам;
- База знаний по предметным областям проекта.

3. Добавить роли:

- Наставники;
- Кризис-менеджеры;
- Бизнес-аналитики по предметным областям;
- Администратор базы знаний.

После того как все мероприятия, способствующие достижению третьей ступени проектного офиса выполнены принимается решение о проведении экспертизы,

с целью заключения эффективной работы структурного подразделения.

Предмет экспертизы оценки результатов проектного офиса:

1. Определение предмета экспертизы:

- Управленческие подходы;
- Используемые технологии;
- Квалификация и мотивация персонала.

2. Определение эталонных решений:

- Поиск успешных аналогов;
- Привлечение внешних консультантов;
- Проведение тематических семинаров.

3. Разработка предложений по изменению системы управления.

4. Разработка оптимальных типовых проектных решений.

В соответствии с эффективной работой проектного офиса и своевременного реагирования на сбои, планирования и ликвидации последствий неизбежных рисков новому структурному подразделению удастся достичь определенных результатов.

## Заключение

Оценка зрелости организации в области управления проектами фактически означает оценку способности организации отбирать проекты и управлять ими таким образом, чтобы это максимально эффективно обеспечило достижение стратегических целей организации.

На сегодняшний день в мире существует достаточно много разработок по моделям зрелости, которые необходимо применять по назначению в соответствии с целями и возможностями объекта исследования.

Авторами разработана адаптированная модель в которой добавлены показатели удельного веса в характеристики уровней зрелости в относительной величине (процентном отношении), что позволяет определить как оценку готовности к внедрению и развитию системы управления проектами. Так и определением определенных целей, сроков и ресурсов внедрения и развития корпоративной системы управления проектами на определенном объекте исследования.

На основании оценки зрелости и готовности объекта исследования авторами разработаны мероприятия по оценке эффективности внедрения и развития проектного офиса, как необходимого элемента проектно-ориентированной организации.

На первой ступени проектный офис создает регламентную базу и обрабатывает все процессы согласно утвержденному регламенту корпоративному регламенту СУП.

На второй ступени должен появиться квалифицированный и эффективно мотивированный на достиже-



Марков О. А., Логинов М. П.

ние своих проектных целей и задач персонал. Так же должны профессионально поддерживаться все процессы в соответствии с регламентом.

Третья ступень предполагает прогнозно-аналитическую деятельность с полным достижением бизнес целей компании, накоплением и передачей опыта, в соответствии с извлеченными уроками предыдущих проектов.

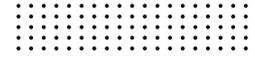
На четвертой ступени проектный офис достигает уровня стратегического управления портфелем в соответствии со стратегической и тактической составляющей всей организации.

#### 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. № 7 (382).
3. Воропаев В. И. Управление проектами. М.: Проектная ПРАКТИКА, 2010.
4. Полковников А. В., Дубовик М. Ф. Полный курс МВА. 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. М.: Альпина Паблшер, 2015.
7. Гаврилова А. Н. Финансы организаций (предприятий): учебник. М.: КНОРУС, 2012. 315 с.
8. Методические рекомендации по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти: Распоряжение Минэкономразвития России № 26Р-АУ. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
9. Дитхелм Г. Управление проектами. СПб.: Бизнес-пресса, 2004.
10. Кендалл И., Роллинз К. Современные методы управления портфелями проектов и офис управления проектами: максимизация ROI. М.: ЗАО ПМСОФТ, 2004.
11. Коссов В. В., Лившиц В. Н., Шахназаров А. Г. Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов. М., 2008.
12. Керцнер Г. Стратегическое планирование для управления проектами с использованием модели зрелости. М.: ДМК и Компания АйТи, 2003 г.
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. №4–2. С. 882–886.
14. Марков О. А. Управление портфелем проектов на стратегическом уровне // Синергия. 2016. № 5 С. 115–126.
15. Логинов М. П. Принципы и методы управления межрегиональными проектами // Вопросы управления. 2014. № 5 (30).
16. Марков О. А., Логинов М. П. К Вопросу об оценке эффективности внедрения систем управления проектами субъектами хозяйствования // Вопросы управления. 2017. № 1(25). С. 183–188.
17. Воропаев В. И., Секлетова Г. И. Системное представление управления проектами. М.: СОВНЕТ, 2004.
18. Марков О. А. Корпоративная система управления проектами и важность роли куратора в проектном менеджменте // Социально-экономические труда в современных условиях: материалы трудов международной конференции молодых ученых. М., 2016. С. 35–39.

#### References:

1. Murinovich A. A., Loginov M. P. Municipal experience in the implementation of social projects // Municipality: Economics and Management. 2014. №3 (8).
2. Murinovich A. A., Loginov M. P. Use of project methodology in the development of federal districts of the Russian Federation // Regional Economy: Theory and Practice. № 7 (382).
3. Voropaev V. I. Project Management M. : Project Pratika, 2010.
4. Polkovnikov A. V., Dubovik M. F. Full MBA course. Project management. M.: Olimp-Business, 2013.
5. Bogdanov V. Project management. Corporate system – step by step. M: Mann, Ivanov and Ferber, 2012
6. Nugaybekov R. A. Corporate project management system: From methodology to practice. M.: Alpina Pabliher, 2015.
7. Gavrilova A. N. Finances of organizations (enterprises): textbook. M.: Knorus, 2012. 315 p.
8. Methodological recommendations on the introduction of project management in the executive branch: Order of the Ministry of Economic Development of Russia № 26R-AU. Access from rights. system “ConsultantPlus”.
9. Diethelm G. Project management. SPb. : Business press, 2004.
10. Kendall I., Rollins K. Modern methods of portfolio management and project management office: maximizing ROI. M.: PMSOFT, 2004.
11. Kossov V. V., Livshits V. N., Shakhnazarov A. G. “Methodical recommendations on the evaluation of the effectiveness of investment projects”. M., 2008.
12. Kerzner Harold Strategic planning for project management using the maturity model. M: DMK and IT Co., 2003.
13. Markov O.A. Peculiarities of the introduction of corporate project management systems and project motivation as a special element of project management in the



---

*Марков О. А., Логинов М. П.*

- construction industry // Economics and Entrepreneurship. 2016. №4–2. P. 882–886.
14. Markov O. A. Project portfolio management at the strategic level // Synergy. 2016. №5. P. 115–126.
15. Loginov M. P., Loginov M. P. Principles and methods of management of interregional projects // Management Issues. 2014. №5 (30).
16. Markov O. A., Loginov M. P. To the Issue on the evaluation of the effectiveness of the implementation of project management systems by business entities // Issues of Management. 2017. №1 (25). P. 183–188.
17. Voropaev V. I., Sekletova G. I. System project management view. M.: SOVNET, 2004.
18. Markov O. A. Corporate Project Management System and the Importance of the Role of the Curator in Project Management // Socio-economic Labor in Modern Conditions: Proceedings of the International Conference of Young Scientists. M., 2016. P. 35–39.



## УПРАВЛЕНИЕ ПРОЦЕССАМИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

Белов П. Г.

доктор технических наук, профессор, профессор кафедры природно-техногенных опасностей и управления риском, Национальный исследовательский университет Московский авиационный институт (Россия), 125993, Россия, Москва, Волоколамское шоссе, 4, safsec@mail.ru

УДК 323/327.001+340.1

ББК 66.2в+67.0

**Цель:** представить для обсуждения оригинальный категориально-понятийный аппарат и современные методы исследования и совершенствования управления обеспечением национальной безопасности и двух её частных сфер.

**Методы:** предлагается междисциплинарный инструментарий системного исследования и программно-целевого управления всеми сферами безопасности, базирующийся на энергоэнтропийной концепции и классификации опасностей и включающий современные методы естественных и общественных наук.

**Результаты:** даны адекватные природе вещей и требованиям формальной логики определения национальной, информационно-психологической и производственной экологической безопасности, объекта и предмета управленческой деятельности в этих сферах; продемонстрирована конструктивность её исследования и совершенствования методами категориального мышления и когнитивного моделирования с целью прогноза и снижения риска опасных явлений.

**Научная новизна:** перечисленные результаты отличаются от соответствующих публикаций в данной предметной области, получены дедуктивно-аксиоматическим методом с опорой на исходные предпосылки, непротиворечащих ни объективным законам природы, ни их проявлению на практике.

*Ключевые слова:* потребности, ценности, моделирование, программно-целевое планирование и управление, риск.

## MANAGEMENT OF SECURITY PROCESSES: THE THEORY AND METHODOLOGY ASPECTS

Belov P. G.

doctor of Technical Sciences, Professor, Professor of the Department of Natural and Technological Hazards and Risk Management, National Research University Moscow Aviation Institute (Russia), 125993, Russia, Moscow, Volokolamskoe shosse, 4, safsec@mail.ru

**Purpose:** to present for the discussion the original categorical-conceptual apparatus and modern methods of research and improvement of the management of national security and its two private spheres.

**Methods:** an interdisciplinary tool for system research and program-targeted management of all areas of security is proposed, based on the energy-entropy concept and classification of hazards and incorporating modern methods of natural and social sciences.

**Results:** are adequate to the nature of things and the requirements of the formal logic of determining national, information-psychological and industrial environmental safety, the object and subject of management activity in these areas; it demonstrates the constructiveness of its research and improvement by methods of categorical thinking and cognitive modeling with the aim of forecasting and reducing the risk of dangerous phenomena

**Scientific novelty:** the listed results differ from the corresponding publications in the given subject area, they were received deductively-axiomatically with the support of the initial assumptions, which are not contradictory either to the objective laws of nature or their manifestation in practice.

*Key words:* needs, values, modeling, program-targeted planning and management, risk.



Белов П. Г.

## Введение

Актуальность настоящей статьи обусловлена недостатками государственного управления процессами обеспечения безопасности в большинстве богатых ресурсами стран. Данное обстоятельство, вкупе с обострением борьбы непрерывно растущего человечества за всё более дефицитные природные ресурсы, способно вскоре подорвать не только жизнестойкость этих и соседних стран, но и стратегическую стабильность в мире. Одной из главных причин неудовлетворительного положения дел в данной сфере служит несовершенство используемых ныне технологий выработки и реализации нужных управленческих решений из-за незрелости соответствующего теоретико-методологического инструментария – неадекватных терминов, показателей и моделей.

Говоря о *важности* рассматриваемого здесь категориально-понятийного аппарата, отметим, что, несмотря на 70 лет после официального введения понятия «национальная безопасность» (НБ) в обиход политиков США, оно пока не имеет общепринятого определения, хотя широко используется в любой государственной деятельности. Впервые о концептуальном неблагополучии в исследуемой сфере открыто заявил А. Вольферс [1], назвавший этот термин «наиболее сумбурным и обруганным концептом социальной науки».

Отметим также, что отсутствие или некорректность определений терминов «безопасность» и «НБ» свойственна официальным документам многих стран мира. Столь же плачевна данная ситуация в России: их содержание постоянно меняется: согласно ФЗ «О безопасности» 1992 г. его заглавная категория названа «состоянием защищенности жизненно важных интересов личности, общества, государства...»; тогда как «Концепция НБ РФ» 2000 г. отождествляла понятия «безопасность» и «НБ», а «Стратегия НБ РФ» 2015 г. определила категорию НБ как «состояние защищенности личности, общества и государства...».

Вместе с тем, известен удачный опыт Нидерландов, стратегия НБ которых пригодна для программно-целевого планирования и управления соответствующей государственной деятельностью. Её основное внимание уделено вызовам и угрозам, способным подорвать жизнестойкость пяти жизненно важных сфер этой страны, а для определения их серьезности используется методология оценки рисков, включающая десять ранжированных критериев. Результаты оценивания НБ наглядно отражаются с помощью матрицы рисков [2] и соответствующего ландшафта, что облегчает определение приоритетов по их снижению.

Анализ содержания известных научных *публикаций* в данной сфере показывает, что его нельзя назвать адекватным объекту, предмету и методам профессио-

нальной деятельности по управлению безопасностью. Дело в том, что подавляющее большинство их авторов всё ещё находятся в плену гуманитарной парадигмы, характеризующейся превалированием описательных методов и оценок качественного характера. Примером тому служит учебник [3], авторы которого, следуя принципу «ведомство прикажет, а наука – докажет», как бы обосновывают упомянутые выше положения официальных документов РФ.

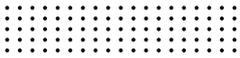
Что касается *причин* несовершенства категориально-понятийного аппарата безопасности и используемого там инструментария исследования и совершенствования управления её обеспечением, то среди них есть как объективные, так и субъективные. К первой группе можно отнести:

- 1) *междисциплинарный* характер соответствующей сферы теоретической и практической деятельности;
- 2) сопутствующую безопасности сложность, требующая одновременного оперирования и потенциальной жертвой, и источниками всех её угроз;
- 3) большое совпадение объема понятий «безопасность» и «государственная политика».

Ко второй группе относится корыстный умысел руководства большинства стран: неопределенность содержания такой важной категории, как НБ, позволяет прикрывать сугубо личную заинтересованность, например, в стабильности, общенациональной.

Вместе с тем, к настоящему времени накоплен определенный опыт успешного исследования тех проблем, появление которых обусловлено большим числом реально действующих негативных и позитивных факторов, а для их парирования требуется длительная, планомерная и целенаправленная работа одновременно по многим взаимосвязанным направлениям. Это означает, что успешное управление обеспечением безопасности во всех её сферах невозможно без синтеза новейших достижений естественных и гуманитарных наук. Дело в том, что объект и предмет соответствующей профессиональной деятельности находятся на стыке многих предметных областей.

Вот почему назрела потребность в соответствующем (междисциплинарном) теоретико-методологическом инструментарии, представляющим собой совокупность наиболее подходящих методов исследования и совершенствования рассматриваемого здесь управления. Естественно, что при его создании требуется не только указание перечня моделей и технологий системного исследования и программно-целевого обеспечения управления разными сферами безопасности, но также демонстрация их конструктивности с помощью убедительных аргументов и примеров. Именно в изложении способов решения только что перечисленных задач и заключается *цель* настоящей статьи.



Белов П. Г.

### Разработка теоретико-методологических основ управления безопасностью

#### Рабочие определения и исходные предпосылки

Для внесения ясности в последующие рассуждения введём определения терминов, минимально необходимых для их однозначного восприятия читателями разной профессиональной принадлежности. Начнем с «управления», понимая под ним «осуществление совокупности воздействий, выбранных на основе имеющейся информации и направленных на достижение управляемым объектом заданной цели или на функционирование в соответствии с его программой» [4]. При уточнении состава других терминов автор исходил из того, что управление процессом обеспечения безопасности должно иметь дело с *системой*, включающей в себя и источник каких-то угроз, и их потенциальную жертву.

Под *опасностью* ниже условимся подразумевать <потенциальную> возможность причинения какого-то ущерба людям; *ущербом* – результат изменения объекта, делающий его менее пригодным для использования по целевому назначению; *угрозой* – актуализированную опасность, характеризующуюся конкретной формой или/и способом разрушительного воздействия; *вызовом* – угрозу, требующую реагирования для снижения неизбежного ущерба; а под *риском* – меру опасности, указывающую как на возможность появления ущерба, так и на его предполагаемую величину [5].

Естественно, что потенциальной жертвой различных негативных факторов будут отдельные люди и их сообщества, а если точнее, – то такие их атрибуты, как:

- 1) *потребности*, под которыми разумно считать потоки информации, вещества и/или энергии с параметрами, требуемыми для самосохранения, самовоспроизводства и самосовершенствования людей;
- 2) *ценности* – реальные или воображаемые источники только что перечисленных форм движущейся материи, пригодных для удовлетворения потребностей человека;
- 3) *интересы* – субъективные представления о том, что в данный момент является ценным, т.е. пригодным для удовлетворения чьих-то индивидуальных потребностей.

Что касается происхождения и деления реально существующих опасностей, то при уяснения этих важных аспектов будем исходить из того, что природой

«правят» объективно существующие законы, а деятельностью людей – необходимость удовлетворения таких же потребностей, несмотря на препятствующие этому угрозы и вызовы. С учетом этого, природу последних логично увязать с *неравновесностью* реально существующих систем, которую (как и энтропию<sup>1</sup>) логично рассматривать в трёх интерпретациях: информационная, статистическая и термодинамическая.

Предложенная выше (энергоэнтропийная) концепция опасностей подтверждается опытом и *объективной* тенденцией энтропии систем к росту. Попытки же её уменьшать (извлекать из шума информацию, делать из пыли предметы, а из тепла – более качественную энергию) приводят к росту соответствующей неравновесности, а значит – и к возможности её скачкообразного или постепенного устранения в виде нежелательных выбросов или постепенного рассеяния имеющихся где-либо конфиденциальной информации, вредного вещества или энергии. Т.е. опасность – эта плата за противодействие росту энтропии!

На основании только что изложенного, все объективно существующие опасности целесообразно *разделить* на следующие три наиболее общих класса: а) антропогенно-социальные, связанные с умышленным сокрытием и искажением людьми *информации* с целью выигрыша в непрерывном противоборстве за какие-либо ресурсы; б) природно-экологические, вызванные нарушением естественных циклов миграции *вещества*, в том числе и из-за стихийных бедствий; в) техногенно-производственные, обусловленные нежелательными выбросами *энергии*, накопленной в созданных людьми объектах.

#### Базовые категории и принципы обеспечения безопасности

Исходя из изложенного в качестве *объектов* управления безопасностью логично выбрать следующие системы:

- 1) «человек – машина – среда»,
- 2) «образы – сообщения – реалии»,
- 3) «население страны – её территория – уклад жизни»<sup>2</sup>.

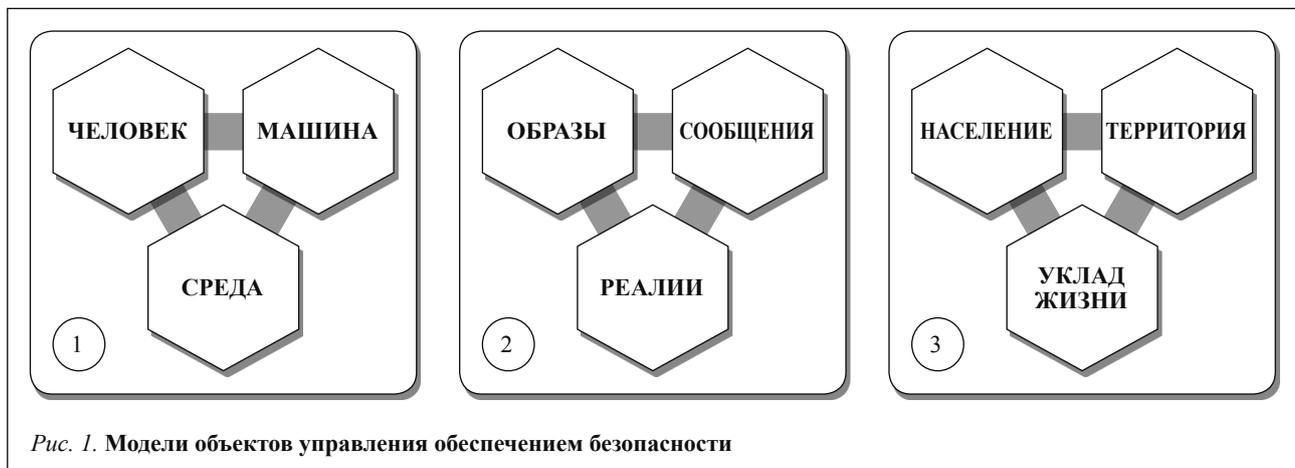
Модели этих объектов показаны на рис. 1: – (1) для производственно-экологической (ПЭБ); (2) – информационно-психологической (ИПБ); (3) – НБ, включающей эти две её частные сферы. Первый и третий компоненты систем (1 и 2) служат потенциальными

<sup>1</sup> От греч. «превращение». Термин означает меру структурной неупорядоченности и деградации связей между частями любой целостности. Энтропия закрытых систем всегда увеличивается, что завершается превращением их информации в шум, вещества – в пыль, а энергии – в тепло, а вот открытые биологические системы успешно борются с её ростом в первую треть своей жизни.

<sup>2</sup> Этот большой и сложный объект назван автором «этногеоэотосистемой»: ethnos – народ, geo – земля, ethos – этос (обычай, традиция, святыни и иные духовные ценности конкретного сообщества, эволюционно сформировавшиеся с учетом специфики территории его проживания).



Белов П. Г.



жертвами; второй – источником угроз для объекта (2) и средством удовлетворения потребностей населения страны (нации) в (3); тогда как уклад её жизни – самый подходящий способ их удовлетворения.

Основным содержанием, т.е. *предметом* соответствующей управленческой деятельности, целесообразно считать объективные закономерности появления и снижения ущерба при функционировании каждой такой системы. При этом задача научно-педагогических работников данной сферы – их отыскание и распространение, а других специалистов и остальных людей – использование при выполнении профессиональных обязанностей и в повседневной жизни.

Что касается *содержания* всех рассматриваемых здесь сфер безопасности, то при его определении в качестве родового признака логично считать *способность* соответствующих систем, а самыми существенными и отличительными – следующие: 1) удовлетворять потребности, необходимые для самосохранения, самовоспроизводства и самосовершенствования нации с минимальным ущербом для её базовых ценностей (территории и уклада жизни) – для НБ; 2) функционировать с социально-приемлемым ущербом от возможных аварийных и неизбежных постепенных вредных выбросов энергии и вредного вещества из технологического оборудования – для ПЭБ; 3) формировать и распространять образы, минимизирующие негативное воздействие на сознание и общественно полезную деятельность людей – для ИПБ.

Тогда как базовыми *принципами* управления обеспечением рассматриваемых сфер безопасности можно считать следующие руководящие положения:

- Для НБ – а) соответствие всей государственной и общественной деятельности целям самосохранения нации, самовоспроизводства и самосовершенствования нации; б) своевременность предупреждения и постоянная готовность к парированию возможных чрезвычай-

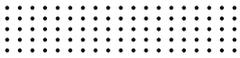
- ных ситуаций (ЧС); г) гармоничное сочетание усилий привлекаемых для этого сил и средств; д) приоритет превентивно-профилактическим действиям над устранением последствий уже возникших ЧС; е) предпочтительность политико-дипломатическим и нормативно-правовым методам в сравнении с военно-силовыми; ж) соразмерность выделяемых ресурсов задачам, решаемым с их помощью; з) сосредоточение имеющихся сил и средств в нужном месте и времени; и) соответствие возложенных на них функций и способов социально-политическим, научно-техническим и иным возможностям страны.

- Для ПЭБ – а) максимальное сокращение числа энергоемких и токсичных технологических процессов; б) предупреждение отдельных предпосылок (отказов техники, ошибок человека, опасных для них воздействий среды) к аварийному выбросу накопленного энергозапаса; в) недопущение образования причинной цепи из совокупности только что перечисленных предпосылок; г) заблаговременная подготовка к возможным ЧС с целью снижения возможного ущерба.

- Для ИПБ – а) адекватное восприятие и отражение людьми повседневной реальности и своего места в ней; б) верная идентификация и оценка возможных угроз и вызовов при анализе сообщений СМИ; в) формирование научно обоснованных знаний и основанных на них решений; д) игнорирование или парирование информационных воздействий, направленных на насильственное изменение психического состояния и ценностных установок граждан; е) сопротивление ограничению свободы выбора и ущемлению их законных прав.

#### Методы и критерии оценки эффективности управления безопасностью

С учетом сложности, длительности существования и многообразия факторов, влияющих на жизнестойкость выбранных выше объектов, предлагается следу-



Белов П. Г.

ющий междисциплинарный инструментарий управления безопасностью:

1) для исследования – системный подход и дедуктивно-аксиоматический метод, оперирующие ограниченным числом существенных факторов и исходных постулатов, а также анализ и синтез, индукция и дедукция на основе категориального мышления [6] и моделирования опасных явлений с целью сравнительной оценки риска ЧС и степени влияния учитываемых при этом факторов;

2) для обеспечения и совершенствования – программно-целевое планирование и управление сложными процессами в рассматриваемых объектах и постоянно действующая система управления обеспечением безопасности, соответственно.

При этом для практической реализации методов первой группы может быть рекомендована когнитивная модель данного итерационного процесса, включающая три этапа: а) эмпирический системный анализ текущего состояния безопасности – для вскрытия возможных проблемных ситуаций, вызванных соответствующими противоречиями; б) проблемно-ориентированное описание цели и объекта их углубленного исследования путем моделирования; в) теоретический системный анализ и синтез – для выявления наиболее опасных факторов и обоснования предложений по устранению самых негативных из них.

Для совершенствования управления поддержанием жизнестойкости каждого объекта и его наиболее критичных компонентов удобно применять следующие типы *моделей* и области их предпочтительного использования: а) дескриптивные вербальные и когнитивные графические модели – соответственно для словесного описания условий обеспечения безопасности и их наглядной интерпретации; б) нормативные – для уточнения целей и критериев оценки жизнестойкости всех компонентов исследуемой системы; в) ситуационные – для изучения обстоятельств, подрывающих безопасность его функционирования, оценки и снижения риска возможных там ЧС.

Что касается инструментария *второй* группы, то практическая реализация программно-целевого подхода к управлению процессом обеспечения безопасности и его совершенствование с помощью постоянно действующей системы должны включать две крупные *стадии*: 1) стратегическое планирование, осуществляемое в целях определения как вектора желаемых характеристик безопасности и области их приемлемых значений, так и совокупности соответствующих целевых программ; 2) оперативное управление – для создания условий их выполнения путём периодического сравнения реальных показателей безопасности с допустимыми и осуществления управляющих воздействий по их удержанию в заданной области. При этом предпола-

гается постановка и решение *четырёх* задач, заключающихся в обосновании, обеспечении, контроле и поддержании оптимальных значений соответствующих количественных показателей.

Предложенные категории, принципы, методы не только учитывают положительный опыт управления качеством других сложных систем, но и позволяют рекомендовать следующие основные группы количественных *показателей*:

1. ИПБ – информационно-психологический риск, характеризуемый мерами а) возможности возникновения соответствующего вызова НБ, б) тяжести социально-экономического ущерба, в) времени <до> его возможного проявления;

2. ПЭБ – а) вероятность функционирования человекомашиных систем без техногенных происшествий в какой-то период времени; б) ожидаемый от них социально-экономический ущерб; в) средние затраты на предупреждение подобных происшествий и ликвидацию их последствий;

3. НБ – три группы интегральных показателей, характеризующих

- жизненную силу (здоровье) нации,
- качество жизни её граждан,
- издержки от проявления объективно существующих угроз и вызовов [7].

При этом первая группа интегральных показателей НБ должна включать:

1) объем национального времени [8], рассчитываемый перемножением средних значений численности и продолжительности жизни граждан страны в конкретный исторический период;

2) объем её национального достояния, образуемый объемами национального производства и оставшихся природных ресурсов;

3) потенциал развития нации – произведение двух предыдущих показателей.

Вторая группа должна содержать показатели, отражающие

1) степень удовлетворения материальных потребностей граждан страны, измеряемую средней долей национального достояния с учетом коэффициента полезного использования и научно обоснованных норм потребления;

2) уровень удовлетворения духовных потребностей и соблюдения социальной справедливости, способствующие творческому самовыражению каждого;

3) направление и скорость изменения удовлетворённости граждан материальными и духовными потребностями.

Третья группа должна включать:

1) средние затраты на предупреждение и смягчение последствий возможных ЧС, зависящие от вероятностей появления и расходов на их предупреждение;



Белов П. Г.

2) среднюю величину социально-экономического ущерба от проявления таких ситуаций;

3) долю суммы этих издержек в ВВП.

Что касается *параметров*, входящих в предложенные показатели, то они должны отражать специфику всех компонентов конкретной этногеоэотосистемы:

1) население (особенности бытия и менталитета, благосостояние и объем свободного для самосовершенствования времени, качество социальной сферы и экологической ниши);

2) территория (объем невозобновляемых природных и иных ресурсов, оснащенность инфраструктурой, непроницаемость сухопутных, морских и воздушных границ, естественное биологическое разнообразие);

3) уклад духовной и общественной жизни (защищенность граждан и собственности от преступного посягательства, сохранность духовных ценностей и объектов национальной культуры, состояние социальной справедливости).

#### Система и политико-правовое обеспечение управления НБ

Практическая реализация сделанных выше предложенной невозможна без создания реально действующей *системы* как совокупности взаимосвязанных нормативных документов, организационно-технических и иных мероприятий, а также соответствующих им сил и средств. В её состав должны входить:

1) политико-правовые акты, издаваемые главой государства и его парламентом с целью обнародования и регламентации требований по обеспечению приемлемого уровня НБ;

2) идеологические, дипломатические, силовые, экономические, демографические, природоохранные и другие мероприятия, осуществляемые для повышения жизнестойкости нации за счет удовлетворения её потребностей и парирования препятствующих этому угроз;

3) ресурсы, необходимые для проведения подобных мероприятий.

Цели и задачи заявленной системы, совместно с используемыми при этом программами, механизмами их реализации и критериями оценки результативности, представлены на рис. 2 (стр. 148) в форме соответствующей модели.

Что касается политико-правового обеспечения рассматриваемой здесь управленческой деятельности (первого компонента предложенной выше системы), то структура её основных элементов и их предназначение представлены на рис. 3 (стр. 149). Внедрение в практику показанных там (но отсутствующих в России) Концепции, Доктрины, Федерального закона и Основ законодательства, устранил разрыв между документами стратеги-

ческого и тактического уровней. Это делает их реальной системой благодаря координации усилий на таких двух важных направлениях, как: а) сохранение и приумножение нации, её территории и уклада жизни; б) парирования природно-экологических, антропогенно-социальных, техногенно-производственных вызовов и угроз.

На этом завершим изложение основного материала статьи и приступим к иллюстрации реализуемости и плодотворности его отдельных фрагментов.

#### Демонстрация конструктивности теоретико-методологических основ

Проиллюстрируем работоспособность и перспективность предложенных выше методов на *трёх* примерах, начиная с *категориального мышления* путем восхождения от абстрактного к конкретному. Данный дедуктивный метод получения новых знаний основан на рассмотрении любого сложного объекта как некоторой целостности, характеризующейся единством противоположностей. Её последующий системный анализ с помощью привлекаемых для этого пар наиболее общих понятий (категорий) позволяет выявлять много новых сведений, экономя его время и исключая пропуск самых существенных положений.

Продемонстрируем это для категории «управления обеспечением НБ». Добавив к ней вначале «исполнение И», получим пару «управление У – исполнение И», а затем «цель Ц – средство С». После деления этих двух пар на четыре части: У|Ц, У|С, И|Ц и И|С, легко выявить шесть следующих связей между их понятиями:

- 1) У|Ц ↔ У|С, 2) У|Ц ↔ И|Ц, 3) У|Ц ↔ И|С,  
4) У|С ↔ И|Ц, 5) У|С ↔ И|С и 6) У|Ц ↔ И|С, (1)

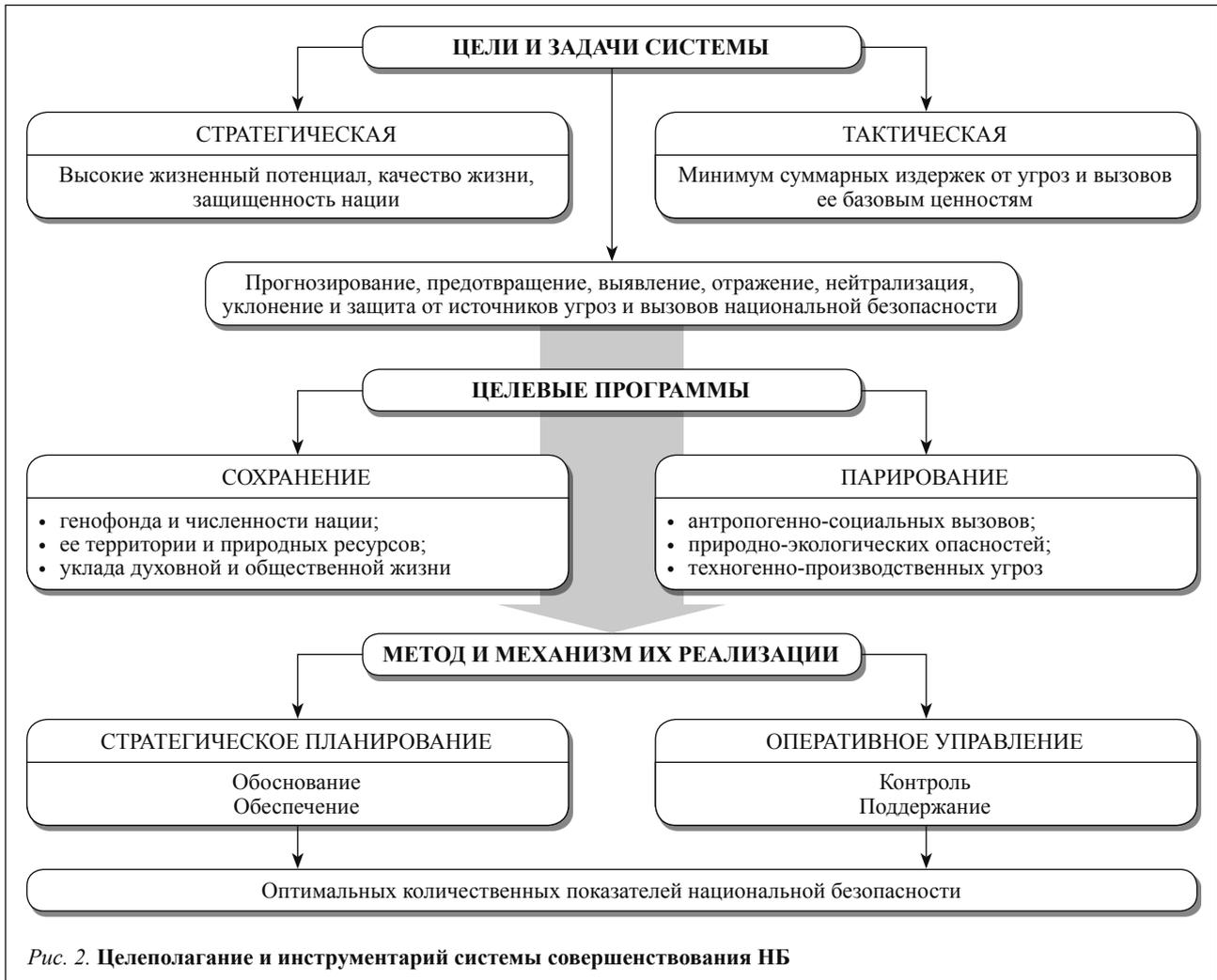
анализ которых поможет получить сведения, касающиеся того, насколько соответствуют эти четыре категории как друг другу, так и управлению НБ в целом.

Если конкретнее, то эти связи позволяют проверить следующие соответствия между:

- (1) целью управления НБ и привлекаемыми для этого средствами;
- (2) целями управления (её обеспечение) и исполнения (безопасность функционирования управляемого объекта);
- (3) целью управления и средствами исполнения (обеспечить возможность её достижения);
- (4) средствами управления и целями исполнения (его цель определяет качество средств, а сами они – возможность достижения цели);
- (5) средствами управления и исполнения (результативность их взаимодействия);
- (6) целью управления и средствами исполнения (качество управления обеспечением НБ зависит от всех этих связей).



Белов П. Г.



В свою очередь каждая из шести связей выражения (1) порождает четыре отношения, образующих 24 типа влияния и пригодных для вскрытия особенностей взаимодействия между управлением, исполнением, целями и средствами. Проиллюстрируем это на примере рассмотрения характера взаимовлияния (положительное или отрицательное) этих категорий. Пометив его символами «+», «-» и ограничившись взаимосвязью  $У|Ц \Leftrightarrow У|С$ , получим следующие 4 отношения:

$$\begin{aligned} & \text{а) } У|Ц \xrightarrow{+} У|С, \text{ б) } У|С \xrightarrow{+} У|Ц, \\ & \text{в) } У|Ц \xrightarrow{-} У|С, \text{ г) } У|С \xrightarrow{-} У|Ц. \end{aligned} \quad (2)$$

Изучение отношения (а) показывает, что имеющаяся там цель управления включает как цель функционирования управляемого объекта (в нашем случае – его жизнестойкость), так и цель самого органа управления. При этом не исключено, что цель органа управления может

сводиться к самовоспроизводству и самообеспечению, что чревато избыточностью его работников и средств.

Совместный анализ (а) и (б) позволяет обосновать состав средств управления, соответствующий его целям. Изучение (в) способно выявить ресурсы средств управления, пригодные для углубления его цели, а анализ (г) – средства управления, не оказывающие влияния на их достижение. В целом же, использование результатов анализа всех связей (а–г) может способствовать оптимизации отношений между целями и средствами управления обеспечением НБ.

Нетрудно показать конструктивность проводимого анализа на трех других связях формулы (2). Однако вместо этого, продолжим его после подключения ещё трех категориальных пар «программа П – результат Р», «духовное Д – материальное М», «элита Э – народ Н», ограничившись изучением лишь первых двух тетрад ( $У|Ц|П|Д|Э \Leftrightarrow У|Ц|П|Д|Н$ ) и их следующих четырех отношений:

- 1)  $У|Ц|П|Д|Э \xrightarrow{+} У|Ц|П|Д|Н;$
  - 2)  $У|Ц|П|Д|Н \xrightarrow{+} У|Ц|П|Д|Э;$
  - 3)  $У|Ц|П|Д|Э \xrightarrow{-} У|Ц|П|Д|Н;$
  - 4)  $У|Ц|П|Д|Н \xrightarrow{-} У|Ц|П|Д|Э.$
- (3)

При этом обратим внимание лишь на их следующие, неочевидные и важные моменты:

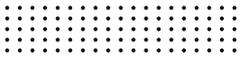
- 1) свойства элит, исключаящие их корысть и позитивно влияющие на формирование интеллектуально-духовных целей управления НБ
- 2) отношения между их личными и общенародными целями, которые в идеале должны полностью совпадать;
- 3) возможные противоречия между этими целями;

4) качества элит, отрицательно влияющие на управление НБ страны.

Рассуждая подобным образом, легко пояснить нерациональность отбора, например, нынешних «российских элит»: ведь сегодня там преобладают махинаторы. Дело в том, что их способности обманывать, подкупать и манипулировать обеспечивают успех и в предвыборных кампаниях, и в политике перераспределения благ, где наиболее действенными средствами являются торг, сговор, шантаж и подобные закулисные махинации. А этими средствами лучше всех владеют те, кто имеет опыт и склонности к обману, подкупу и т.п.

В завершение демонстрации конструктивности категориального мышления, укажем, что применение *и* категориальных пар позволяет увеличить число





Белов П. Г.

исследуемых свойств НБ до величины  $N = 2^{(n-1)}(2^n - 1)$  [8], что гарантирует учёт всех существенных факторов при системном исследовании управления НБ.

*Вторая* иллюстрация касается важности учета новых информационно-психологических технологий для совершенствования программно-целевого управления обеспечением НБ. Если конкретнее, то речь ниже идет о реализуемых ныне неявных, невоенных и недружественных действиях одних государств для ослабления конкурентов (потенциальных жертв) путём смены их поведения в ложном направлении, достигаемой скрытым управлением через среду [9].

Осуществление подобных действий связано со смелой рефлексивной принятием решения людьми (когда они думают и взвешивают), на – автоматическое, т. е. без задействования их сознания. Такая возможность облегчена их склонностью мыслить не логически, а – под воздействием прошлого опыта и привычек, стереотипов и инстинктивных программ поведения, которые хранятся в мозгу как набор инструкций. И именно они служат триггерами, *подталкивающими* и облегчающими принятие людьми большинства повседневных решений.

В сущности, упомянутое выше подталкивание (nudge) [10] – это квинтэссенция когнитивно-поведенческих наук. Но ещё более совершенной его формой стало *принуждение* (push) больших масс людей делать что-то против их воли, предполагающее внешнее управление поведением людей путем создания специальных ситуаций, когда они будут склонны к автоматическому следованию стереотипам группового поведения. Последнее стало возможным благодаря [11]

- 1) мощным программно-аппаратным средствам хранения и обработки больших данных (big Data);
- 2) громадным поведенческим архивам о населении нужных стран (data-Nume);
- 3) высоким гуманитарным технологиям (high-Nume), связанным с инструментальным овладением достижений нейронаук, социальной психологии, поведенческого знания, опыта рекламы и PR.

Рост возможностей недружественных действий сделал их основным видом оружия, используемого в современных *поведенческих* (бихевиористических) войнах [12]. Их главными мишенями являются:

- 1) нравственно-идеологическая сплоченность нации (духовный аспект),
- 2) её социально-экономическое воспроизводство (материальный),
- 3) эффективность управления процессами развития и обеспечения НБ (организационный аспект).

Тогда как стратегическое целеполагание таких войн связано с ослаблением противника путем возбуждения внутренних конфликтов, направления его развития по ложному пути, создания там всевозмож-

ных ловушек, а тактическое – в затруднении функционирования социально-экономической системы или её подчинении агрессору.

Что касается результативности подобных войн, то она достигается путём снижения качества управления конкурента на каждом этапе его полного цикла:

- 1) искажение картины мира при видении будущего;
- 2) подмена ценностей в ходе целеполагания;
- 3) выстраивание ловушек при выработке стратегии;
- 4) дезинформация и искаженное прогнозирование при формировании планов;
- 5) принуждение к невыгодным действиям их исполнения;
- 6) навязывание некорректных процедур контроля его результатов с помощью неадекватных критериев их оценки.

И это уже не прежняя ментальная (консциентальная) война, а поведенческая, отличающаяся как целевым, так и технологическим оружием!

*Третья* демонстрация касается конструктивности применения предложенных выше количественных показателей при разработке соответствующих целевых программ и оценке их реализуемости. Критериями принятия соответствующих решений логично считать такие их значения, которые характеризуются либо минимальным (для выделенных затрат) риском социально-экономического ущерба, либо наименьшими затратами, требуемыми для удержания его величины в требуемой области. Желаемые значения показателей можно находить путем постановки и решения соответствующих оптимизационных задач.

Что же касается *прогнозирования*, например, риска конкретных ЧС, то оценивать его величину целесообразно с помощью *моделирования* процессов их возникновения и разрушительного проявления. Делать это следует в два этапа:

- 1) вначале строится древовидная причинно-следственная диаграмма, имитирующая эти процессы;
- 2) затем полученная графическая модель преобразуется в математические выражения, позволяющие рассчитывать параметры прогнозируемого риска вручную или с применением специализированных программно-вычислительных комплексов.

Изложенная технология проиллюстрирована рис. 4 на примере простейшей модели.

В её верхней части изображён случайный процесс возникновения моделируемой ЧС, включающий пять исходных событий (их коды 1–5) и две предпосылки (*A, B*) верхнего уровня, соединенные линиями с узлами логического перемножения и сложения; в центре – исследуемое опасное явление (событие *X*), а справа от него – сценарии его последующего развития, включающие два промежуточных (*C, D*) и четыре конечных исхода, характеризующихся конкретным ущербом.





Белов П. Г.

Таблица 1. Универсальная шкала базовых оценок факторов и показателей риска

Лингвистическое значение оценок параметра:			Число
«Мера возможности»	«Мера результата:»		
	размер ущерба	частота проявления	
Совершенно невозможно	Очень, очень низкий	Бесконечно долго	0,0
Практически невозможно	Очень низкий	Почти бесконечно долго	0,1
Допустимо, но маловероятно	Низкий	Исключительно медленно	0,2
Отдаленно возможно	Ниже среднего	Очень медленно	0,3
Необычно, но возможно	Средний	Медленно	0,4
Неопределенно возможно	Выше среднего	Неопределенно быстро	0,5
Практически возможно	Серьезный	Быстро	0,6
Вполне возможно	Очень серьезный	Очень быстро	0,7
Наиболее возможно	Высокий	Исключительно быстро	0,8
Достоверно возможно	Очень высокий	Почти мгновенно	0,9
Абсолютно достоверно	Очень, очень высокий	Практически мгновенно	1,0

С примером конструктивного применения технологии прогнозирования и снижения риска демографического вызова можно ознакомиться в докладе [14]. Имеющаяся там модель включает не по семь предпосылок и исходов (как на рис. 4), а 79 и 26, из которых 42 и 20 являются исходными и конечными событиями, распределенными на пяти и трех уровнях, соответственно. Последующий автоматизированный количественный анализ этой модели, в частности, указал как на чрезмерно высокий риск данного вызова НБ РФ, так и на невозможность его снижения отдельно взятой мерой – типа стимулирование рождаемости с помощью так называемого «материнского капитала».

### Обсуждение представленных результатов

В завершение статьи обратим внимание на её наиболее важные результаты:

а) показана *неадекватность* известного терминологического аппарата целям, стоящим перед управлением процессами обеспечения НБ России и таких её сфер, как информационно-психологическая и производственно-экологическая;

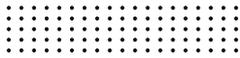
б) установлена *непригодность* бытующей ныне (преимущественно гуманитарной) парадигмы для управления обеспечением НБ в целом и всеми её частными сферами вследствие её несоответствия их объекту и содержанию;

в) предложена энергоэнтропийная концепция и классификация объективно существующих опасностей, которые не противоречат ни объективным зако-

нам природы (стремлению энтропии к росту), ни повседневному опыту (все известные происшествия есть результат скачкообразного прироста этой меры хаоса).

Что касается подтверждения *новизны* всех предложенных автором трактовок категорий из сферы управления безопасностью, то они впервые опубликованы в его многочисленных докладах на научных форумах и в периодических изданиях. Данные им определения терминов «национальная безопасность» и двух её частных сфер выгодно отличаются от официальных: первая часть их признака уточняет источник угроз (поток информации и вещества), а вторая – потенциальную жертву (сознание людей и объекты окружающей среды).

Поэтому не случайно, что авторская трактовка НБ включена в русскоязычную версию всемирной энциклопедии, составители которой позаимствовали её из статьи [15]. Для подтверждения обоснованности этого определения, обратим внимание, что оно соответствует всем требованиям формальной логики и рекомендациям международного стандарта [16]. В качестве *отличительных* свойств НБ используется «этногеоэ-тосистема» и «удовлетворение потребностей нации» – объект и содержание соответствующей деятельности, а также «территория», «уклад жизни» и «минимальный риск» – необходимые для этого базовые ценности и ограничение на их применение. Тогда как *родовым* признаком данного определения служит «способность», изменяющаяся в более широком чем «состояние» диапазоне, а значит и пригодная для оценки НБ на многих уровнях.



Белов П. Г.

В числе других оригинальных положений статьи можно указать

- 1) базовые принципы обеспечения безопасности соответствующих объектов
- 2) структуру системного исследования и программно-целевого обеспечения этой деятельности;
- 3) состав показателей и критериев оценки результативности соответствующей системы.

При этом исследование управления безопасностью на основе категориального мышления и моделирования обладает неограниченными возможностями практического применения.

Отметим также конструктивность совершенствования управления обеспечением НБ с помощью предложенной выше структуры политико-правовых документов:

1) учитывает парирование каждого типа препятствующих этому угроз и удовлетворение потребностей всех компонентов этногеоэотосистемы;

2) компенсирует абстрактность одних нормативных документов и узковедомственную направленность других. Ведь жизнестойкость

- объекта НБ в целом есть предмет ведения соответствующих Концепции и рамочного Закона, общенациональных Доктрины и Стратегии;
- каждого из его трёх компонентов – конкретных Доктрин, Кодексов и Основ законодательства;
- критически важных элементов этих сложных подсистем – частных стратегий и целевых законов.

Вот почему опора на совокупность только что перечисленных и иных положений при системном исследовании и совершенствовании управления безопасностью позволит вначале выявлять и учитывать все наиболее существенные потенциальные жертвы и источники угроз, а затем – и парировать их в ходе соответствующей практической деятельности. Указанный обобщающий вывод приведен здесь с целью исключить, например, следующую полусушительную оценку этой статьи читателем: «Да, здесь много и нового, и актуального, и достоверного. Но, всё новое – не достоверно, а достоверное – не ново либо не актуально. А посему она не представляет какой-либо ценности».

Однако подобное суждение возможно (согласно «принципу фальсифицируемости» К. Поппера) лишь после предъявления соответствующих контраргументов. Ведь доказать истинность своих результатов, оставаясь в рамках собственной парадигмы, их автор не может в принципе, что строго вытекает из второй «теоремы о неполноте» К. Гёделя. Отсюда следует, что при отсутствии опровергающих аргументов, предложенные в статье результаты следует признать ценными и конструктивными – для обучения студентов и переподготовки соответствующих специалистов в системе послевузовского образования.

## Литература:

1. Wolfers A. “National Security” as an Ambiguous Symbol. *Political Science Quarterly*. 1952. V. LXVII. №4. P. 483–496. [электронный ресурс]. URL: [https://www.jstor.org/stable/2145138?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents/Accessed1](https://www.jstor.org/stable/2145138?seq=1#page_scan_tab_contents/Accessed1) (дата обращения 18.05.2018)
2. ISO/IEC 31010:2009. Risk Management. [электронный ресурс]. URL: <https://www.iso.org/standard/51073.html>. (дата обращения 18.05.2018)
3. Прохожев А. А. Общая теория национальной безопасности. Учебник. М.: РАГС. 2002. 320 с.
4. Теория управления: терминология. АН СССР: Комитет по научно-технической терминологии. М.: Наука. 1988. 56 с.
5. Белов П. Г. Управление рисками: системный анализ и моделирование. М.: Юрайт, 2014. 712 с.
6. Ильенков Э. В. Диалектика абстрактного и конкретного в научно-теоретическом мышлении. М.: РОССПЭН. 1997. 464 с.
7. Белов П. Г. Национальная безопасность. Теория, методология, практика. СПб: Стратегия будущего. 1996. 486 с.
8. Гвардейцев М. И., Кузнецов П. Г., Розенберг В. Я. Математическое обеспечение управления. Меры развития общества. М.: Радио и связь. 1996. 246 с.
9. Лепский В. Е. Технологии управляемого хаоса как комплексное управление через среду. М.: «Когито-Центр». 2015. 212 с.
10. Sunstein C. R. *Why Nudge? The Politics of Libertarian Paternalism, Security-Single-Superpower*. Yale University Press. 2015. [электронный ресурс]. URL: <https://www.amazon.com/Why-Nudge-Politics-Libertarian-Paternalism/dp/0300212690/> (дата обращения 01.07.2018)
11. Schneier B. *Data and Goliath: The Hidden Battles to Collect Your Data and Control Your World*. Norton & Company. 2015. [электронный ресурс]. URL: [https://www.schneier.com/books/data\\_and\\_goliath/](https://www.schneier.com/books/data_and_goliath/) (дата обращения 01.07.2018)
12. Ковалев В. И., Матвиенко Ю. Л. «Поведенческая» война как одна из перспективных невоенных угроз национальной безопасности России. // Информационные войны. 2016. №4. С. 20–25.
13. Дюбуа Д., Прад А. Теория возможностей. Приложения к представлению знаний в информатике. М.: Радио и связь. 1990. 288 с.
14. Белов П. Г., Фатеева Е. В. Исследование влияния демографического вызова на национальную безопасность России // Материалы ВНК «Стратегии России в историческом и мировом пространстве». М.: ИНИОН РАН. 2009. С. 601–612.
15. Белов П. Г. Законодательство и национальная безопасность // Свободная мысль. 1996. №7. С. 45–49.



*Белов П. Г.*

16. ISO-704. 2009. Terminology Work. Principles and Methods. [электронный ресурс]. URL: <https://www.iso.org/standard/31696.html>. (дата обращения 01.07.2018)

**References:**

1. Wolfers A. "National Security" as an Ambiguous Symbol. *Political Science Quarterly*. 1952. V. LXVII. №4. P. 483–496. [e-resource]. URL: [https://www.jstor.org/stable/2145138?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents/Accessed1](https://www.jstor.org/stable/2145138?seq=1#page_scan_tab_contents/Accessed1) (date of reference 18.05.2018)
2. ISO/IEC 31010:2009. Risk Management. [e-resource]. URL: <https://www.iso.org/standard/51073.html>. (date of reference 18.05.2018)
3. Prokhozhev A. A. General theory of national security. Textbook. M.: RAGS. 2002. 320 p.
4. Management Theory: Terminology. AN SSSR: Committee on Scientific and Technical Terminology. M.: Science. 1988. 56 p.
5. Belov P. G. Risk management: system analysis and modeling. M.: Yurayt, 2014. 712 p.
6. Ilyenkov E. V. Dialectics of the abstract and concrete in scientific-theoretical thinking. M.: ROSSPEN. 1997. 464 p.
7. Belov P. G. National security. Theory, methodology, practice. St. Petersburg: The Future Strategy. 486 p.
8. Gvardeytshev M. I., Kuznetsov P. G., Rozenberg V. Ya. Mathematical support of management. Measures of the development of society. M.: Radio and communication. 1996. 246 p.
9. Lepsky V. E. The technology of managed chaos as an integrated management through the environment. M.: "Kogito-Center". 2015. 212 p.
10. Sunstein C. R. Why Nudge? The Politics of Libertarian Paternalism, Security-Single-Superpower. Yale University Press. 2015. [e-resource]. URL: <https://www.amazon.com/Why-Nudge-Politics-Libertarian-Paternalism/dp/0300212690> / (date of reference 01.07.2018)
11. Schneier B. Data and Goliath: The Hidden Battles to Collect Your Data and Control Your World. Norton & Company. 2015. [e-resource]. URL: [https://www.schneier.com/books/data\\_and\\_goliath/](https://www.schneier.com/books/data_and_goliath/) (date of reference 01.07.2018)
12. Kovalev V. I., Matvienko Yu. L. "Behavioral" war as one of the most promising non-military threats to Russia's national security. // *Information wars*. 2016. №4. P. 20–25.
13. Dubois D., Prad A. The theory of possibilities. Applications to knowledge representation in computer science. M.: Radio and communication. 1990. 288 p.
14. Belov P. G., Fateeva E. V. Investigation of the impact of the demographic challenge on the national security of Russia // *Materials of the VNK "Strategies of Russia in the historical and world space"*. M.: INION RAS. 2009. P. 601–612.
15. Belov P. G. Legislation and national security // *Free thought*. 1996. №7. P. 45–49.
16. ISO-704. 2009. Terminology Work. Principles and Methods. [e-resource]. URL: <https://www.iso.org/standard/31696.html>. (date of reference 01.07.2018)



## КОМПЛЕКСНАЯ ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПРОИЗВОДСТВЕННЫХ РЕСУРСОВ ПРЕДПРИЯТИЯ НА ОСНОВЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ МЕТОДА ЭТАЛОННОЙ ДИНАМИКИ ПОКАЗАТЕЛЕЙ

Грасс Е. Ю.

кандидат экономических наук, доцент кафедры «Экономическая теория, экономика и менеджмент», Государственный морской университет имени адмирала Ф. Ф. Ушакова (Россия), 353918, Россия, Новороссийск, пр-т Ленина, 93, [grasse@aumsu.ru](mailto:grasse@aumsu.ru)

УДК 658.5  
ББК 65.291.57

**Цель:** разработка системы эталонной динамики экономических показателей, характеризующих эффективность использования производственных ресурсов. Задачами являются следующие: упорядочивание экономических показателей на основе принципа интенсивного развития предприятия и динамической соподчиненности показателей друг относительно друга; построение матрицы графа эталонной динамики экономических показателей; оценка степени достижения эталонной динамики.

**Методы.** Оценка эффективности использования производственных ресурсов осуществляется на основе расчета индексов роста количественных и качественных показателей, характеризующих их использование. Использован метод эталонной динамики экономических показателей. Для оценки степени достижения эталонной динамики использован математический аппарат теории матриц. Степень достижения эталонной динамики выражается через единый интегральный показатель.

**Результаты.** Предложенный метод комплексной оценки эффективности производственных ресурсов учитывает системный подход и позволяет оценить экономическую эффективность коммерческого предприятия в динамике, а также проводить межхозяйственные сравнения по данному интегральному показателю.

**Научная новизна.** Научная новизна заключается в разработке системы комплексной оценки производственных ресурсов предприятия, которая учитывает количественные и качественные показатели основных средств, трудовых и материальных ресурсов, а также финансовые результаты на основе метода эталонной динамики показателей.

*Ключевые слова:* экономический рост, производственные ресурсы, эффективность производственной деятельности, эталонная динамика экономических показателей, фондоотдача, производительность труда, материалоотдача.

## COMPLEX ASSESSMENT OF EFFICIENCY OF USE OF PRODUCTION RESOURCES OF THE ENTERPRISE ON THE BASIS OF USE OF A METHOD OF STANDARD DYNAMICS OF INDICATOR

Grass E. Y.

candidate of economic sciences, associate professor of the department "Economic theory, economics and management", Admiral F. F. Ushakov State Maritime University (Russia), 353918, Russia, Novorossiysk, Lenin Av., 93, [grasse@aumsu.ru](mailto:grasse@aumsu.ru)

**Purpose:** to develop a system of reference dynamics of economic indicators characterizing the efficiency of production resources. The objectives are the following: ordering of economic indicators on the basis of the principle of intensive development of the enterprise and the dynamic subordination of indicators relative to each other; construction of the matrix graph of the reference dynamics of economic indicators; assessment of the degree of achievement of the reference dynamics.

**Methods.** Evaluation of the efficiency of production resources is based on the calculation of growth indices of quantitative and qualitative indicators characterizing their use. The method of reference dynamics of economic indicators is



Грасс Е. Ю.

used. To assess the degree of achievement of the reference dynamics used mathematical apparatus of matrix theory. The degree of achievement of the reference dynamics is expressed through a single integral indicator.

**Results.** The proposed method of integrated assessment of the efficiency of production resources takes into account the system approach and allows to assess the economic efficiency of a commercial enterprise in dynamics, as well as to conduct inter-farm comparisons on this integral indicator.

**Scientific novelty.** Scientific novelty is the development of a system of integrated assessment of production resources of the enterprise, which takes into account the quantitative and qualitative indicators of fixed assets, labor and material resources, as well as financial results based on the method of reference dynamics of indicators.

*Key words:* economic growth, production resources, efficiency of production, reference dynamics of economic indicators, capital productivity, labor productivity, material return.

В данной статье будет рассмотрен метод, позволяющий комплексно оценить эффективность использования производственных ресурсов и эффективность производственной деятельности с точки зрения оценки свойств динамической сопоставимости и динамической соподчиненности показателей.

Соотношение между динамикой объема производства продукции и динамикой производственных ресурсов определяет характер экономического роста (экстенсивный и интенсивный). Упорядочивание экономических показателей проведем с точки зрения эффективности развития производственной системы, соподчиненности относительно друг друга и представим в виде системы неравенств:

$$\left\{ \begin{array}{l} Tr(БП) > Tr(B) > Tr(V) > Tr(C) > \\ > Tr(A, МЗ, ЗОТ) > 100\% \\ Tr(Пт) > Tr(ГЗП) > Tr(Ч) > 100\% \\ Tr(МО) > Tr(V) > Tr(МЗ) > 100\% \\ Tr(ФО) > Tr(V) > Tr(ФВ) > Tr(ОПФ) > 100\% \\ Tr(Пт) > Tr(ФВ) > 100\% \end{array} \right. \quad (1)$$

где  $Tr$  – темп роста показателя, %;  
 $V$  – объем производства продукции, в натуральном выражении;

$МЗ$  – материальные затраты, тыс. руб.;

$МО$  – материалоотдача;

$ГЗП$  – среднегодовая заработная плата, тыс. руб.;

$Ч$  – численность персонала, чел.;

$ЗОТ$  – фонд оплаты труда, тыс. руб.;

$Пт$  – производительность труда;

$ФВ$  – фондовооруженность труда, тыс. руб./чел.;

$ФО$  – фондоотдача основных средств;

$A$  – амортизация, тыс. руб.;

$ОПФ$  – среднегодовая стоимость основных средств, тыс.руб.;

$B$  – выручка от реализации продукции (работ, услуг), тыс. руб.;

$C$  – себестоимость реализованной продукции (работ, услуг), тыс. руб.;

$БП$  – балансовая прибыль (прибыль до налогообложения), тыс. руб.

Обоснование упорядочивания экономических показателей и построение вышеприведенной системы комплексной оценки эффективности использования производственных ресурсов (КОЭИПР) представлено в ранее опубликованных трудах автора [1].

Соблюдение указанного порядка свидетельствует об эффективности управления предприятием. Его нарушение говорит о наличии проблем в использовании производственных ресурсов в данной экономической системе.

Следует отметить, что оценка эффективности использования производственных ресурсов простым сравнением показателей неравенства, является не целесообразной и трудоемкой. Необходим интегральный показатель комплексной оценки всех факторов системы.

Существуют различные подходы к комплексной оценке экономических показателей деятельности предприятия.

В трудах группы авторов [2, 3, 4] для исчисления комплексной оценки результатов хозяйственной деятельности используются коэффициенты (темпы) роста исходных базовых показателей. Комплексная оценка исследуемой совокупности показателей оценивается по средней геометрической формуле.

$$K_j = \sqrt[n]{x_1 \cdot x_2 \cdot x_3 \cdot \dots \cdot x_n}, \quad (2)$$

где  $x$  – коэффициент роста (снижения) показателя;  
 $n$  – количество исследуемых показателей.

Предлагаются и другие подходы для комплексной оценки экономической деятельности предприятия. В работах М. И. Баканова и А. Д. Шеремета [5, 6, 7] в основе методике комплексной рейтинговой оценки финансового состояния и деловой активности используется таксонометрический метод. Однако, таксонометрический метод не только учитывает абсолютные зна-

Таблица 1. Матрица графа эталонной динамики экономических показателей

	КР	Ч	МЗ	ОПФ	V	ЗОТ	Пт	ФВ	ГЗП	ФО	А	МО	С	В	БП
КР	1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	0	-1	-1
Ч	1	1	0	0	0	-1	-1	0	-1	0	0	0	0	0	0
МЗ	1	0	1	0	-1	0	0	0	0	0	0	-1	-1	-1	-1
ОПФ	1	0	0	1	-1	0	0	-1	0	-1	0	0	0	-1	-1
V	1	0	1	1	1	1	-1	1	0	-1	1	-1	1	-1	-1
ЗОТ	1	1	0	0	-1	1	0	0	0	0	0	0	-1	-1	-1
Пт	1	1	0	0	1	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0
ФВ	1	0	0	1	-1	0	-1	1	0	-1	0	0	0	0	0
ГЗП	1	1	0	0	0	0	-1	0	1	0	0	0	0	0	0
ФО	1	0	0	1	1	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0
А	1	0	0	0	-1	0	0	0	0	0	1	0	-1	-1	-1
МО	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
С	0	0	1	0	-1	1	0	0	0	0	1	0	1	-1	-1
В	1	0	1	1	1	1	0	0	0	0	1	0	1	1	-1
БП	1	0	1	1	1	1	0	0	0	0	1	0	1	1	1

чения показателей, но и позволяет элиминировать их различную вариацию и является обобщением метода расстояний [8].

В данной работе для определения интегрального показателя эффективности использования производственных ресурсов будет использован математический аппарат матриц, применение которого подробно рассмотрено в трудах А.С Тонких [9, с. 57].

Поскольку представление системы неравенств (1) в виде матрицы является наиболее целесообразным, то для определения интегрального показателя эффективности использования производственных ресурсов будет использован математический аппарат матриц.

Построим матрицу графа эталонной динамики экономических показателей (таблица 1).

В качестве калибра (КР) выступает общий ориентир для индексов роста всех экономических показателей – 1 (единица). Если темп роста показателя строки должен быть больше темпа показателя столбца, то на их пересечении ставится единица. Если же темп показателя строки растет более медленнее темпа показателя столбца, то – минус единица. Если нет связи между показателями – ноль. Например, темп роста производительности труда (Пт) должен быть выше, чем среднегодовая оплата труда (ГЗП). По строке показателя «производительность труда» и на пересечении столбца показателя «среднегодовая заработная плата» будет стоять «1».

Расстояние между эталонной моделью М[ЭП] и фактическими данными производственной системы М[ФП] характеризует степень отклонения фактиче-

ского ее развития от требуемого эталонного. Расстояние ( $d$ ) вычисляется по формуле:

$$d = \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n (\mu_{ij} - a_{ij}), \quad (4)$$

где  $\mu_{ij}$  – элемент пересечения  $i$ -й строчки и  $j$ -го столбца эталонной матрицы;

$a_{ij}$  – элемент пересечения  $i$ -й строчки и  $j$ -го столбца матрицы фактических показателей.

Для комплексной оценки выполнения нормативов динамики всех показателей матрицы будем рассчитывать меру сходства ( $S$ ) между элементами матрицы, которая рассчитывается по формуле:

$$S = \left(1 - \frac{d}{2 \cdot K}\right) \cdot 100\%, \quad (5)$$

где  $\frac{d}{2 \cdot K}$  – мера различия между матрицами;

$d$  – расстояние между сравниваемыми элементами матриц;

$K$  – количество ненулевых клеток в эталонной матрице М[ЭП], не учитывая клетки главной диагонали.

$R$  – величина нормирования:  $0 \leq R \leq 1$ .

Рассчитанная величина меры сходства в процентах покажет на сколько процентов фактическое направление развития совпадает с рекомендуемым. В лучшем случае совпадение было бы 100%, а в худшем – нулевое.

Таблица 2. Данные коммерческих организаций за два года

Наименование показателя	Условное обозначение	Предприятие №1		Предприятие №2		Предприятие №3		Предприятие №4	
		2017 г.	2016 г.						
Численность персонала, чел.	Ч	320	325	473	486	900	920	1995	1838
Материальные затраты, тыс. руб.	МЗ	299380	169125	59038	53862	148685	121000	319875	240848
Среднегодовая стоимость основных средств, тыс. руб.	ОПФ	1586613	1619482	2291426	2720241	3073000	3229000	3467774	3833132
Объем производства продукции, тыс. тонн	V	5999	4460	3573	3399	3180	3800	8558	7703
Фонд оплаты труда, тыс. руб.	ЗОТ	114892	115945	172062	207497	339450	346340	1049256	976747
Производительность труда, тыс. тонн/чел.	Пт	18,75	13,72	7,55	6,99	3,53	4,13	4,29	4,19
Фондовооруженность труда	ФВ	4958,16	4983,02	4844,45	5597,20	3414,44	3509,78	1738,23	2085,49
Среднегодовая заработная плата, тыс. руб.	ГЗП	359,04	356,75	363,77	426,95	377,17	376,46	525,94	531,42
Фондоотдача, руб./руб.	ФО	0,8496	0,8453	0,6499	0,6269	0,7029	0,6812	1,1679	0,9417
Амортизация, тыс. руб.	А	114106	115945	131677	157908	199770	228104	215899	1224382
Материалоотдача, тыс. руб./ тыс. руб.	МО	4,50	8,09	25,23	31,66	14,53	18,18	12,66	14,99
Себестоимость реализованной продукции, тыс. руб.	С	603165	512272	760328	811139	1189124	1278666	3129432	2885900
Выручка от реализации продукции, тыс. руб.	В	1347998	1368877	1489256	1705280	2160019	2199751	4049868	3609753
Балансовая прибыль, тыс. руб.	БП	744833	856605	728928	894141	970895	921085	920436	723853

Таким образом, мера сходства с эталоном и будет являться единым комплексным показателем, позволяющим оценить эффективность использования производственных ресурсов в производственных системах.

Проведем комплексную оценку эффективности использования производственных ресурсов по данным бухгалтерской отчетности четырех стивидорных компаний, представленным в таблице 2.

По данным таблицы 2 рассчитаем индексы динамики по каждому предприятию. В таблице 3 (стр. 159) представлены индексы динамики экономических показателей.

На примере предприятия №1 проведем более подробные расчеты по выше предлагаемой методике оценки. Построим матрицу фактических экономических показателей  $M[ФП]$  для предприятия №1 (см. таблицу 4).

Как видно по данным таблицы 4, в матрице фактических экономических показателей наблюдается

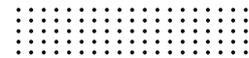
нарушение нормативного порядка. Например, среднегодовая стоимость основных средств (ОПФ) возрастает более высокими темпами роста по отношению к выручке от продаж (В), 1,0207 против 1,0155. Поэтому на пересечении строки «ОПФ» и столбца «В» стоит «1», а не «-1», как того требует эталонный порядок. Есть также и другие расхождения в динамике фактических и эталонных показателей.

В таблице 5 (стр. 160) представлена промежуточная матрица расчетов отклонений между фактическими значениями показателями динамики и их эталонными значениями.

В тех клетках, где стоят «двойки», наблюдается отклонение показателей от эталонного баланса корпоративных интересов, а где нули – нет.

Рассчитаем по формуле (5) степень отклонения от требуемого нормативного.

$$d = 10 + 6 + 2 + 8 + 14 + 6 + 10 + 8 + 6 + 6 + 6 + 0 + 6 + 4 + 0 = 92$$



Грасс Е. Ю.

Таблица 3. Индексы динамики экономических показателей

Наименование показателя	Предприятие № 1	Предприятие № 2	Предприятие № 3	Предприятие № 4
Численность персонала, чел.	1,0156	1,0275	1,0222	0,9213
Материальные затраты, тыс. руб.	0,5649	0,9123	0,8138	0,7529
Среднегодовая стоимость основных средств, тыс. руб.	1,0207	1,1871	1,0508	1,1054
Объем производства продукции, тыс. т	0,7435	0,9513	1,1950	0,9001
Фонд оплаты труда, тыс. руб.	1,0092	1,2059	1,0203	0,9309
Производительность труда, тыс. тонн/чел.	0,7320	0,9259	1,1690	0,9770
Фондовооуженность труда	1,0050	1,1554	1,0279	1,1998
Среднегодовая заработная плата, тыс. руб.	0,9936	1,1737	0,9981	1,0104
Фондоотдача, руб./руб.	0,9949	0,9645	0,9692	0,8064
Амортизация, тыс. руб.	1,0161	1,1992	1,1418	5,6711
Материалоотдача, тыс. руб./тыс. руб.	1,7976	1,2551	1,2514	1,1838
Себестоимость реализованной продукции, тыс. руб.	0,8493	1,0668	1,0753	0,9222
Выручка, тыс. руб.	1,0155	1,1451	1,0184	0,8913
Балансовая прибыль, тыс. руб.	1,1501	1,2267	0,9487	0,7864

Таблица 4. Матрица фактических экономических показателей предприятия № 1

	КР	Ч	МЗ	ОПФ	V	ЗОТ	Пт	ФВ	ГЗП	ФО	А	МО	С	В	БП
КР	1	-1	1	-1	1	-1	1	-1	1	1	-1	-1	0	-1	-1
Ч	1	1	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0
МЗ	-1	0	1	0	-1	0	0	0	0	0	0	-1	-1	-1	-1
ОПФ	1	0	0	1	1	0	0	1	0	1	0	0	0	1	-1
V	-1	0	1	-1	1	-1	1	-1	0	-1	-1	-1	-1	-1	-1
ЗОТ	1	-1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	-1	-1
Пт	-1	-1	0	0	-1	0	1	-1	-1	0	0	0	0	0	0
ФВ	1	0	0	-1	1	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0
ГЗП	-1	-1	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0
ФО	-1	0	0	-1	1	0	0	-1	0	1	0	0	0	0	0
А	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	1	1	-1
МО	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
С	0	0	1	0	1	-1	0	0	0	0	-1	0	1	-1	-1
В	1	0	1	-1	1	1	0	0	0	0	-1	0	1	1	-1
БП	1	0	1	1	1	1	0	0	0	0	1	0	1	1	1



Грасс Е. Ю.

Таблица 5. Промежуточная матрица расчетов отклонений между фактическими значениями показателями динамики и эталонными значениями

	КР	Ч	МЗ	ОПФ	V	ЗОТ	Пт	ФВ	ГЗП	ФО	А	МО	С	В	БП
КР	0	0	2	0	2	0	2	0	2	2	0	0	0	0	0
Ч	0	0	0	0	0	2	2	0	2	0	0	0	0	0	0
МЗ	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ОПФ	0	0	0	0	2	0	0	2	0	2	0	0	0	2	0
V	2	0	0	2	0	2	2	2	0	0	2	0	2	0	0
ЗОТ	0	2	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0
Пт	2	2	0	0	2	0	0	2	2	0	0	0	0	0	0
ФВ	0	0	0	2	2	0	2	0	0	2	0	0	0	0	0
ГЗП	2	2	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0
ФО	2	0	0	2	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0
А	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	2	2	0
МО	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
С	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	2	0	0	0	0
В	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0
БП	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Полученное значение показывает, что расстояние между фактической матрицей и эталонной равно 92.

Далее нормируем полученное расстояние по формуле

$$R = \frac{d}{2 \cdot K} = \frac{92}{2 \cdot 94} = 0,4894. \quad (6)$$

где  $d$  – расстояние между сравниваемыми элементами матриц, в нашем случае оно равно 92;

$K$  – количество ненулевых клеток в эталонной матрице, не учитывая клетки главной диагонали (94).

Получаем, что мера различия  $R$  для предприятия №1 составляет 0,4894. Мера сходства – 0,5106, или 51,06%. Фактическое направление развития совпадает с рекомендуемым на 51,06%.

В таблице 6 представлены рассчитанные показатели расстояний и мер сходств для пяти предприятий.

Таблица 6. Сводная расчётная таблица

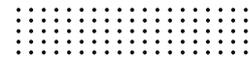
Показатель	Номер предприятия			
	№1	№2	№3	№4
Сходство с эталонной динамикой, %	51,06	63,79	58,62	47,41
Рейтинг	3	1	2	4

Расчет интегрального показателя (сходство с эталонной динамикой,%) позволят проранжировать предприятия по эффективности использования производственных ресурсов. В нашем примере, наибольшее сходство с эталонной моделью развития имеет предприятие №2 (63,79%). На втором месте – предприятие №3 (58,62%), а на третьем – предприятие №1 (51,06%).

Построенный измеритель сходства с эталонной динамикой  $S$  можно использовать в управленческом анализе для сравнения хозяйствующих субъектов между собой, а также проводить оценку экономической эффективности коммерческой организации в динамике.

#### Литература:

1. Грасс Е., Остальцев И. Построение системы комплексной оценки эффективности использования производственных ресурсов предприятия на основе метода эталонной динамики показателей // РИСК: Ресурсы, Информация, Снабжение, Конкуренция. 2015. №4. С. 176–180.
2. Гиляровская Л. Т. Комплексный экономический анализ хозяйственной деятельности: учеб. М.: Велби, 2006.
3. Лепехина Ю. А. Оценка экономического положения ОАО «Новорослесэкспорт» и пути обеспечения его



*Грасс Е. Ю.*

устойчивого развития // Вестник государственного университета морского и речного флота им. адмирала С. О. Макарова. 2013. №2(21). С. 124–131.

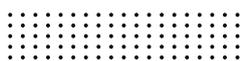
4. Полозова А. Н., Брянцева Л. В. Управленческий анализ в отраслях: учебное пособие. М.: КНОРУС, 2010.
5. Шеремет А. Д., Сайфуллин Р. С., Негашев Е. В. Методика финансового анализа. М.: ИНФРА, 2001.
6. Шеремет А. Д., Сайфуллин Р. С. Финансы предприятий. М.: ИНФРА-М, 1998.
7. Шеремет А. Д., Негашев Е. В. Методика финансового анализа. М.: ИНФРА-М, 1999.
8. Шадрина Г. В. Комплексный экономический анализ хозяйственной деятельности: учебное пособие. М.: Евразийский открытый институт, 2008.
9. Тонких А. С. Финансовые аспекты управления корпоративными ресурсами. Монография. Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2005.

**References:**

1. Grass E., Ostal'tsev I. Construction of a system of integrated assessment of the efficiency of the use of enterprise production resources on the basis of the method of bench-

mark indicators dynamics // RISK: Resources, Information, Supply, Competition. 2015. №4. P.176–180.

2. Gilyarovskaya L. T. Comprehensive economic analysis of economic activity: training.. М.: Velby, 2006.
3. Lepekhina Yu. A. Assessment of the economic situation of Novoroslesexport OJSC and ways to ensure its sustainable development // Vestnik of the State Marine and River Fleet University named after Admiral S. O. Makarov. 2013. №2 (21). P. 124–131.
4. Polozova A. N., Bryantseva L. V. Managerial analysis in the branches: textbook. М.: Knorus, 2010.
5. Sheremet A. D., Sayfullin R. S., Negashev E. V. Methods of financial analysis. М.: INFRA-M, 2001.
6. Sheremet A. D., Sayfulin R. S. Finance of enterprises. М.: INFRA-M, 1998.
7. Sheremet A. D., Negashev E. V. Methods of financial analysis. М.: INFRA-M, 1999.
8. Shadrina G. V. Comprehensive economic analysis of economic activity: textbook. М.: The Eurasian Open Institute, 2008.
9. Tonkikh A. S. Financial aspects of corporate resource management. Monograph. Yekaterinburg: Institute of Economics, UrB RAS, 2005.



## 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-omgrpu-21.pdf> (дата обращения 10.01.2007)
- Абрамов А.М. Молчание профессионалов // Независимая газета. 2010. 27 мая.
- О внесении изменений в статью 30 закона Ненецкого автономного округа «О государственной службе Ненецкого автономного



**Примеры структурированных аннотаций:**

**1** Мороз П. А. Анализ противоречий бюджетной и денежно-кредитной политик ЕС в преодолении последствий современного кризиса

**Цель.** Изучение причин возникновения кризисных явлений в странах-участниках ЕС и противоречий бюджетной и денежно-кредитной политик в преодолении последствий современного кризиса.

**Методы.** Проанализирована динамика экономического развития Еврозоны на основе сопоставления макроэкономических показателей Греции, Кипра и других стран ЕС, а именно, объемов номинального валового внутреннего продукта, валового государственного долга, динамики инвестиций в экономику, уровня безработицы, индекса потребительских цен и т. д.; определены «зоны риска» для тех стран, экономика которых наиболее поражена кризисом.

**Результаты.** Исходя из динамики базовых макроэкономических индикаторов, на основе научно обоснованных подходов и экспертных оценок, а также собственных выводов, исследована взаимосвязь между целями бюджетной и денежно-кредитной политик ЕС в современных кризисных условиях развития экономики Еврозоны. Сравнивая последствия финансиализации современной экономики с последствиями перепроизводства в реальном секторе развитых экономик во времена Великой депрессии (30-е гг. XX в.), делается вывод относительно наличия противоречий в реализации бюджетной и денежно-кредитной политик ЕС в преодолении последствий современного кризиса.

**Научная новизна.** Научная новизна заключается в исследовании взаимосвязи между бюджетной и денежно-кредитной политиками, когда использование различных инструментов и имплементация механизмов обеих политик подчиняются единой цели – преодолению последствий современного кризиса и обеспечению устойчивого экономического роста стран-членов ЕС в дальнейшем.

**2** Julie E. M. Scott, Jill L. McKinnon and Graeme L. Harrison. Cash to accrual and cash to accrual: a case study of financial reporting in two NSW hospitals 1857 to post-1975 // *Accounting, Auditing and Accountability Journal*. Vol. 16. № 1.

**Цель:** исследование направлено на анализ развития документооборота в рамках финансовой отчетности в двух больницах, финансируемых государством, в Новом Южном Уэльсе за период с 1857 году после 1975 году.

**Методология и методы:** ретроспективный анализ основан на технологических и концептуальных изменениях финансовой отчетности в указанный период. В качестве основного подхода используется теория «заинтересованных сторон», в основу анализа положены как первичные, так и вторичные данные.

**Результаты и область применения:** в данном исследовании приводится исторический контекст последних разработок отчетности и подотчетности в государственном секторе Австралии. В частности, подробно рассматривается вопрос ведения учета по методу начисления, что дает представление о природе трансформации бухгалтерского учета в организации государственного сектора, что может быть экстраполировано на организации иных форм подведомственности и собственности.

**Научная новизна:** выявлены закономерности изменений (и стабилизации) финансовой отчетности в больнице, связанные с социальным и политическим контекстом.

**3** Курицева Ю. Е. Долгосрочные последствия реструктуризации градообразующих угледобывающих предприятий (на примере муниципальных районов Пермского края)

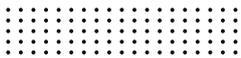
**Цель.** Выявление и оценка интенсивности долгосрочных последствий реструктуризации угледобывающих регионов, проводимой в условиях рыночной трансформации.

**Методы.** Исследование базируется на методах теории функциональной специализации поселений и теории реструктуризации. Для проведения расчетов использовались методы экономико-статистического анализа.

**Результаты и практическая значимость.** Выявлены тенденции социально-экономического развития муниципальных районов Пермского края угледобывающего профиля в условиях реструктуризации. Обоснованы факторы, усиливающие негативное влияние программ реструктуризации на территориальное развитие. Выявлены территории, в наибольшей степени пострадавшие в результате проведения реструктуризации, и ключевые недостатки реализованных программ территориального развития.

**Научная новизна.** Раскрыты долгосрочные негативные последствия реализации программ реструктуризации при отсутствии четко обоснованных механизмов территориального развития. Обоснована специфика влияния программ реструктуризации градообразующих предприятий на различные элементы сложных пространственных систем расселения.

**Авторская аннотация призвана выполнять функцию независимого от статьи источника информации!**



## ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ



- округа»: закон Ненецкого автономного округа от 19 мая 2006 года № 721-ОЗ // Собрание депутатов Ненецкого автономного округа. 2008. 24 мая.
- Россия и мир: гуманитар. проблемы : межвуз. сб. науч. тр. / С.-Петерб. гос. ун-т вод. коммуникаций. 2004. Вып. 8. С. 64–81.
  - Фенухин И. В. этнополитические конфликты в современной России: на примере Северо-Кавказского региона: диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук. М., 2002. 178 с.
  - Deming, W. Edwards (William Edwards). The new economics for industry, government, education / W. Edwards Deming. 1900. 367 p.
  - Об арбитражных судах в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 12 июля 2006 г.) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 18. Ст. 1589.
  - Шпер В. Л. Снова о качестве, определениях и сопутствующих материях // Методы менеджмента качества. 2002. № 1. С. 43–47.
  - О введение надбавок за сложность, напряженность и высокое качество работы [электронный ресурс]: указание Министерства социальной защиты Российской Федерации от 14 июня 1992 г. № 1-49-У. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

**Библиографические сведения указывают в описании в том виде, в каком они даны в источнике информации.**

10. Для нормативных актов в списке указывается начальная и последняя редакция.

11. **Помимо текста статьи автором представляются отдельным файлом в электронном виде на русском:**

- а) аннотация с обязательным указанием названия статьи, фамилии и инициалов автора **с переводом на английский язык**. Аннотация должна соответствовать требованиям ГОСТ 7.9-95 «Реферат и аннотация. Общие требования» (см. «Примеры структурированных аннотаций»). Аннотация включает следующие аспекты содержания статьи: предмет, цель работы; метод или методологию проведения работы; результаты работы; область применения результатов; выводы. Последовательность пунктов аннотации может быть изменена.

Объем аннотации должен составлять от 200 до 300 слов исключительно общепринятой терминологии. Текст аннотации не должен повторять название и текст статьи.

- б) ключевые слова и словосочетания (не более пяти) **с переводом на английский язык**;
- в) пристатейный библиографический список **с переводом на английский язык**.
- г) сведения об авторе в следующей последовательности: ФИО (полностью), место работы (учебы), занимаемая должность, ученая степень, ученое звание, почтовый адрес, рабочий телефон, адрес электронной почты **с переводом на английский язык**.

Дополнительные сведения к статье оформляются шрифтом Times New Roman 14 кегль, через 1 интервал, выравнивание по ширине.

12. Ответственность за достоверность указанных сведений несет автор статьи.

**Не принимаются статьи, направленные в редакцию без выполнения требований настоящих условий публикации.**

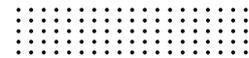
13. Статьи оцениваются членами редакционной коллегии, специалистами Уральского института-филиала РАНХиГС или других ВУЗов по профилю, соответствующему содержанию статьи. Статья направляется на рецензию без указания Ф.И.О. и иных данных, позволяющих идентифицировать автора. Автор вправе ознакомиться с выполненной рецензией. Автор вправе представить заверенную рецензию научного руководителя, доктора/кандидата наук соответствующего профиля. Решения о публикации, направленных в журнал материалов, принимает редакционная коллегия. Основанием для отказа в публикации материалов могут служить:

- а) несоответствие представляемого в редакцию материала тематике журнала
- б) несоответствие представляемого в редакцию материала требованиям, установленным редакцией журнала к публикации

Автор информируется об отклонении материалов, не соответствующих требованиям, установленным редакцией журнала.

Авторам бесплатно высылаются один авторский экземпляр журнала. Плата за публикацию статьи в журнале с аспирантов не взимается. Дополнительные экземпляры можно приобрести, сделав соответствующий заказ в редакции.

Адрес редакции: 620990, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, к. 25,  
тел. (343) 251-78-48  
e-mail.: [nvestnik@uapa.ru](mailto:nvestnik@uapa.ru)



## REQUIREMENTS TO PUBLICATION OF ARTICLES IN THE JOURNAL

1. Articles should be written on actual subjects indicated in the title of the journal in the areas of eg (political science, economy, sociology and law), but must be connected with an administrative subject (management of political, social, economic processes, legal regulation of various spheres of society and the state, current problems of state policy of modern Russia and corporate management). The editorial board reserves the right to publish articles in other areas of research besides those listed (for example, on philosophy, history, psychology and problems of higher education).

2. The Author should submit the article in an electronic form (on a diskette or CD disk or by E-mail *nvestnik@uapa.ru*) and on paper (1 copy). Other means of submission are not accepted. The editors do not return manuscripts, CD's and diskettes.

3. Requirements for the structure of the article:

- formulation of the problem in general and its connection to important scientific and practical tasks;
- analysis of recent research and publications, which laid the foundation for solving this problem;
- selection of the unsolved parts of the problem which the article is devoted to;
- formulation of purposes of the article (problem definition);
- basic material of research with full justification of scientific results;
- conclusions of this study and the prospects for further development in this direction.

4. The length of the article should be no more than 1 printed page (40,000 characters including spaces, **font Times New Roman size 14, spacing 1.5, 20 mm margins, the text should be justified without hyphens, with paragraph indentation 1, 25 cm**).

5. Illustrative materials (figures, drawings, schedules, diagrams, schemes) must be submitted in electronic format. All figures should have consecutive numeration.

6. Figures should be presented in the form of a table. Tables should not be large. Each table should have a serial number and a title. Numbering of tables should be consecutive. Abbreviations are not permitted except for units of measure. The electronic version of each table and figure should be submitted as a separate file. **Making tables – font Times New Roman 12 pt single-spaced.**

7. The title of the article should be centered and underlined in bold, font size 14. Only the first letter of the title should be capitalized, the others lower case. In the top right corner above the title, the full name of the author should be written in full. This should be followed

by the author's institutional affiliation, position, degrees if appropriate.

8. Footnotes should be placed in square brackets at the bottom of each page, with the number that corresponds to the number of the source in the bibliography, together with a page reference, the bibliographic list and page or article reference, for example: [8, p. 16], [8, article 16]). Usually the list of references must be at least 8–10 sources.

9. **A bibliography** is essential and is included in the total number of pages. The bibliography must be placed at the end of article in their order of appearance in the text, (not alphabetically and nor hierarchy of sources). Do not duplicate names, do not specify with the same number several sources or sources of literature used. Making the bibliography must meet the requirements of bibliographic description ISBD (International Standard Bibliographic Description), established by February 2013. For example:

- Agafonov N. N. Civil law: a textbook for high schools / Under the editorship of Kalpin A. G. The Ministry of Education of the Russian Federation, Moscow State Law Academy. Second edition, revised and enlarged. M.: Jurist, 202. 542 p.
- Gonthmaher E. The fate of the Russian state depends on will the new presiden be able to update the Russian political elite [E-resource]. URL: <http://www.liberal.ru/sitan.asp?Num=636> (date of access 23.01.2008).
- Orekhov S. I. Hypertext way of organizing virtual reality [E-resource] // Vestnik of Omsk State Pedagogical University: electronic scientific journal. 2006 [website]. URL: <http://www.omsk.edu/article/vestnik-omgpu-21.pdf> (date of access 10.01.2007).
- Abramov A. M. Silence of professionals // Nezavisimaya gazeta. 2010. May 27.
- On Amending Article 30 of the Law of the Nenets Autonomous District "On State Service of the Nenets Autonomous District": the law of the Nenets Autonomous District from May 19, 2006 № 721-RL // Assembly of Deputies of the Nenets Autonomous District. 2008. May 24.
- Russia and the World: the humanitarian problems: Interuniversity collection of scientific papers / St. Petersburg State University of Water Communications. 2004. Issue 8. P. 64–81.
- Fenuhin I. V. Ethno-political conflicts in modern Russia: the example of the North Caucasus region: the dissertation for the degree of candidate of political sciences. M., 2002. 178 p.



**Examples of structured abstracts:**

**1** Moroz P. P. **Analysis of the contradictions of fiscal and monetary policies of the EU to overcome the consequences of the present crisis**

**Purpose.** Study of the causes of the crisis in the EU member countries and contradictions of fiscal and monetary policies in overcoming the consequences of the present crisis.

**Methods.** Analyzed the dynamics of the euro area economic development based on a comparison of macroeconomic indicators in Greece, Cyprus and other EU countries, namely, the volume of nominal gross domestic product, gross public debt, dynamics of investment in the economy, the unemployment rate, consumer price index, etc., “risk zone” for those countries whose economies most affected by the crisis are defined.

**Results.** Based on the dynamics of basic macroeconomic indicators, based on evidence-based approaches and expertise, as well as own conclusions, investigated the relationship between the objectives of fiscal and monetary policies of the EU in the current crisis conditions of economic development in the Eurozone. Comparing the effects of financialization of the modern economy with the consequences of overproduction in the real sector of developed economies during the Great Depression (30-ies. Twentieth century.) author concludes the existence of contradictions in the implementation of fiscal and monetary policies of the EU to overcome the consequences of the present crisis.

**Scientific novelty.** Scientific novelty consists in studying the relationship between fiscal and monetary policy, where the use of various tools and mechanisms for implementation of both policies are subject to a common goal – to overcome the consequences of the present crisis and sustainable economic growth in the EU in the future.

**2** Julie E. M. Scott, Jill L. McKinnon and Graeme L. Harrison. **Cash to accrual and cash to accrual: a case study of financial reporting in two NSW hospitals 1857 to post-1975 // Accounting, Auditing and Accountability Journal. Vol. 16. № 1.**

**Purpose:** study aims to analyze the development of workflow within the financial reports in two hospitals, financed by the state, in New South Wales for the period from 1857, after 1975.

**Methodology and Methods:** A retrospective analysis based on technological and conceptual changes in the financial statements during the period. As a basic approach uses the theory of “stakeholders”, analysis is based on both primary and secondary data.

**Results and Applications:** This study provides the historical context of the latest developments of reporting and accountability in the public sector in Australia. In particular, discussed in detail the issue of accounting on an accrual basis, which gives an idea about the nature of the transformation of accounting in public sector organizations, which can be extrapolated to other forms of jurisdiction and property.

**Scientific novelty:** the regularities of changes (and stabilization) of the financial statements in the hospital associated with the social and political context are identified.

**3** Kuritseva Yu. E. **Long-term effects of restructuring city-mining enterprises (on example of municipal districts of Perm region)**

**Purpose.** Identification and evaluation of the intensity of the long-term impacts of restructuring the coal-mining regions, carried out in the conditions of market transformation.

**Methods.** The study is based on the methods of the theory of functional specialization of settlements and the theory of restructuring. For the calculation methods were used economic and statistical analysis.

**Results and practical significance.** The tendencies of socioeconomic development of coal profile municipalities of Perm region under restructuring are identified. Justified factors that increase the negative impact of structural adjustment programs on territorial development. Identified areas most affected by restructuring, and the key disadvantages of territorial development programs implemented.

**Scientific novelty.** Disclosed a long-term negative consequences of the implementation of restructuring programs in the absence of clearly justified mechanisms of territorial development. Substantiated specifics influence programs of enterprise restructuring on various elements of complex spatial systems of settlement.

**Author’s abstract designed to serve as an independent source of information!**

- Deming, W. Edwards (William Edwards). The new economics for industry, government, education / W. Edwards Deming. 1900. 367 p.
- On Arbitration Courts in the Russian Federation: Federal Constitutional Law of 28 April 1995 № 1-FCL (as amended on July 12, 2006) // Collection of Laws of the Russian Federation. 1995. № 18. Art. 1589.
- Shper V. L. Again about the quality, definitions and related matters // Methods of Quality Management. 2002. № 1. P. 43–47.
- On the introduction of allowances for complexity, intensity and quality of the work [E-resource]: designation of the Ministry of Social Protection of the Russian Federation dated June 14, 1992 № 1-49-D. The document has not been published. Access of legal reference system “ConsultantPlus”.

**The numbered order of references in the text should be the same in the Bibliography.**

10. For statutory acts in the list, both original and most recently amended version should be included.

**11. In addition to the text of the article, the author should submit in a separate electronic file the following information in Russian:**

- a) abstract must indicate the title of article, surname and initials of the author **with an English translation**. The abstract must meet the requirements The state standard 7.9-95 “Summary and abstract. General requirements”. Abstract includes the following aspects of the content of the article: the subject, the purpose of work, method or methodology of work, results, the field of application of results, conclusions. The sequence of abstract can be changed. Volume of abstract should be between 200 to 300 words of accepted terminology only.

Abstract text should not repeat the title and text of the article.

- b) Keywords and word combinations (no more than five) **with an English translation;**
- c) Bibliography **with an English translation;**
- d) Author details – full name, position and institutional affiliation and, contact information (postal address, e-mail address, and phone contact) – **with an English translation.**

Additional information to the article are made in font Times New Roman size 14, spacing 1, width adjustment.

12. The author is responsible for the authenticity of information.

**Articles directed to the editor without the requirements of these terms of publication, are not accepted**

13. Articles are subject to external review and by members of the editorial board and Ural institute branch of RANEPА experts in corresponding subject areas. Article sent for review without name and other data to identify the author. The author have the right to familiarize with performed review. The author may submit a certified review of scientific adviser, Doctor / Candidate of Sciences of corresponding profile. Decision to publish the article takes the editorial board. 12. Decision on the publication of the materials submitted is taken by the editorial board. Reasons for a decision against publication may include:

- a) a discrepancy between the subject of the article and the fields covered by the journal
- b) a discrepancy between the article and the publication specifications of the journal

In case of rejection, the author will be informed in due course by the editorial of the reasons for non-publication.

The author will receive one copy of the journal free of charge. Additional copies are available if the author places an order with the editorial board.

Address of the editorial board: 620990, Ekaterinburg, 8 Marta Street, 66, room № 25.

Tel. 343 2517 848.

E-mail.: [nvestnik@uapa.ru](mailto:nvestnik@uapa.ru)



*Журнал выходит 6 раз в год*

*Учредитель и издатель:*

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
**Российская академия народного хозяйства и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации**

*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 30.06.2018

Формат 60 × 84/8. Гарнитура «Times New Roman». Усл. печ. л. 22. Тираж 999.

Отпечатано РИО Уральского Института управления – филиала РАНХиГС.

Заказ № 195

# ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ

---



**УРАЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ**  
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА  
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ЕКАТЕРИНБУРГ