

ИЕРЕМИЯ БЕНТАМ О ТЕОРИИ ОРГАНИЗАЦИИ, ПРИНЯТИИ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ, ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ И ПОЛИТИКИ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

УДК: 321.01(091)(410)

ББК: 66.1(4Вел)5-18

DOI: 10.22394/2304-3369-2020-3-6-19

ГРНТИ: 10.07.53

Код ВАК: 23.00.02

А.А. Ковалев

Российская академия народного хозяйства и
государственной службы при Президенте РФ,
Санкт-Петербург, Россия

Е.Ю. Князева

Российская академия народного хозяйства и
государственной службы при Президенте РФ,
Санкт-Петербург, Россия

АННОТАЦИЯ:

Цель. Комплексное изучение взглядов Иеремии Бентама как основателя философии утилитаризма. Для достижения этой цели решены следующие задачи: 1) теория утилитаризма рассмотрена сквозь призму ценности личности; 2) рассмотрены идеи Бентама по реализации управленческих концепций в практике государственного управления, послужившие основой для современной аналитики публичной политики; 3) рассмотрена деятельность Бентама в области административного управления.

Методы. При написании исследования были применены методы историко-логического, политологического и социологического анализа.

Результаты. В статье были рассмотрены идеи Бентама и его работа в трех областях: организационная теория и принятие решений, анализ государственной политики и административное управление. Из наследия Бентама были вычленены и сформулированы его ключевые идеи об анализе государственной политики и административном управлении, которые, как считалось ранее, возникли лишь в XX веке.

Научная новизна. Утилитаризм по-прежнему является актуальным подходом к принятию правительственных, социальных и организационных решений в современную эпоху. Бентам считал, что он открыл единственную моральную основу, на которой должны приниматься правительственные, социальные и организационные решения. Такие решения должны быть основаны на идее достижения наибольшего блага для наибольшего числа людей, то есть на принципе максимальной полезности. Бентама справедливо можно считать последователем многих конструктивных идей Французского Просвещения и интеллектуальным и духовным крестным отцом британского государства всеобщего благосостояния, реализованной на практике во второй половине XX столетия.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: утилитаризм, Иеремия Бентам, теория организации, управленческие концепции, публичная политика, государственное и административное управление.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Андрей Андреевич Ковалев, кандидат политических наук, доцент, Северо-Западный институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации,
199178, Россия, г. Санкт-Петербург, Средний пр. В.О., д. 57/43, kovalev-aa@ranepa.ru

Екатерина Юрьевна Князева, Северо-Западный институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 199178, Россия, г. Санкт-Петербург, Средний пр. В.О., д. 57/43, elynth@inbox.ru

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Ковалев А.А., Князева Е.Ю. Иеремия Бентам о теории организации, принятии управленческих решений, государственном управлении и политики: история и современность // Вопросы управления. 2020. № 3 (64). С. 6–19.

Введение

Историки давно поняли, что история пишется или переписывается каждым новым поколением заново. Более века назад историк Уильям Слоун, работавший в Колумбийском университете, отмечал, что «каждая эпоха требует истории, написанной с ее собственной точки зрения, со ссылкой на ее собственные социальные условия, ее мысли [и] ее убеждения» [28]. С одной стороны, о любой минувшей исторической эпохе следует писать с точки зрения ее идеалов, а не самого историка, но чаще всего любое новое исследование прошлого неизбежно привносит дух собственной современности. В реальности же каждая социальная и гуманитарная дисциплина, включая организационную теорию и поведение, должна помнить об этом обстоятельстве.

Идеи, теории и личности, отвергнутые как устаревшие, основанные на социальных условиях, мыслях и верованиях одного поколения, имеют любопытное свойство возрождаться с обновленной жизненностью в последующих поколениях. Исторической личностью, которая, возможно, заслуживает переоценки новым поколением, является британский философ, социолог и моралист Иеремия Бентам (1748–1832 гг.). Если когда-либо и существовал исторический персонаж, чьи идеи и труды были переосмыслены и неверно истолкованы, то это именно Иеремия Бентам. Посмертная слава Бентама, чье имя всегда будет ассоциироваться с утилитаризмом и принципом «наибольшего блага для наибольшего числа людей», не слишком блистала на протяжении многих последующих поколений ученых и широкой образованной публики.

Видимо, это объясняется тем, что Бентама мало заботило то, что можно назвать формальной систематизацией собственного наследия. Две его наиболее известные работы – «Введение в основание нравственности и законо-

дательства» и фрагмент «О правительстве» – были опубликованы в неполном виде. В законченном виде существует труд «Деонтология, или наука о морали». То, что сегодня широко известно о творчестве Иеремии Бентама, или, вернее, то, что считается известным, основано главным образом на его собрании сочинений, организованном и опубликованном в 1843 году душеприказчиком его имущества Джоном Бауэрингом. Бауэринг взял на себя значительную вольность в своей роли редактора Бентама, последовательно удаляя все, что он считал оскорбительным для английских правящих кругов той эпохи.

Один из самых больших вопросов, оставшихся без ответа относительно Иеремии Бентама и утилитаризма на протяжении последующих поколений, заключается в том, как либеральная, фактически революционная теория XVIII века о принятии правительственных, общественных и организационных решений была интерпретирована, переосмыслена и неправильно истолкована до такой степени, чтобы быть трактуемой именно в качестве консервативной и неэгалитарной теории в конце XX века. Вспомним, например, что в разгар французской революции в 1792 году (едва ли это был самый консервативный период в мировой истории) Бентам был провозглашен Национальным собранием почетным гражданином Франции. Французы признавали в Иеремии Бентаме и отстаиваемом им утилитаризме родственные духовные интенции, прежде всего, дух свободы, равенства, братства. На наш взгляд, можно провести генетическую связь, которая начинается с идей и работ Бентама и идет к Джону Миллю. А затем – к его более известному сыну Джону Стюарту Миллю, к идеям фабианского социализма, которое выражало основанное в 1845 году общество, видными членами которого в разное время были Сидни и Беатрис Вебб, Бернард Шоу, Герберт Уэллс и Бертран Рассел.

Наконец, генетическая связь с идеями Бентама прослеживается в идеалах и практической деятельности Лейбористской партии, созданной в 1945 году, и идейных основах современного британского государства всеобщего благосостояния. Талькотт Парсонс утверждал, что Бентам является «интеллектуальным отцом британского социализма [и] сторонником использования государственной власти как инструмента социальных реформ» [26].

Бентама справедливо можно считать приемным сыном французской революции и интеллектуальным духовным крестным отцом британского государства всеобщего благосостояния. Поэтому странно, что этот мыслитель был отвергнут как консервативный и неэгалитарный создатель устаревшей и неосуществимой теории принятия правительственных, общественных и организационных решений. Это обстоятельство вполне может считаться одной из самых необычных интерпретаций мыслителя последующими поколениями, ложных переосмыслений и неверной интерпретации, которое когда-либо предпринималось в духовной истории человечества.

В нашей стране наследию Бентама особенно «не повезло», ибо в общей оценке этого мыслителя доминировали хлесткие и несправедливые слова Карла Маркса, который заклеймил его «гением буржуазной глупости» [9]. В советское время труды Бентама не переиздавались, хотя на исходе советской эпохи был выпущен ряд работ, рассматривавших различные аспекты его наследия. Можно назвать работы Е. Ю. Барловой [1], И. Н. Грязина [6], был выпущен альманах «Наука о морали. Бентам и Россия» [14].

Но, в основном, Бентам лишь упоминается в работах исследователей, хотя и довольно часто, когда рассматриваются различные философские учения рубежа XVIII–XIX веков и самые различные проблемы и вопросы, связанные с этими концепциями. Это работы И. И. Гарина [3], К. С. Гаджиева [2], П. А. Горохова [5], Е. В. Дегтярева [7], С. Г. Карамурзы [8] и многих других ученых.

В этой статье рассматриваются идеи и труды Иеремии Бентама как основателя утилитаризма. Эта работа направлена на достижение трех целей. Во-первых, теория утилитари-

зма пересматривается с намерением продемонстрировать, что она далеко не является консервативной неэгалитарной теорией, ее акцент на личности и ценности личности по-прежнему является столь же радикальной доктриной сегодня, как и тогда, когда она была впервые предложена. Во-вторых, рассматриваются идеи Бентама, легшие в основу анализа государственной политики. Мы отстаиваем здесь тезис о том, что Бентам может рассматриваться как прототип современного аналитика публичной политики и что его идеи по теории реализации управленческих концепций в практике государственного управления предвосхищают современную озабоченность этим аспектом изучения публичной политики. В-третьих, рассматриваются идеи и деятельность Бентама в области административного управления. Отмечается, что многие идеи Бентама предшествуют тому, что сегодня считается современными теориями управления. Однако прежде чем приступить непосредственно к решению этих трех основных задач, приведем краткий биографический очерк Иеремии Бентама.

Иеремия Бентам:

его жизнь и творческое наследие

Иеремия Бентам родился в 1748 году. Его отец был адвокатом, и предполагалось, что он пойдет по стопам отца. Он был не по годам развитым ребенком, который, по слухам, знал алфавит еще до того, как научился говорить, и к трем годам прочитал восьмитомную историю Англии Поля де Рапена [27]. Он получил свое начальное образование в Вестминстерской школе, где он преуспел в греческом и латинском языках. В 1760 году, в возрасте 12 лет, он поступил в Королевский колледж Оксфорда, окончив его в 1764 году. Затем он продолжил изучать право и был принят в коллегию адвокатов в 1767 году. Хотя у него был непреодолимый интерес к юриспруденции и он много писал на эту тему, он никогда не практиковал как юрист.

Бентам получил значительное семейное наследство, которое обеспечило ему независимый доход и, таким образом, много времени и свободы для размышлений и написания собственных работ. В 1770 году он совершил поездку в Париж. После этой поездки

ки им был анонимно опубликован перевод на английский язык книги Вольтера «Le Taureau Blanc» («Белый Бык»). В 1776 году, вскоре после принятия американской Декларации независимости, Джон Линд вместе с Бентамом в качестве анонимного соавтора опубликовали небольшую работу под названием «Реакция на Декларацию независимости американского Конгресса» [18]. Линд и Бентам критиковали декларацию, утверждая, среди прочего, что люди обладают «неотчуждаемыми правами», среди которых жизнь, свобода и стремление к счастью.

В этой работе Линд и Бентам указывали на логические проблемы, связанные с утверждением неотчуждаемых прав. Они также утверждали, что порой правительства вынуждены обязательно отнимать жизнь, ограничивать свободу и ограничивать индивидуальное стремление к счастью. Несмотря на отвращение Бентама к доктрине неотчуждаемых прав или любой доктрине, основанной на концепции естественных прав или прав человека, он все же в конечном итоге провозгласил, что американская демократия была «лучшим правительством, которое есть или когда-либо было» [20].

Бентам опубликовал свою первую крупную работу – фрагмент «О Правительстве» – в 1776 году. Работа была выпущена анонимно в Англии и вызвала значительный интерес как к ее содержанию, так и к ее авторству [22]. Книга привлекла внимание лорда Шелбурна, который заинтересовался идеями Бентама. Через лорда Шелбурна Бентам был представлен французской эмигрантской общине, проживающей в Англии. Эти связи впоследствии должны были помочь распространению идей Бентама во Франции. Впоследствии лорд Шелбурн недолго занимал пост премьер-министра с 1782 по 1783 год.

С 1785 по 1788 год Бентам посещал Россию. Находясь в нашей стране, он подготовил большую часть рукописи, которая в конечном итоге была опубликована как защита ростовщичества. Эта книга должна была прочно утвердить Бентама как сторонника невмешательства в экономику. В 1789 году Бентам опубликовал вторую из своих главных работ – «Введение в основание нравственности и за-

конодательства», – в которой он представил миру концепцию утилитаризма.

В 1809 году Бентам взялся разрабатывать концепцию тюремной реформы. В течение нескольких лет он усердно лоббировал свою концепцию образцовой тюрьмы, называемой «паноптикум». Его усилия ни к чему не привели. В последние годы своей жизни Бентам был вовлечен в революционные движения в Испании, Португалии, Греции и Южной Америке. Он написал Конституционный кодекс, третий из своих основных трудов, по приглашению португальского Кортеса (парламента). Он переписывался с главами Греции, Аргентины и Колумбии и разослал им копии Конституционного кодекса. Он также состоял в личной переписке с Симоном Боливаром, президентом Колумбии в 1819–1830 гг.

Иеремия Бентам умер в возрасте 84 лет. Вскоре после его смерти, в окружении его последователей, называемых «философскими радикалами», было вскрыто тело Иеремии Бентама. Будучи всегда утилитарным, Бентам знал, что медицинские школы испытывали трудности с приобретением тел для анатомического изучения из-за суеверий XVIII века. Он пришел к выводу, что больше счастья принесет то, что его тело будет изучено, а не просто похоронено. После вскрытия тело Бентама было забальзамировано и помещено в вертикальное положение прямо в старом административном здании Университетского колледжа Лондона, где его можно увидеть и по сей день.

Основные духовные связи

Основное воздействие на мышление Бентама оказали Френсис Бэкон, Томас Гоббс, Дэвид Юм, Джон Локк, Чезаре Беккариа, Джозеф Пристли, Клод Гельвеций и Жан Д'Аламбер. Бентам заимствовал свой эмпиризм у Бэкона, свою эпистемологию – у Локка в его работе о человеческом разумении, а свою методологию, в том числе свое стремление к ясным определениям, комментариям и языку, – частично у Локка и частично у Д'Аламбера. Бентам почерпнул свои представления о государственном суверенитете из трудов Гоббса. Бентам был твердым противником концепции «естественных прав». Он считал, что люди имеют только те права, которые им дает

правительство. Из-за его сильного неприятия «естественных прав» или любых других прав, основанных на том, что Бентам назвал апелляцией к эмоциям, а не к разуму, утилитаризм Бентама обычно считается «нелиберальным».

Бентам развил свой взгляд на утилитаризм, главным образом, из работ Беккария, Пристли, Юма и Гельвеция. Бентам прочитал трактат «О преступлениях и наказаниях» Беккариа (1764 г.) и «Очерк о первых принципах управления» Пристли (1768 г.), оба из которых содержали принципы утилитаризма. Сам Бентам никогда не был уверен, из какого источника он впервые узнал о «великой истине» принципа утилитаризма. В конце концов, он пришел к тому, чтобы признать отождествление Юмом ценности с полезностью «как практической философской основы, на которой можно было бы построить простую, но основательную программу рационализации права и морали» [16]. Труды Юма также научили Бентама применять принцип полезности к индивидуальному поведению. Однако, именно от Пристли Бентам научился применять этот принцип к целям государственного устройства [24]. От изучения трудов Гельвеция Бентам пришел к пониманию того, что «закон возвышается над всем, что делают люди», и, таким образом, дал руководство к синтезу мыслей Юма и Пристли.

Основные произведения Бентама

То, в какой Иеремия Бентам известен сегодня не понаслышке, происходит из двух его работ: фрагмент «О Правительстве» (1776 г.) и «Введение в основание нравственности и законодательства» (1789 г.). Его третья крупная работа – «Конституционный кодекс» – едва ли когда-либо читается сегодня. Это прискорбная ситуация, потому что она содержит многие идеи Бентама об анализе государственной политики и государственном управлении.

Фрагмент «О Правительстве» – это работа о суверенитете. Дискуссия о суверенитете, однако, почти вторична по отношению к реальным целям Бентама, направленным на критику плачевного состояния английской юриспруденции. Бентам стремился применить собственный утилитарный принцип к действиям правительства и особенно к законодательству. Начав изучать право, Бентам обнаружил пра-

ва и обязанности различных классов человечества, смешанные в одну огромную и нерасчлененную кучу: «люди разорены за то, что не знают того, что им не дано и не дозволено узнать; и вся ткань юриспруденции есть лабиринт без единого просвета» [22].

Бентам рассматривал английскую Конституцию как «лоскутное одеяло и устаревший продукт случайных случайностей, противоречивых компромиссов, поспешных поправок и преходящего вдохновения, не связанного никакой логикой и не укорененного ни в каком принципе». Вместо того чтобы внести свой вклад в то, что Бентам называл существующей «кучей», он предпочел реформировать закон, а не применять его бездумно на практике.

Бентам начинает свое «Введение в основание нравственности и законодательства» так: «Природа поставила человечество под управление двух суверенных хозяев: боли и удовольствия. Только они должны указывать нам, что мы должны делать, а также определять, что мы будем делать» [4]. Бентам затем приступает к полному изложению и защите идеи полезности как первого принципа морали, законодательства и принятия управленческих решений. Сопоставляя фрагмент «О Правительстве» и «Введение в основание нравственности и законодательства», первый представляет собой первоначальную попытку Бентама применить принцип полезности к правительственному, общественному и организационному принятию решений. В последнем случае Бентам представляет принцип полезности как полномасштабную моральную философию.

«Введение в основание нравственности и законодательства» было задумано как введение в гораздо более обширную работу, но в своей истинной манере Бентам так и не завершил рукопись. Это сочинение получило значительное внимание как в Англии, так и во Франции – хотя и разного по своей сути характера. В Англии члены партии тори критиковали эту работу как «непатриотичную, нехристианскую и материалистическую» [29]. Тем не менее, эта работа выдвинула утилитаризм на первый план в Англии и заставила его быть принятым в качестве одной из сторон многих дебатов о государственной политике. Во Франции эта работа была хорошо принята и оценена как

написанная в духе Вольтера и идей европейского Просвещения.

«Конституционный кодекс» (1830 г.) был еще одним сочинением Бентама, которое было опубликовано в неполном виде. Эта почти нечитабельная работа появилась в конце жизни Бентама, всего за два года до его смерти. Извилистый текст, несомненно, объясняет, почему к этой работе сегодня редко обращаются. Несмотря на проблемы с читаемостью, Конституционный кодекс представляет собой кульминацию мышления Бентама, которое значительно эволюционировало за эти годы. Эта работа была задумана как типовая Конституция, то есть не как Конституция для конкретной страны, а скорее как «идеальный кодекс для идеальной республики» [23]. Кодекс Бентама, однако, был разработан для значительно более сложной единицы управления – национального государства.

Бентам об организационной теории и принятии решений

С точки зрения организационной теории и принятия управленческих решений наибольший интерес представляют идеи Бентама и его работы по утилитаризму. Бентам считал, что он открыл единственную моральную основу, на которой должны приниматься правительственные, общественные и организационные решения. Такие решения должны быть основаны на наибольшем благе для наибольшего числа людей. В современной терминологии принимаемые решения должны быть максимально полезными.

На первой странице предисловия к фрагменту «О Правительстве» Бентам вводит утилитарный принцип: «величайшее счастье наибольшего числа людей есть мера добра и зла» [22]. Критика Бентамом плачевного состояния британской юриспруденции по существу является способом показать, что утилитаризм является высшим принципом, на котором должно базироваться право и на котором следует принимать правительственные, общественные и организационные решения по сравнению с «особыми местными традициями власти».

Бентам утверждает, что правительственное, общественное и организационное принятие решений должно основываться на принци-

пе полезности. Согласно Бентаму, применение принципа полезности к законам, постановлениям, государственной политике и принятию организационных решений, в целом, требует, чтобы именно принцип «величайшего счастья» был путеводным светом.

Критика утилитаризма

Три основных критических замечания обычно высказываются против утилитаризма как ведущего подхода к принятию правительственных, общественных и организационных решений. Во-первых, это обвинение в том, что утилитаризм является консервативной и неэгалитарной доктриной и, следовательно, не является подходящей основой для принятия широких правительственных, общественных и организационных решений. Во-вторых, это обвинение в том, что утилитаризм неосуществим из-за невозможности определения индивидуальных функций полезности. В-третьих, это обвинение в том, что утилитаризм является телеологической этической системой, где цели оправдывают средства.

1. Утилитаризм – это консервативная и неэгалитарная доктрина

Основная критика утилитаризма в современной литературе заключается в том, что он не дает «адекватного представления об индивидуальных правах и привилегиях и поэтому не обеспечивает должного уважения к людям» [15]. В конечном счете, как утверждает, утилитаризм имеет дело только с максимизацией полезности, а не с ее распределительными эффектами. Пожалуй, наиболее влиятельной критикой утилитаризма является критика Джона Ролза в его книге «Теория справедливости», опубликованной впервые в 1971 году. Ролз утверждает, что исчисление, основанное просто на общей полезности, изначально несправедливо по отношению к наименее преуспевающим группам в обществе [13].

Отвечая на первое обвинение, мы должны прежде всего вспомнить, что Бентам был продуктом своего времени и, следовательно, пытался поместить утилитаризм в контекст этой эпохи. В социально стратифицированной Англии XVIII века утилитаристский принцип «величайшее благо для наибольшего числа людей» был радикальной, если не революционной концепцией. Утилитаристский прин-

цип был лишен каких-либо социальных классовых различий в том смысле, что он относился к каждому индивиду одинаково. В утилитарном исчислении каждому индивиду присваивалось значение «1» независимо от его социального класса. Король и простолюдин одинаково ценились в этом отношении.

Двигаясь вперед к современной эпохе, утверждение о том, что отношение ко всем одинаково (присвоение каждому человеку значения «1») каким-то образом не обеспечивает должного уважения к отдельным людям, является просто непоследовательным. Каким образом, например, равное обращение с каждым человеком не обеспечивает должного уважения к нему? Рассмотрим, что происходит, когда имеет место обратное, когда все люди не рассматриваются как равные (присвоено значение «1»). В качестве примера можно привести историю Соединенных Штатов. Например, американским индейцам одно время по существу присваивалось значение «0», во-первых, из-за политики США по истреблению коренного населения и, во-вторых, из-за их статуса как подопечных федерального правительства.

Обвинение в том, что утилитаризм является консервативной неравновесной доктриной, основано не на самом утилитарном подходе, а скорее на том факте, что Бентам не разделял концепцию индивидуальных прав или, как принято говорить сегодня, прав человека. Интересным моментом для рассмотрения является то, что если бы Бентам принял понятие индивидуальных прав и использовал его в качестве основы для своего утилитарного подхода, то эта дискуссия, вероятно, не имела бы места.

2. Утилитаризм является неработоспособной системой из-за невозможности определения индивидуальных функций полезности

Отвечая на второе обвинение, полезно напомнить, что проблемы, связанные с операционализацией утилитаризма в реальных ситуациях принятия управленческих решений, были известны в течение некоторого времени. Например, философ и теолог Уильям Уэвэлл в своих лекциях по истории моральной философии (1845) указывает, что «определение нравственности поступков по количеству счастья [полезности], которое они производят, не

может быть выполнено ... [, потому что] мы не можем вычислить все удовольствие и боль, возникающие в результате какого-либо одного действия» [30].

Философы обычно различают утилитаризм *действия* и утилитаризм *правил*.

Утилитаризм действия утверждает, что каждый индивидуальный поступок должен оцениваться по его последствиям. Используя современный язык анализа затрат и выгод, одно из наиболее известных применений концепции утилитаризма заключается в том, что любое действие (или государственная политика) должно включать в себя расчет как его затрат, так и выгод (т.е. последствий). Выгоды от любого действия или публичной политики должны превышать его издержки, иначе это действие вообще не должно предприниматься [19].

Утилитаризм правил считает, что должно быть изучено именно применение норм права к отдельным случаям, а не применение индивидуального восприятия или личного исчисления к индивидуальному действию.

Джон Стюарт Милль отстаивал утилитаризм правил, достаточно естественно апеллируя к утилитарному принципу: «правило предпочтительнее, если его последствия лучше, чем отсутствие правила» [12].

3. Утилитаризм – это телеологическая этическая система, где цели оправдывают средства

С этим третьим обвинением можно справиться быстро. Современные философы, пытающиеся классифицировать этические теории, остановились на дихотомических категориях деонтологических этических теорий и телеологических этических теорий. Из-за подхода «величайшее благо для наибольшего числа», возможно, понятно, почему утилитаризм был классифицирован как телеологическая этическая система. Тем не менее, утилитарное исчисление предполагает, что каждому индивиду присваивается значение «1». Другими словами, Бентам и утилитаризм озабочены не только последствиями правительственных, общественных и организационных решений, но и тем, как они достигаются. Этот факт может быть недостаточным для того, чтобы квалифицировать утилитаризм как деонтологиче-

скую этическую систему, но он представляется достаточным для того, чтобы дисквалифицировать его как телеологическую этическую систему. Возможно, эта дискуссия больше говорит о проблемах дихотомических этических классификационных систем, чем об идеях и работах самого Иеремии Бентама.

Утилитаризм вышел из моды после 1960-х годов, потому что он не основан на доктрине естественных прав или прав человека. Можно также утверждать, что утилитаризм был еще в большей степени отвергнут из-за отсутствия у него «групповой» перспективы. Начиная с 1960-х годов, групповая перспектива затмила индивидуальные приоритеты перспектив. С точки зрения группы, индивиды менее важны, чем совокупность индивидов. Например, показательны в этом отношении продолжающиеся прения по вопросу о позитивных действиях, которые основываются на групповой перспективе, а не на заслугах, которые основываются на индивидуальной перспективе. Для сторонников групповой перспективы решение не пренебрегать и не отвергать Бентама и утилитаризм был бы молчаливым принятием исчисления, основанного на индивидуальной перспективе. Если этот феномен представляет собой истинный маятниковый поворот в сторону от групповой перспективы, то Бентам, утилитаризм и ценность могут стать более приемлемыми в качестве подхода к принятию правительственных, общественных и организационных решений. В конечном счете, однако, возможно, что практика уже сказала победное слово в поединке с теорией. И это видно, когда речь заходит о принятии правительственных, общественных и организационных решений. Теория общественного выбора, теория рационального выбора, теория игр, анализ затрат и выгод и наука о принятии решений – в целом все они имеют свои корни в наследии Бентама и утилитаризме.

Бентам об анализе государственной политики

Иеремия Бентам никогда не занимал государственных должностей. Тем не менее, ему приписывают влияние на многочисленные британские правительственные реформы. Поскольку он был финансово независим, он мог

взяться за перо и высказаться по любому вопросу государственной политики того времени, не опасаясь неблагоприятных экономических последствий для себя лично.

Бентам был эмпириком, который выступал за использование количественных методов в социальном наблюдении и развитие свободного от определенных ценностей языка, лишено эмоциональных и двусмысленных терминов. Бентам был очарован тем, что он считал способностью языка запутывать и мистифицировать обыденное. В этой связи он особо критиковал право и законы.

Бентам наиболее определенно понимал необходимость того, что сегодня называется «прозрачностью» в правительстве. Больше всего на свете Бентам хотел развить науку о человеческом поведении, основанную на количественном подходе к применению утилитарного правила в теории и практике управления. Возможно, он был чрезмерно озабочен количественной оценкой и измерением, что заставило Джона Стюарта Милля заметить, что ценность достижений Бентама заключается «не в его мнениях, а в его методе» [17]. Хотя комментарий Милля может преувеличивать этот фактор, Бентам, тем не менее, посвятил себя тому, что можно назвать «исчерпывающим аналитическим методом», который, по его мнению, должен составлять основу анализа государственной политики.

Если использовать термины публичной политики, утилитаризм был концептуализацией Бентамом «общественного интереса», и он был готов использовать применение утилитаризма для работы над любым вопросом публичной политики того времени. Его объемистые труды, хотя и не законченные и не систематизированные, по существу стали законодательными справочниками для его последователей.

Среди многих вопросов государственной политики, которые изучал Бентам, можно назвать следующие: национальная система государственного образования, национальная служба здравоохранения, национализация социального обеспечения, отмена смертной казни, национальная перепись населения, реорганизация лондонской полиции, проведение ежегодных выборов, избирательные округа

равного размера, расширение избирательного права и тайное голосование. В своей независимости, в сфере охвата и широте своего анализа государственной политики, а также в своем акценте на использовании анализа для разработки более совершенных законов Бентам вполне может претендовать на то, чтобы быть прототипом современного мозгового центра государственной политики, хотя и единоличным мозговым центром.

То, что Бентам был озабочен улучшением государственной политики, – это реальный факт, но еще больше он был озабочен тем обстоятельством, как эта политика реализуется. Следовательно, Бентам не только предписал политику, но и пошел на многое, чтобы предписать конкретные процедуры для того, как эта политика должна осуществляться.

По мнению Бентама, частью совершенствования процесса принятия правительственных, общественных и организационных решений является обеспечение надлежащего выполнения принятых решений. Бентама особенно интересовало то, что сегодня называют «теорией реализации». Этот аспект анализа государственной политики, как правило, предполагается имеющим место, начиная с 1970-х годов и плодотворной работы Вильдавского и Прессмана [21]. Примером того, что сегодня мы бы назвали «нисходящим» подходом Бентама к осуществлению политики, являются его идеи и труды об отправлении правосудия, выраженные в Конституционном кодексе. Бентам считал, что правосудие должно осуществляться быстро. Для обеспечения этого он выступал за проведение судебных заседаний по вечерам и в выходные дни. Переходя от разработки политики к ее осуществлению, Бентам предписал, что судьи могут спать, когда они не заняты другими делами. Однако судья «должен спать в кровати ногами к входу. С каждой стороны и у подножия кровати поднимаются доски, по которым может скользить другая доска, оснащенная бумагой и другими материалами. – Чтобы исполнить свою функцию, то [...] судье стоит только сесть в постели» [23].

На наш взгляд, это внимание Бентама или, возможно, даже чрезмерное внимание к деталям процедур осуществления государственной политики отличает его от большин-

ства других мыслителей XVIII века. Эмпиризм Бентама, вероятно, и стал причиной его столь пристального внимания к процедурам, хотя сегодня они и способны порой вызвать улыбку. Он хотел продемонстрировать, что его альтернативная политика была на самом деле реалистичной и осуществимой.

Бентам о государственном управлении

Бентам также был озабочен объяснением того, как различные правительственные учреждения должны были работать фактически, а также квалификацией, обязанностями и ответственностью отдельных лиц, которые должны были трудиться в этих учреждениях. Почти 80 % объема его «Конституционного кодекса» практически посвящено тому, что можно было бы назвать бюрократическими проблемами и административными вопросами. Следовательно, эту работу можно также рассматривать как трактат по государственному управлению. С этой точки зрения Конституционный кодекс был назван «последовательной и полностью разработанной теорией управления». Особенно интересным аспектом кодекса Бентама является то, что в нем представлены организационные теории и концепции управления, которые, как принято считать, были сформулированы только в начале XX века [10; 11].

Глава VIII «Конституционного кодекса» Бентама посвящена должности премьер-министра, главы исполнительной власти идеальной республики Бентама. В этой главе Бентам определяет то, что он считает функциями исполнительной ветви власти, или то, что сегодня можно было бы назвать различными областями административного управления. В кодексе определены около 17 отдельно идентифицируемых административных функций. Некоторые из наиболее заметных административных функций: планирование и руководство; контроль; кадровая функция; надзор (инспекция, мониторинг и оценка); закупки; ведение архивов; а также сбор, отчетность и публикация национальных статистических данных и докладов. Рассматривая административные функции, предложенные Бентамом, мы почти не сомневаемся, что он имеет дело с «управленческой наукой».

Джей Хьюм в своей книге «Бентам и бюрократия» сопоставляет список административных функций Бентама с перечнем функций двух теоретиков административного управления XX века: Анри Файоля и Лютера Гулика. Юм приходит к выводу, что все 14 принципов управления Файоля можно найти у Бентама, а также во всех мероприятиях Гулика (планирование, организация, укомплектование штатов, руководство, координация, отчетность и бюджетирование), за исключением координации [25].

Что касается кадровых вопросов, то Бентам считал, что юридически рациональный подход к государственному управлению может быть достигнут только путем создания «бюрократического административного аппарата». Бентам также полагал, что правительство может служить утилитарному принципу только тогда, когда две противоположности – «предпочтение самому себе» и «покровительство» – являются ограниченными.

Учитывая эти озабоченности, он уделяет значительное внимание набору государственных служащих. Основными требованиями к государственной службе, согласно Бентаму, были моральные, интеллектуальные и активные способности. Эти требования и ныне трудно оспорить.

Бентам определяет политику и процедуры, регулирующие набор, отбор, обучение, продвижение по службе, перевод, понижение в должности, увольнение и другие кадровые перестановки государственных служащих. Отбор, например, должен основываться на открытом конкурсном экзамене для привлечения и закрепления наиболее способных талантов. Ведь и петровская «Табель о рангах» в России, и британская система рыцарского титулования, и деятельность Отто фон Бисмарка по созданию эффективной государственной бюрократии в Пруссии и затем в Германской империи, были основаны на привлечении к государственной службе не только знатных по происхождению, но и одаренных от природы людей. Без фактического использования современного термина, Бентам по существу описывает использование системы заслуг. Цель системы заслуг Бентама выражена его фразой «максимизация способностей, ми-

нимизация расходов». Здесь он явно говорит о доктрине эффективности и поиске эффективности в правительстве.

Бентам заложил основы того, что он считал «эффективным и доброжелательным» правительством. Когда Бентам опубликовал Конституционный кодекс в 1830 году, британское правительство не было ни эффективным, ни благожелательным. Однако в течение 20 лет после опубликования Кодекса рекомендации Бентама можно было увидеть в создании национальных Министерств образования, социального обеспечения и здравоохранения. Они появились в результате принятия британским парламентом соответственно законов «Об образовании» (1833 г.), «О бедных» (1834 г.) и «О здравоохранении» (1848 г.). Эти и другие законы, включая закон «О фабриках» (1833 г.), «О муниципальной реформе» (1834 г.) и «О железных дорогах» (1840 г.), были разработаны и в некоторых случаях приняты последовательно Бентама, имевшими доступ к реальному государственному управлению.

Эти законы были чрезвычайно важны для становления современного государственного управления, в том числе на громадных колониальных территориях. Профессор Е. В. Дегтярев справедливо отмечает: «Однако рост колоний требовал всё большего вложения средств для развития их инфраструктуры и содержания военных баз. В результате обнаруживается нижеследующий парадокс в развитии британского империализма как воплощения английского экспансионизма. Доходы от колоний в основной своей массе уходили на их собственное обустройство и содержание соответствующих вооруженных сил (для поддержания порядка среди местного населения и охлаждения „пыла“ других держав). В результате собственное население британских островов не процветает в материальном отношении, а скорее бедствует (вспомним Ч. Диккенса и других английских авторов этого периода)» [7].

Но именно для процветания коренного населения империи, по преимуществу, и была нацелена утилитаристская концепция Иеремии Бентама, стремящаяся сгладить наличные противоречия и не допустить возникновения новых.

Заключение

Данное исследование начиналось с тезиса о том, что каждое новое поколение нуждается в переоценке исторических идей, теорий и личностей, которые были истолкованы, переосмыслены и неверно истолкованы предыдущими поколениями. Статья была написана, так как в начале XXI столетия возникла явственная необходимость пересмотреть идеи и труды Иеремии Бентама. Несмотря на то, что он был отвергнут как устаревший мыслитель поколением после 1960-х годов, в этой статье утверждается, что Иеремия Бентам и утилитаризм все еще могут многое сказать современному человечеству и научить тому, что актуально именно сегодня.

В работе были рассмотрены идеи Бентама и его работа в трех областях: организа-

ционная теория и принятие решений, анализ государственной политики и административное управление. Была предпринята попытка продемонстрировать, что утилитаризм по-прежнему является актуальным подходом к принятию правительственных, общественных и организационных решений. Кроме того, были сформулированы некоторые идеи Бентама об анализе государственной политики и административном управлении, которые, как считалось, возникли только в XX веке.

По этим и другим причинам, которые все еще ждут своего переосмысления, Иеремия Бентам вполне заслуживает современной переоценки, более сообразной его подлинным заслугам. Доказательством этого утверждения, мы надеемся, и служит данная статья.

ЛИТЕРАТУРА

1. Барлова Ю.Е. «Надзор и прибыль»: общественное призрение и социальная помощь в теоретических конструктах Иеремии Бентама // Диалог со временем. 2010. № 33. С. 166–186.
2. Гаджиев К.С. Политическая философия. М.: Экономика, 1999.
3. Гарин И.И. Что такое философия? Запад и Восток. Что такое истина? М.: ТЕРРА, 2001.
4. Гельвеций К.А. О человеке, его умственных способностях и его воспитании. М.: Соцэкгиз, 1938.
5. Горохов П.А. Философские основания мировоззрения Иоганна Вольфганга Гёте. Диссертация на соискание ученой степени доктора философских наук. Екатеринбург, 2003.
6. Грязин И.Н. Иеремия Бентам: (1748-1832). Таллинн: Олион, 1990.
7. Дегтярев Е.В., Сеничев Е.В. Парадоксальность британского экспансионизма: некоторые аспекты // Интеллект. Инновации. Инвестиции. 2015. № 1. С. 137–141.
8. Кара-Мурза С.Г. Советская цивилизация. От начала до наших дней. М.: Алгоритм, Эксмо, 2008.
9. Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. Т. 23. М.: Госполитиздат, 1960.
10. Маршев В.И. История управленческой мысли: учебник. М.: Макс Пресс, 2010.
11. Кильсеев Е.И., Кайнова Е.В., Титко А.В. История государственного управления России: термины, понятия, персоналии (IX–XXI вв.). Нижний Новгород: НИУ РАНХиГС, 2013.
12. Милль Д.С. Размышления о представительном правлении. Санкт-Петербург: Яковлев, 1863.
13. Ролз Д. Теория справедливости. М.: URSS ЛЕНАНД, 2017.
14. Философский век. Альманах. Вып. 9. Наука о морали: Дж. Бентам и Россия / Ответственные редакторы Т.В. Артемьева, М.И. Микешин. СПб., 1999.
15. Хэзлитт Г. Основания морали. М.: Мысль, 2018.
16. Юм Д. Исследование о человеческом разуме. М.: Эксмо, 2019.
17. Bain A. James Mill: A Biography. Cambridge University Press, 2011.
18. Long D.G. Bentham on Liberty: Jeremy Bentham's Idea of Liberty in Relation to His Utilitarianism. University of Toronto Press, 1977.
19. Scarre G. Utilitarianism. Routledge, 2002.
20. Hart H.L.A. Essays on Bentham: studies in jurisprudence and political theory. Clarendon Press, 1982.
21. Pressman J.L., Wildavsky A. Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build

Morals on a Foundation. University of California Press, 1984.

22. Bentham J. A Fragment on Government. The Lawbook Exchange, Ltd., 2001.

23. Bentham J. The Collected Works of Jeremy Bentham: Constitutional Code. Clarendon Press, 1983.

24. Priestley J. An Essay on the First Principles of Government: And on the Nature of Political, Civil, and Religious Liberty. J. Johnson, 1771.

25. Hume L.J. Bentham and Bureaucracy. Cambridge University Press, 2004.

26. Talcott P. Social System. Routledge, 2013.

27. Rapin-Thoyras P. The History of England. James, John and Paul Knapton, 1732.

28. McCaughey R. Stand, Columbia: A History of Columbia University. Columbia University Press, 2003.

29. Leslie S. The English Utilitarians: Jeremy Bentham, James Mill and John Stuart Mill (Complete). Library of Alexandria, 2015.

30. Whewell W. Lectures on the History of Moral Philosophy in England: Additional Lectures on the History of Moral Philosophy. Routledge/Thoemmes, 1997.

JEREMY BENTHAM ON THE THEORY OF ORGANIZATION, MANAGEMENT DECISION-MAKING, PUBLIC ADMINISTRATION, AND POLITICS: HISTORY AND MODERNITY

A.A. Kovalyov

Russian Presidential Academy of National
Economy and Public Administration,
Saint Petersburg, Russia

E.Yu. Knyazeva

Russian Presidential Academy of National
Economy and Public Administration,
Saint Petersburg, Russia

ABSTRACT:

Purpose. Comprehensive study of the views of Jeremy Bentham as the founder of the philosophy of utilitarianism. To achieve this goal, the following tasks have been completed: 1) the theory of utilitarianism is considered through the prism of the value of the individual; 2) Bentham's ideas on the implementation of management concepts in public administration practice, which served as the basis for modern public policy analysis; 3) Bentham's activities in the field of administrative management are considered.

Methods. When doing the research, methods of historical-logical, political science and sociological analysis were used.

Results. The article reviewed Bentham's ideas and work in three areas: organizational theory and decision-making, public policy analysis, and administrative management. From Bentham's legacy, his key ideas about public policy analysis and administration, as originally thought have emerged only in the twentieth century, were extracted, and formulated

Scientific novelty. Utilitarianism is still a relevant approach to government, social, and organizational decision-making in the modern era. Bentham believed that he had discovered the only moral basis on which governmental, social, and organizational decisions should be made. Such decisions should be based on the idea of achieving the greatest good for the greatest number of people, that is, on the principle of maximum utility. Bentham can rightly be considered a follower of many of the constructive ideas of the French Enlightenment and the intellectual and spiritual godfather of the British welfare state, implemented in practice in the second half of the twentieth century.

KEYWORDS: utilitarianism, Jeremy Bentham, organization theory, management concepts, public policy, public and administrative management.

AUTHORS' INFORMATION:

Andrey A. Kovalyov, Cand. Sci. (Political), Associate Professor, North-Western Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, 57/43, Sredniy Ave. V.O., Saint Petersburg, 199178, Russia, kovalev-aa@ranepa.ru

Ekaterina Yu. Knyazeva, North-Western Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, 57/43, Sredniy Ave. V.O., Saint Petersburg, 199178, Russia, elynth@inbox.ru

FOR CITATION: Kovalyov A.A., Knyazeva E.Yu. Jeremy Bentham on the theory of organization, management decision-making, public administration, and politics: history and modernity // Management issues. 2020. № 3 (64). P. 6–19.

REFERENCES

1. Barlova Yu.E. "Supervision and profit": public care and social assistance in the theoretical constructs of Jeremy Bentham // *Dialog with time*. 2010. No. 33. Pp. 166–186. [Barlova Yu.E. «Nadzor i pribyl'»: obshchestvennoe prizrenie i sotsial'naya pomoshch' v teoreticheskikh konstruktakh Ieremii Bentama // *Dialog so vremenem*. 2010. № 33. S. 166–186.] – (In Rus.)
2. Gadzhiyev K.S. Political philosophy, Moscow: Economics, 1999. [Gadzhiyev K.S. Politicheskaya filosofiya. M.: Ekonomika, 1999.] – (In Rus.)
3. Garin I.I. What is philosophy? West and East. What is truth? Moscow: TERRA, 2001. [Garin I.I. Chto takoe filosofiya? Zapad i Vostok. Chto takoe istina? M.: TERRA, 2001.] – (In Rus.)
4. Helvetius K.A. About a person, his mental abilities, and his upbringing. Moscow: Sotsekgiz, 1938. [Gel'vetsiy K.A. O cheloveke, ego umstvennykh sposobnostyakh i ego vospitaniy. M.: Sotsekgiz, 1938.] – (In Rus.)
5. Gorokhov P.A. Philosophical foundations of Johann Wolfgang Goethe's worldview. Doctoral dissertation (Philosophy). Ekaterinburg, 2003. [Gorokhov P.A. Filosofskie osnovaniya mirovozzreniya Ioganna Vol'fganga Gete. Dissertatsiya na soiskanie uchenoy stepeni doktora filosofskikh nauk. Ekaterinburg, 2003.] – (In Rus.)
6. Gryazin I.N. Jeremy Bentham: (1748–1832). Tallinn: Olion, 1990. [Gryazin I.N. Ieremiya Bentam: (1748–1832). Tallinn: Olion, 1990.] – (In Rus.)
7. Degtyarev E.V., Senichev E.V. Paradox of the British expansionism: some aspects // *Intelligence. Innovations. Investment*. 2015. No. 1. Pp. 137–141. [Degtyarev E.V., Senichev E.V. Paradoxal'nost' britanskogo ekspansionizma: nekotorye aspekty // *Intellekt. Innovatsii. Investitsii*. 2015. № 1. S. 137–141.] – (In Rus.)
8. Kara-Murza S.G. Soviet civilization. From the beginning up to the present day. Moscow: Algoritm, Eksmo, 2008. [Kara-Murza S.G. Sovetskaya tsivilizatsiya. Ot nachala do nashikh dney. M.: Algoritm, Eksmo, 2008.] – (In Rus.)
9. Marx K., Engels F. Essays. Vol. 23. Moscow: Gospolitizdat, 1960. [Marks K., Engel's F. Sochineniya. T. 23. M.: Gospolitizdat, 1960.] – (In Rus.)
10. Marshev V.I. History of managerial thought: textbook. Moscow: Maks Press, 2010. [Marshev V.I. Istoriya upravlencheskoy mysli: uchebnik. M.: Maks Press, 2010.] – (In Rus.)
11. Kilseyev E.I., Kainova E.V., Titko A.V. History of public administration of Russia: terms, concepts, personalities (IX–XXI centuries). Nizhny Novgorod: NIM RANEPa, 2013. [Kil'seev E.I., Kaynova E.V., Titko A.V. Istoriya gosudarstvennogo upravleniya Rossii: terminy, ponyatiya, personalii (IX–XXI vv.). Nizhniy Novgorod: NIU RANKhiGS, 2013.] – (In Rus.)
12. Mill D.S. Reflections on the Representative Board. Saint-Petersburg: Yakovlev, 1863. [Mill' D.S. Razmyshleniya o predstavitel'nom pravlenii. Sankt-Peterburg: Yakovlev, 1863.] – (In Rus.)
13. Rawls D. Theory of justice, Moscow: URSS LENAND, 2017. [Rolz D. Teoriya spravedlivosti. M.: URSS LENAND, 2017.] – (In Rus.)
14. Philosophical century. Almanac. Issue 9. Science of morals: J. Bentham and Russia / Responsible editors T. V. Artemeva, M. I. Mikeshin. SPb., 1999. [Filosofskiy vek. Al'manakh. Vyp. 9. Nauka o morali: Dzh. Bentam i Rossiya / Otvetstvennye redaktory T.V. Artem'eva, M.I. Mikeshin. SPb., 1999.] – (In Rus.)
15. Hazlitt G. Foundations of morals. M.: Thought, 2018. [Khezlitt G. Osnovaniya morali. M.: Mysl', 2018.] – (In Rus.)
16. Yum D. Research on human understanding. Moscow: Eksmo, 2019. [Yum D. Issledovanie

o chelovecheskom razumenii. M.: Eksmo, 2019.] – (In Rus.)

17. Bain A. James Mill: A Biography. Cambridge University Press, 2011. – (In Eng.)

18. Long D.G. Bentham on Liberty: Jeremy Bentham's Idea of Liberty in Relation to His Utilitarianism. University of Toronto Press, 1977. – (In Eng.)

19. Scarre G. Utilitarianism. Routledge, 2002. – (In Eng.)

20. Hart H.L.A. Essays on Bentham: studies in jurisprudence and political theory. Clarendon Press, 1982. – (In Eng.)

21. Pressman J.L., Wildavsky A. Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation. University of California Press, 1984. – (In Eng.)

22. Bentham J. A Fragment on Government. The Lawbook Exchange, Ltd., 2001. – (In Eng.)

23. Bentham J. The Collected Works of Jeremy Bentham: Constitutional Code. Clarendon Press, 1983. – (In Eng.)

24. Priestley J. An Essay on the First Principles of Government: And on the Nature of Political, Civil, and Religious Liberty. J. Johnson, 1771. – (In Eng.)

25. Hume L.J. Bentham and Bureaucracy. Cambridge University Press, 2004. – (In Eng.)

26. Talcott P. Social System. Routledge, 2013. – (In Eng.)

27. Rapin-Thoyras P. The History of England. James, John and Paul Knapton, 1732. – (In Eng.)

28. McCaughey R. Stand, Columbia: A History of Columbia University. Columbia University Press, 2003. – (In Eng.)

29. Leslie S. The English Utilitarians: Jeremy Bentham, James Mill and John Stuart Mill (Complete). Library of Alexandria, 2015. – (In Eng.)

30. Whewell W. Lectures on the History of Moral Philosophy in England: Additional Lectures on the History of Moral Philosophy. Routledge/Thoemmes, 1997. – (In Eng.)

«МЯГКАЯ СИЛА» ПУБЛИЧНОЙ ДИПЛОМАТИИ В КОНТЕКСТЕ СОВРЕМЕННЫХ ИНФОРМАЦИОННЫХ КОММУНИКАЦИЙ

УДК: 32.019.51

ББК: 66.042

DOI: 10.22394/2304-3369-2020-3-20-30

ГРНТИ: 11.15.89

Код ВАК: 23.00.02

Д.А. Попцов

Правительство Свердловской области,
Екатеринбург, Россия

АННОТАЦИЯ:

Цель. Произвести комплексный анализ концепта публичной дипломатии. Зафиксировать основные этапы его трансформации. Оценить влияние на данный процесс развития информационных коммуникаций, роль информационно-психологического воздействия для формирования общественного мнения. Сопоставить использование информационных коммуникаций в рамках публичной дипломатии, и в рамках «гибридных конфликтов».

Методы. На основе исследований отечественных и зарубежных ученых проводится анализ основных направлений и механизмов информационно-психологического воздействия. Определяются источники и средства «мягкой силы». На основе изложенных теоретических подходов осуществляется систематизация основных понятий, изложенных в статье.

Результаты. В статье публичная дипломатия рассматривается как часть инструментария «мягкой силы». Выделяются четыре основные модели публичной дипломатии. Приводятся причины трансформации публичной дипломатии в XXI веке в том числе за счет появления новых механизмов влияния, прежде всего, цифровых СМИ. Делается вывод, что использование информационных коммуникаций является ключевым инструментом достижения поставленных целей и в рамках публичной дипломатии, и в рамках изменившегося подхода к применению национальных вооруженных сил в условиях глубокой трансформации вооруженных конфликтов. Приводятся концептуальные подходы к феномену гибридных конфликтов в контексте развития стратегии не прямых действий. Фиксируется изменение роли публичной дипломатии и ее инструментов в новых геополитических условиях.

Научная новизна заключается в комплексном рассмотрении концепта публичной дипломатии как составной части инструментария «мягкой силы», а также в сопоставлении «гражданского» и «военного» подходов к использованию публичной дипломатии.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: мягкая сила, публичная дипломатия, цифровые СМИ, информационные операции, психологические операции, гибридные конфликты, гибридная дипломатия, стратегия не прямых действий.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Дмитрий Александрович Попцов, Аппарат Губернатора и Правительства Свердловской области, 620031, Россия, г. Екатеринбург, пл. Октябрьская, д. 1, polden2020@yandex.ru

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Попцов Д.А. «Мягкая сила» публичной дипломатии в контексте современных информационных коммуникаций // Вопросы управления. 2020. № 3 (64). С. 20–30.

Термин «мягкая сила» вошел в лексикон профессиональных дипломатов сравнительно недавно и связан главным образом с работами профессора Дж. Най. Американский исследователь следующим образом определяет данный термин: «Мягкая сила – это способность добиваться желаемого на основе добровольного участия союзников, а не с помощью принуждения или подачек» [1].

Напротив, «жесткая» сила, или «жесткое» могущество, – это способность к принуждению, обусловленная военной и экономической мощью страны» [1].

Данное противопоставление – «мягкая сила» как добровольное участие и «жесткая сила» как военно-экономическое принуждение – является основным при выборе инструментов и методов достижения внешнеполитических целей. Так, среди главных источников «мягкого» могущества Дж. Най выделяет:

- а) культурную привлекательность;
- б) политические идеалы;
- в) политические программы.

Считается, что его теория получила практическое развитие после 2007 года, когда в Соединенных Штатах Америки при Центре стратегических и международных исследований (г. Вашингтон) была создана специальная комиссия по вопросам применения «мягкой силы» [2].

Вместе с тем, еще в 1948 году начала свою работу Консультативная комиссия по публичной дипломатии (при Государственном департаменте США), в задачи которой входило в том числе распространение за рубежом информации о политике США.

Таким образом, практика использования культурной привлекательности, тиражирование сведений о превосходстве политической системы, политических идеалов для достижения целей по формированию благоприятного имиджа конкретной страны в глазах внешних наблюдателей не раз апробировалась и ранее.

Однако на системном уровне, как равнозначный инструмент «жесткому» могуществу, именно в концепции Дж. Най «мягкая сила» представлена не как вспомогательный механизм, а как эффективная программа действий для достижения внешнеполитических целей.

Как представляется, выдвижение на первый план факторов культурной и политической привлекательности (которые ранее рассматривались в качестве дополнения к военно-экономическому могуществу) было связано с трансформацией международных отношений после разрушения блокового мышления и завершения эпохи «холодной войны».

Эти изменения, по мнению некоторых исследователей, способствовали трансформации публичной дипломатии, понимаемой как деятельность государства, направленной на оказание информационного воздействия на граждан другой страны, то есть на массовую аудиторию [3].

Отождествление публичной дипломатии и пропаганды, фиксировавшееся в годы холодной войны между США и СССР, способствовало тому, что в изменившихся геополитических условиях методы прямой пропаганды оказались менее востребованными, и, соответственно, прежние инструменты публичной дипломатии потеряли свое значение. Поэтому ряд экспертов считают, что концепт «мягкой силы», пришедшей на смену публичной дипломатии XX века, по сути обеспечил ее новое прочтение.

Следует подчеркнуть, что наряду с термином «публичная дипломатия» в настоящее время в отечественном политологическом дискурсе используется термин «общественная дипломатия», и в ряде случаев они рассматриваются как синонимы. Однако это не совсем верно, поскольку под общественной дипломатией прежде всего понимается взаимодействие на уровне неправительственных объединений и организаций (НКО), в то время как публичная дипломатия, безусловно, более широкое понятие, включающее в себя в том числе и взаимодействие на уровне НКО [4].

Отечественные исследователи выделяют четыре основных модели публичной дипломатии.

Первая модель, оформившаяся в годы холодной войны, предполагала длительное противостояние между двумя идеологическими антагонистами – США и СССР. В связи с этим ключевое значение в рамках ее реализации играла необходимость снижения градуса напряженности посредством информаци-

онного воздействия на граждан противоположной стороны конфликта, борьбы с пропагандой. Основными инструментами при этом выступали радио и телевидение как наиболее массовые каналы коммуникации, доступные широкой аудитории [5].

Завершение блокового противостояния в 90-х годах XX века способствовало развитию новой, *транснациональной*, модели публичной дипломатии [5]. Широкое развитие глобальных информационных сетей, стирание границ информационного обмена способствовали тому, что субъектами публичной дипломатии вольно или невольно стали многочисленные негосударственные структуры, будь то неправительственные организации, представители бизнес-кругов или различного рода неформальные объединения.

Примером использования такой модели могут являться события т. н. «арабской весны», в ходе которых оппозиционные силы, используя глобальные информационные возможности, в том числе социальные сети, не только обеспечили широкое освещение происходящих событий, но и получили международную поддержку. Последняя проявилась в виде оказания давления на национальные правительства со стороны мирового сообщества.

Отдельную и важную роль новые информационные возможности, новые медиа в рамках транснациональной модели, сыграли в части формирования негативного общественного мнения по отношению к национальным правительствам, использовавшим силовые структуры для противодействия оппозиции.

Однако в условиях отсутствия прямой конфронтации транснациональная модель способствовала появлению разнообразных практик, преимущественно связанных с адаптацией технологий PR-сопровождения и продвижения, но в контексте достижения уже внешнеполитических целей.

В результате, в дополнение ко второй модели публичной дипломатии появляется третий подход, направленный на привлечение иностранных PR-компаний и специалистов GR для проведения соответствующих кампаний, задачей которых является достижение конкретных целей: политических, экономических, гуманитарных [5].

Одним из успешных примеров такого рода практики является привлечение PR-компаний *Hill and Knowlton* властями Кувейта для поддержки американским обществом военной операции «Буря в пустыне» против С. Хусейна.

Четвертая модель публичной дипломатии, рассматриваемая отечественными специалистами, это так называемая «колониальная дипломатия». Необходимость в использовании данной модели возникает в том случае, если завоеватели планируют встроить территорию в систему своего управления, в связи с чем выстраивают отношения с мирным населением.

Нетрудно заметить, что именно данная модель максимально соприкасается с военным измерением международных отношений, поскольку фактически направлена на адаптацию граждан подконтрольных территорий к новым политико-экономическим реалиям.

Среди ярких примеров использования такого подхода отечественные исследователи указывают кампанию Наполеона в Египте. Численность его армии оказалась недостаточной для того, чтобы навязать свою волю египтянам. Поэтому Бонапарт использовал другой подход – «колониальную дипломатию». Для налаживания отношений между Великой армией и местными жителями он привлек на свою сторону ученых (улемов), убедив их в почитании Корана и оказав воинские почести в своей штаб-квартире: «Это себя оправдало, и вскоре население Каира, как кажется, утратило всякое недоверие к оккупантам» [5].

В определенном смысле опыт Наполеона, но уже в реалиях Первой мировой войны, на Ближнем Востоке воплотил британский офицер Т. Э. Лоуренс (более известный, как Лоуренс Аравийский). Завоевав доверие вождей арабских племен, он обеспечил не только их лояльность колониальным войскам Великобритании, но и привлек их к боевым действиям против турецкой армии.

Успешно используя знания культуры, традиций и обычаев арабов Лоуренс сумел объединить их разрозненные силы в боеспособные иррегулярные формирования, выполнявшие широкий спектр задач в интересах командования Великобритании на Ближнем Востоке.

На примере указанных четырех моделей наглядно видно сочетание разных методов и подходов для достижения политических целей.

Первая модель, сформировавшаяся в условиях угрозы ядерного столкновения и крупномасштабного вооруженного конфликта, ориентирована на использование информационно-психологического воздействия в целях оказания влияния на идеологических антагонистов. Пропаганда и дезинформация становятся важнейшими инструментами этой модели. Объектами воздействия становятся не только население страны – идеологического противника, но и свои граждане. Средствами реализации – каналы массовых коммуникаций (телевидение и радио, печатные СМИ). Основными участниками такого рода деятельности выступают специальные структуры, уполномоченные органами власти на донесение определенных политических установок. Другая отличительная черта первой модели – это крайне жесткий контроль над свободой слова, запрет на широкое тиражирование альтернативных точек зрения.

Вторая, *транснациональная*, модель, возникшая после слома блокового противостояния, хронологически совпала с эпохой бурного распространения компьютерных технологий и сети Интернет, а также открытием границ. В результате новые технологические возможности вкупе с развитием институтов гражданского общества существенно расширили имеющийся дипломатический арсенал. Помимо традиционных каналов доведения информации стали использоваться возможности некоммерческих объединений и организаций, бизнес-круги и т.д.

Третья модель – *привлечение специализированных PR-служб для лоббирования определенных целей* – в известной степени является результатом глобализации, появлением международных компаний и корпораций, имеющих свои подразделения на территории разных стран. Соответственно, такого рода бизнес-подход возможен лишь в условиях общего экономического и в какой-то степени политического пространства.

Четвертая модель на этом фоне является классическим вариантом публичной дипломатии, опирающейся на военную и экономиче-

скую мощь, культурное доминирование и профессионализм дипломатического корпуса.

Таким образом, изменение публичной дипломатии в современных условиях продиктовано как изменениями природы международных отношений (отказ от блокового противостояния при сохранении многополярного мира), так и технологическими изменениями в сфере глобальных коммуникаций (единое информационное поле, доступность и открытость информационных ресурсов, их мультимедийность, скорость распространения информации и др.).

В 2010 году президенту США и конгрессу США был представлен концептуальный документ «Всесторонний четырехлетний обзор состояния и перспектив дипломатии и международного развития». Согласно данному документу предполагалось сосредоточить усилия по следующим направлениям:

1. «Активизация публичной дипломатии в отношении неправительственных и общественных организаций, неформальных объединений, коммерческих структур и национальных диаспор.

2. Корректировка практики оказания прямой безвозмездной помощи зарубежным странам в сторону ее большей увязки с вопросами торгово-экономической и кредитно-инвестиционной политики.

3. Расширение сферы деятельности Агентства США по международному развитию» [2].

Произошедшая в 2010-х годах трансформация дипломатической службы в США демонстрирует адаптацию к новым подходам. В качестве ее приоритетов сформулированы «укрепление государственных институтов, поддержка демократических движений и укрепление гражданского общества» [6].

В этом плане обращает внимание то, что по взглядам специалистов Североатлантического альянса, публичная или общественная дипломатия «включает совокупность форм и методов, сил и средств пропаганды, а также способов группового общения, используемых для разъяснения политики НАТО, содействия в проведении военных операций и решении других задач» [6].

Это определение наглядно демонстрирует взаимодополняемость «гражданского» и «во-

енного» подходов к публичной дипломатии: ее инструментарий может быть легко адаптирован к решению задач в интересах разных субъектов, иницирующих информационно-психологическое воздействие.

Основное различие в данном случае – это набор средств, которые могут быть использованы при реализации публичной дипломатии. Так, в рамках «гражданского» подхода предполагается отказ от использования дезинформации или прямой пропаганды, предпочтение отдается более тонким и одновременно долгосрочным инструментам воздействия на общественные структуры (программы обмена, культурные связи, экспертные встречи и др.).

В рамках «военного» подхода, напротив, избирательная интерпретация данных, борьба с фейк-ньюс, размещение определенных пропагандистских сюжетов рассматривается как необходимая и важная составляющая.

Таким образом, публичная дипломатия в 2000-х годах претерпела определенные изменения с точки зрения своих целей, а также инструментов, применяющихся для их достижения.

В то же время современный зарубежный опыт использования «мягкой силы» демонстрирует доминирование инструментария «работы со смыслами», которые достигают целевой аудитории за счет привлечения широкого спектра каналов коммуникаций.

Чаще всего для формирования необходимой информационной среды, информационного фона, благоприятного для страны – инициатора «мягкого воздействия», используются следующие средства:

а) поддержка неправительственных организаций, которые могут оказывать влияние на внутреннюю политику посредством своей активности в политическом и/или профессиональном поле;

б) поддержка средств массовой информации через грантовые программы, взаимодействие с журналистским сообществом;

в) взаимодействие с политическими акторами – действующими политиками и представителями экспертного сообщества;

г) научно-просветительские программы и стажировки в рамках «академической мобильности»;

д) языковые программы и тренинги;

е) культурные проекты.

Остановимся подробнее на отдельных аспектах представленного инструментария.

Привлечение неправительственных организаций к решению задач по урегулированию кризисных ситуаций и/или реализации конкретных проектов обусловлено их специфической ролью в текущих социально-политических условиях.

Располагая обширной сетью разносторонних контактов, имея доступ в отдаленные районы и местности, непосредственно взаимодействуя с гражданами, неправительственные организации оказываются удобным проводником для реализации целей и публичной дипломатии и «мягкой силы».

В то же время данные организации обладают такими ограничениями, как квалификация их сотрудников для реализации функций публичной дипломатии, степень их информированности о ситуации или проблеме, объективность действий с точки зрения соблюдения баланса интересов сторон и другое.

На этом фоне использование средств массовой информации в целях формирования определенного взгляда на проблему или ситуацию в рамках взаимодействия с журналистским сообществом является, с одной стороны, классической практикой публичной дипломатии с периода холодной войны и ранее, а с другой – принимая во внимание уровень развития информационных технологий, открывает новые возможности.

Трансграничный характер действий глобальных информационных ресурсов, их круглосуточная доступность, персонифицированность, оперативность донесения сообщений и интерпретаций, полиформатность – все эти характеристики новых медиа активно используются заинтересованными сторонами в ходе конфликтных ситуаций. В итоге, «средства публичной дипломатии сопровождаются, а иногда подменяются средствами информационных войн» [5].

В то же время, при условии отсутствия конфликтной повестки, привлечение СМИ для формирования определенного образа, имиджа государства становится эффективной стратегией публичной дипломатии.

Взаимодействие с политическими акторами – действующими и бывшими политиками, представителями академических кругов, реализация образовательных программ и стажировок – еще один классический инструмент публичной дипломатии.

Эффективность такого рода действий носит долгосрочный характер, то есть результат, в отличие от использования потенциала средств массовой информации, достигается не сразу и в этом плане является отложенным. Однако с точки зрения потенциальных возможностей, открывающихся по итогам такого образовательного воздействия, подобного рода инструменты, безусловно, обладают особой результативностью.

Так, например, по некоторым данным, в 1962 году выпускниками различных американских обменных программ были «31 % членов бундестага, 53 % бундесрата и 70 % кабинета министров ФРГ» [5].

В то же время практика неформальных семинаров и встреч в рамках образовательных программ, по мнению некоторых исследователей, является успешной и в части разрешения конфликтных ситуаций. Так, в 60–70-е годы XX века была проведена серия семинаров с участием представителей Кипра, Израиля, стран Африканского рода. Их цель «заключалась в том, чтобы выявить искажения в восприятии ситуации каждого из участников конфликта, сделать его более адекватным и попытаться найти решения выхода из конфликта. В качестве организаторов семинаров выступили представители академических кругов» [5].

Языковые и культурно-просветительские программы в контексте публичной дипломатии могут быть отнесены к образовательным проектам и в этом плане также ориентированы на решение долгосрочных задач, связанных с формированием эффекта «привлекательности», который является важнейшей составляющей «мягкой силы».

Обобщая, можно отметить, что целевыми аудиториями для применения «мягкой силы» в рамках публичной дипломатии оказываются:

– государственные деятели, политики, парламентарии;

– журналисты;
– научные и экспертные сообщества;
– неправительственные объединения и организации;
– отдельные социальные группы (молодежь, военнослужащие и др.).

Таким образом, прагматическая задача «мягкой силы» заключается в формировании внутри конкретной страны, которая является «объектом» воздействия, благоприятной для «субъекта» воздействия позиции лидеров, элит и граждан по отношению к политическим и экономическим действиям государства, в интересах которого происходит это воздействие.

Схожие цели преследует и *стратегия не прямых действий*, автором и разработчиком которой является Дж. Лиддел-Гарт – британский военный историк. Ученый обращает внимание на то, что с момента формирования устойчивых государственных образований стратегии не прямых действий использовались в вооруженных конфликтах. XX век является переломным с точки зрения методологии и инструментария стратегии не прямых действий, так как именно в это время происходит развитие информационных коммуникаций, а значит и рост возможностей влияния на лидеров, политические и экономические элиты, а также на граждан тех стран, которые являются участниками вооруженного противостояния [7].

То есть можно выделить два аспекта «мягкой силы»: первый, связанный с реализацией целей публичной дипломатии, и второй, преимущественно военный, в том числе в рамках стратегии не прямых действий в части опосредованного воздействия на политическую элиту и граждан государства-участника вооруженного конфликта, в первую очередь, за счет применения информационно-психологического воздействия.

В результате формируется среда международной коммуникации, в рамках которой провести строгое различие между «гражданским» и «военным» подходами к реализации публичной дипломатии становится достаточно сложно.

Так, поддержка НКО из-за рубежа может стать питательной средой для подготовки оп-

позиционных движений, хотя в то же время является одной из форм публичной дипломатии. Наглядный пример такого рода действий – события т. н. «арабской весны», серия «цветных революций» на постсоветском пространстве.

Освещение внутривластных событий ангажированными СМИ может способствовать таргетированию негативных ожиданий, избирательной трактовки происходящего, а в ряде случаев – и прямом формировании необходимой визуальной картины. Такого рода приемы неоднократно использовались как в рамках освещения выборов процедур внутри конкретной страны, так и в ходе освещения протестных выступлений, связанных с нарушениями процедуры голосования, несогласия с результатами выборов.

С другой стороны, функционирование новостного потока в круглосуточном режиме при его одновременной доступности по времени практически в любой точке планеты, где имеется сеть «Интернет», открывает широкие возможности для разработки и реализации позитивных коммуникационных стратегий.

Пластичность инструментария публичной дипломатии, позволяющего использовать как «мягкие», так и «полумягкие» меры информационно-психологического воздействия на широкую аудиторию в зависимости от поставленной задачи, существенно затрудняет возможности своевременного выделения этапа (этапов), когда происходит трансформация используемых средств и их «мягкая» составляющая подменяется «жесткими» аспектами.

Следует отметить, что в настоящее время многие исследователи отмечают существенную трансформацию вооруженных конфликтов не только под влиянием новых технологий, вооружений и военной техники, но и в силу усложнения природы межгосударственных отношений, постоянно меняющейся повестки дня, смещения баланса интересов, вовлечения в конфликтные ситуации все большего количества участников, многие из которых не имеют четкой государственной принадлежности.

В результате на смену локальным конфликтам приходят гибридные столкновения, где используется широкий набор военных и невоенных средств, причем их сочетание диктуется

спецификой конкретной ситуации и возможностями противоборствующих сторон.

По мнению ряда отечественных исследователей, понятие «гибридная война» возникло после окончания Второй ливанской войны на Ближнем Востоке в 2006 году, «которая продемонстрировала сочетание симметричных и асимметричных войн, тактики конвенционального и неконвенционального ведения боя, одновременное участие профессиональных солдат и ополченцев на одном театре военных действий» [8]. Одним из первых разработчиков термина является американский военный аналитик Ф. Хоффман.

В целом, характерной особенностью «гибридных» действий является выполнение силовыми ведомствами функций, не связанных с классическими военными действиями. Ярким примером задач такого плана является борьба с нерегулярными, повстанческими формированиями, пользующимися поддержкой местного населения.

Американский генерал Петереус в ходе осмысления опыта действий американских войск в Ираке в 2003 году выдвинул тезис, что регулярные войска должны установить доверительные отношения с населением, обеспечивая не только безопасность граждан, но и распространяя на них определенную «культурную проекцию» путем установления доверительного общения, формирования позитивного имиджа.

В результате «созданная Петереусом социально-центричная стратегия борьбы с повстанцами, по сути, подпадает под определение публичной дипломатии: иностранное государство в лице своих вооруженных сил напрямую взаимодействует с иностранным обществом, устанавливая с ним доверительные отношения» [8].

В то же время эволюция военных конфликтов после 2010 года продемонстрировала, что многие функции регулярных военных формирований могут выполнять частные структуры, в том числе обеспечивать безопасность, устанавливать контроль над определенными объектами, осуществлять патрулирование и т. д.

Поэтому закономерна позиция специалистов Североатлантического альянса, полагающих, что «гибридные операции» являются ме-

роприятиями, согласованными по целям, задачам, месту и времени их проведения и направленным «на оказание требуемого воздействия на страну, осуществляемые без прямого и явного использования силовых структур» [9].

Отечественный исследователь С. Клименко отмечает, что под «гибридным конфликтом» понимается конфликт, «характеризующийся участием регулярных и нерегулярных военных сил (партизан, повстанцев и террористов) и включающий государственных и негосударственных акторов, объединенных общей политической задачей» [9].

В качестве форм и способов ведения «гибридных действий» ученый выделяет следующие:

- информационные операции, направленные на органы государственного и военного управления противника в интересах их принуждения к принятию выгодных для себя решений, нарушению координации действий, дезинформации;

- психологические операции, предназначенные для подавления морально-психологического состояния населения и вооруженных сил противника, формировании в обществе атмосферы недоверия и страха, провоцирования на деструктивные действия;

- кибернетические операции, осуществляемые в отношении государственной и коммерческой инфраструктуры противника для ее вывода из строя или получения закрытой информации;

- экономическое давление в виде санкционных ограничений для подрыва экономики государства-противника;

- протестные акции оппозиционных движений, деятельность агентов влияния, направленная на принятие выгодных решений, развертывание сепаратизма, обострение межнациональных и межконфессиональных противоречий внутри государства-противника;

- вооруженные нападения и диверсионные действия, осуществляемые местными нерегулярными формированиями и/или специальными воинскими формированиями без опознавательных знаков их государственной принадлежности [9].

Основными преимуществами «гибридных действий» являются, во-первых, невозмож-

ность четкой верификации государственной принадлежности сил, их осуществляющих, и, во-вторых, достижение поставленных целей без опасности военного ответа со стороны государства – объекта воздействия.

Следует подчеркнуть, что из указанного перечня форм и способов гибридных действий как минимум несколько неоднократно апробировались в рамках отработки задач публичной дипломатии в классическом понимании этого слова. Так, к примеру, информационные и психологические операции могут рассматриваться как инструменты прямой пропаганды, что предполагает в том числе и использование дезинформации.

Санкционные ограничения – способ, который неоднократно применялся для подрыва экономической мощи страны – объекта воздействия, при этом обоснование введения санкции, как правило, носило конъюнктурный характер, никак не отражающийся на временном промежутке их действия.

Наконец, использование агентов влияния и оппозиционных движений для достижения собственных внешне- и внутривнутриполитических целей – прием, так же хорошо знакомый в историческом контексте как XX века, так и других эпох.

В связи с этим специфика гибридных операций связана, прежде всего, с технологическими изменениями, которые позволили, с одной стороны, расширить перечень используемых инструментов, а с другой – связывать их между собой в рамках единой стратегии, обеспечить скоординированность действий и оперативность реагирования на изменение обстановки.

Появление Интернета как глобальной сети, а также широкое распространение информационных систем разного рода и назначения, привлекаемым к реализации «гибридных действий», привели к трансформации понятия «психологическая война» в понятие «информационная война», введению в военный лексикон термина «информационная операция».

Американские эксперты под информационной операцией понимают «интегрированное использование в ходе военной операции информационных возможностей войск (сил) в

соответствии с военными целями операции и направленными на нарушение, искажение или контроль процесса принятия решения потенциальным или реальным противником при одновременной защите своих войск (сил) от аналогичных действий противника» [10].

Выделяют три основных вида информационных операций:

1. Стратегические коммуникации (*Strategic Communication*) – комплекс мероприятий, проводимых американскими вооруженными силами по согласованному информированию иностранных аудиторий о деятельности и взглядах американского военного ведомства по разным вопросам, а также направленных на продвижение и отстаивание национальных интересов в мире, склонение другой стороны на свою сторону или побуждение ее действовать в выгодном для США направлении. Данные мероприятия организуются с учетом и в поддержку программы публичной дипломатии, которая осуществляется Государственным департаментом.

2. Мероприятия по обеспечению связи с общественностью (*Public Affairs*) – это проводимые органами Министерства обороны США согласованные мероприятия по подготовке и распространению информации о деятельности и взглядах военного ведомства по тем или иным вопросам, направленные на создание благоприятного восприятия действий ВС американскими гражданами.

3. Военно-гражданские операции (*Civil-military Operations*) – проводимые командующим мероприятия по установлению, поддержанию, воздействию или использованию в своих интересах отношений ВС США с правительственными и неправительственными гражданскими организациями и властями, а также с гражданским населением на территории союзников, партнеров, нейтральных стран и противников с целью содействия и достижения оперативных целей США.

Приведенные определения информационных операций наглядно показывают, как «мягкая сила» в рамках расширения возможностей публичной дипломатии трансформируется в конкретные виды военных операций, осуществляемые армейскими подразделениями для достижения политических целей.

Гибридные угрозы в таком контексте являются комбинацией набора имеющихся инструментов как гражданского, так и военного характера, взаимоувязанных в единую систему и находящихся в тесной координации между собой.

Таким образом, использование информационных коммуникаций является ключевым инструментом достижения поставленных целей и в рамках изменившегося подхода к применению национальных вооруженных сил в условиях глубокой трансформации вооруженных конфликтов, и в рамках публичной дипломатии.

В целом, на основе приведенных данных, складывается картина эволюции концепта «мягкой силы» через трансформацию возможностей публичной дипломатии на базе произошедших технологических изменений в сторону формирования концепта «гибридная дипломатия» [11].

Главными особенностями такой «гибридной дипломатии» становится достижение поставленных целей за счет привлечения широкого набора как гражданских, так и военных средств, масштабное использование информационных технологий, тесная координация действий между дипломатическими и военными ведомствами, в том числе с опорой на специальные и иррегулярные формирования, избегание «жесткого» силового сценария или открытого конфликта.

В результате фиксируется серьезное размывание границ между реализацией мероприятий публичной дипломатии и проведением специальных операций, будь то информационных, психологических или с привлечением иррегулярных сил.

Смешение методов, средств и инструментов для достижения поставленных целей в силу их высокой пластичности и переходу к «мягкому» или «жесткому» варианту действий главным образом под влиянием изменения общего контекста ситуации является одновременно и вызовом, и возможностью как с точки зрения отработки определенных позитивных стратегий, так и с точки зрения защиты от них.

ЛИТЕРАТУРА

1. Най Дж. «Мягкая сила» и американо-европейские отношения. Свободная мысль – XXI. 2004.
2. Балашин В. «Мягкая сила» как инструмент внешней политики ряда зарубежных стран // Зарубежное военное обозрение. 2013. № 3. С. 34–37.
3. Шамугия И.Ш. Понятие «Публичная дипломатия» в теории международных отношений // Актуальные проблемы современных международных отношений. 2017. С. 136–142.
4. Парубочая Е.Ф., Пискунов Н.В. Общественная дипломатия как инструмент реализации российской «мягкой силы» // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 4: История. Регионоведение. Международные отношения. 2018. Т. 23. № 6. С. 197–207.
5. Публичная дипломатия: теория и практика. МГИМО: Издательство «Аспект пресс», 2017.
6. Олевский В. Общественная дипломатия на службе стратегической пропаганды НАТО // Зарубежное военное обозрение. 2017. № 10. С. 9–16.
7. Лиддел-Гарт Дж. Стратегия непрямых действий. М.: Издательство АСТ, 2014.
8. Армии на современном Ближнем Востоке. М.: Издательство «Аспект Пресс». 2018.
9. Клименко С. Теория и практика ведения «гибридных войн» (по взглядам НАТО) // Зарубежное военное обозрение. 2015. № 5. С. 109–112.
10. Давыдов Д. Информационные операции как инструмент достижения целей военно-политического руководства США // Зарубежное военное обозрение. 2013. № 10. С. 3–11.
11. Каберник В. От гибридных конфликтов к гибридной дипломатии // РСМД. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/ot-gibridnykh-operatsiy-k-gibridnoy-diplomatii/> (дата обращения: 10.02.2020).
12. Егорченков Д.А., Данюк Н.С. Гибридный дракон и химера войны: монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2019.

“SOFT POWER” OF PUBLIC DIPLOMACY IN THE CONTEXT OF MODERN INFORMATION COMMUNICATIONS

D.A. Poptsov

Government of Sverdlovsk Oblast,
Ekaterinburg, Russia

ABSTRACT:

Purpose. To make a comprehensive analysis of the concept of public diplomacy. To record the main stages of its transformation. To assess the impact on this process of development of information communications, the role of information and psychological influence for the formation of public opinion. To compare the use of information communications in the framework of public diplomacy, in the framework of “hybrid conflict”.

Methods. Based on the research of national and foreign scientists, the analysis of the main directions and mechanisms of information and psychological impact is carried out. The sources and means of “soft power” are determined. On the basis of the theoretical approaches described, the systematization of the main concepts set out in the article is carried out.

Results. The article considers public diplomacy as part of the “soft power” toolkit. There are four main models of public diplomacy. The reasons for the transformation of public diplomacy in the XXI century, including the emergence of new mechanisms of influence, primarily digital media, are given. It is concluded that the use of information communications is a key tool for achieving these goals both in the framework of public diplomacy and in the framework of a changed approach to the use of national armed forces in the context of deep transformation of armed conflicts. Conceptual approaches to the phenomenon of hybrid conflicts in the context of the development of the strategy of indirect actions are presented. A change in the role of public diplomacy and its tools in the new geopolitical conditions is recorded.

Scientific novelty consists in a comprehensive review of the concept of public diplomacy as an integral part of the “soft power” tools, as well as in the comparison of “civil” and “military” approaches to the use of public diplomacy.

KEYWORDS: soft power, public diplomacy, digital media, information operations, psychological operations, hybrid conflicts, hybrid diplomacy, indirect action strategy.

AUTHORS' INFORMATION:

Dmitriy A. Poptsov, Staff of the Governor and Government of Sverdlovsk Oblast,
1, Oktyabrskaya Place, Ekaterinburg, 620031, Russia, polden2020@yandex.ru

FOR CITATION: Poptsov D.A. “Soft power” of public diplomacy in the context of modern information communications // Management issues. 2020. № 3 (64). P. 20–30.

REFERENCES

1. Nye J. “Soft power” and US-European relations. Free thought - XXI. 2004. [Nay Dzh. «Myagkaya sila» i amerikano-evropeyskie otnosheniya. Svobodnaya mysl' – XXI. 2004.] – (In Rus.)
2. Balashin V. “Soft power” as a tool of foreign policy of a number of foreign countries // Foreign military review. 2013. No. 3. Pp. 34–37. [Balashin V. «Myagkaya sila» kak instrument vneshney politiki rya/da zarubezhnykh stran // Zarubezhnoe voennoe obozrenie. 2013. № 3. S. 34–37.] – (In Rus.)
3. Shamugia I.Sh. Concept of “Public diplomacy” in the theory of international relations // Topical issues problems of modern international relations. 2017. Pp. 136–142. [Shamugiya I.Sh. Ponyatie «Publichnaya diplomatiya» v teorii mezhdunarodnykh otnosheniy // Aktual'nye problemy sovremennykh mezhdunarodnykh otnosheniy. 2017. S. 136–142.] – (In Rus.)
4. Parubochaya E.F., Piskunov N.V. Public diplomacy as a tool for implementing the Russian “soft power” // Bulletin of Volgograd State University. Series 4: History. Regional studies. International relations. 2018. Vol. 23. No. 6. Pp. 197–207. [Parubochaya E.F., Piskunov N.V. Obshchestvennaya diplomatiya kak instrument realizatsii rossiyskoy «myagkoy sily» // Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 4: Istoriya. Regionovedenie. Mezhdunarodnye otnosheniya. 2018. T. 23. № 6. S. 197–207.] – (In Rus.)
5. Public diplomacy: theory and practice. MGIMO: Aspect Press Publishing house, 2017. [Publichnaya diplomatiya: teoriya i praktika. MGIMO: Izdatel'stvo «Aspekt press», 2017.] – (In Rus.)
6. Olevsky V. Public diplomacy in the service of strategic propaganda of NATO // Foreign military review. 2017. No. 10. Pp. 9–16. [Olevskiy V. Obshchestvennaya diplomatiya na sluzhbe strategicheskoy propagandy NATO // Zarubezhnoe voennoe obozrenie. 2017. № 10. S. 9–16.] – (In Rus.)
7. Liddell-Garth J. Strategy of indirect actions. Moscow: Publishing House AST. 2014. [Liddell-Gart Dzh. Strategiya nepryamykh deystviy. M.: Izdatel'stvo AST, 2014.] – (In Rus.)
8. Armies in the modern Middle East, Moscow: Aspect Press Publishing House. 2018. [Armii na sovremennom Blizhnem Vostoke. M.: Izdatel'stvo «Aspekt Press», 2018.] – (In Rus.)
9. Klimenko S. Theory and practice of conducting “Hybrid wars” (according to the views of NATO) // Foreign military review. 2015. No. 5. Pp. 109–112. [Klimenko S. Teoriya i praktika vedeniya «gibridnykh voyn» (po vzglyadam NATO) // Zarubezhnoe voennoe obozrenie. 2015. № 5. S. 109–112.] – (In Rus.)
10. Davydov D. Information operations as a tool for achieving the goals of the military and political leadership of the United States // Foreign military review. 2013. No. 10. Pp. 3–11. [Davydov D. Informatsionnye operatsii kak instrument dostizheniya tseley voenno-politicheskogo rukovodstva SSHA // Zarubezhnoe voennoe obozrenie. 2013. № 10. S. 3–11.] – (In Rus.)
11. Kabernik V. From hybrid conflicts to hybrid diplomacy // RSMD. URL: <https://russiancouncil.ru/> (date of reference: 10.02.2020). [Kabernik V. Ot gibridnykh konfliktov k gibridnoy diplomatii // RSMD. URL: <https://russiancouncil.ru/> (data obrashcheniya: 10.02.2020).] – (In Rus.)
12. Yegorchenkov D.A., Danyuk N.S. Hybrid dragon and Chimera of war: Monograph. Moscow: UNITY-DANA, 2019. [Egorchenkov D.A., Danyuk N.S. Gibridnyy drakon i khimera voyny: monografiya. M.: YUNITI-DANA, 2019.] – (In Rus.)

БОРЬБА ЗА ВЫБОР ПУТИ МОДЕРНИЗАЦИИ В КОНЦЕ 1920-х гг. НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ: НА ПЛЕНУМАХ И ОТЧЕТНОЙ КОНФЕРЕНЦИИ УРАЛОБКОМА ВКП (б) В АПРЕЛЕ 1928 – АПРЕЛЕ 1929 г.

УДК: 94(47+57)"1928/1929"

ББК: 63.3(2)613-33

DOI: 10.22394/2304-3369-2020-3-31-41

ГРНТИ: 03.01.00

Код ВАК: 07.00.00

М.А. Фельдман

Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации,
Екатеринбург, Россия
AuthorID: 460956

АННОТАЦИЯ:

Драматические события 1928–1929 гг. – памятная веха в истории России. «Сталинская революция», давшая дорогу тоталитаризму во все областях жизни Советского государства. Импульсом указанных событий, генератором изменений, стало столкновение идей, методов государственного управления на пяти Пленумах ЦК ВКП(б) апреля 1928 – ноября 1929 г. На Пленумах ЦК – «квазипарламенте» тех лет – были рассмотрены важнейшие вопросы социально-экономической и общественно-политической жизни СССР; трансформированы основы взаимоотношений власти и общества; руководства ВКП(б) и партийных масс. Однако контролируемый Сталиным аппарат ЦК, вел целенаправленную кампанию по обработке в нужном направлении руководителей республиканских и областных партийных организаций. У представителей Уральского областного комитета партии еще оставалась возможность говорить правду о проблемах экономики и положении рабочих.

Но анализ причин, породивших кризисные явления, уже оставался за гранью возможного: он объективно превращался в критику «генерального курса», квалифицируемую как «оппортунизм», несовместимый с пребыванием в партийных рядах. Вместе с тем, содержание выступлений на Пленумах и отчетной конференции Уралобкома ВКП(б) говорило, скорее, о нежелании региональных функционеров участвовать в разжигании внутрипартийной дискуссии. В результате внутрипартийной борьбы тема первого Пятилетнего плана – главного предмета дискуссии в правящей партии – практически не затрагивалась на Пленумах и конференции Уралобкома в «столице» индустриального края. Провинция должна была только готовиться к выполнению принятых в центре генеральных задач.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: Уральская область, Уралобком, конференция, партия, ЦК ВКП(б), специалисты, рабочие, НЭП.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Михаил Аркадьевич Фельдман, доктор исторических наук, профессор, Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации,
620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, feldman-mih@yandex.ru

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Фельдман М.А. Борьба за выбор пути модернизации в конце 1920-х гг. на региональном уровне: на Пленумах и отчетной конференции Уралобкома ВКП (б) в апреле 1928 – апреле 1929 г. // Вопросы управления. 2020. № 3 (64). С. 31–41.

В статье сделана попытка рассмотреть события периода апреля 1928 – октября 1929 г. как частный момент 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 вызвала различное восприятие у представителей руководящего органа правящей партии. У части советской элиты (прежде всего хозяйственной, близкой к главе СНК СССР А. И. Рыкову, Госплану во главе с Г. М. Кржижановским) постепенно складывалось представление о нэпе, как о долговременном историческом этапе раннесоциалистического развития [1].

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 во взаимоотношениях СССР с Англией и Китаем, отнюдь не содержавшие в себе военной угрозы [2], были использованы уже зимой 1928 г. сверх всякой меры для доказательства необходимости применения чрезвычайных мер при проведении хлебозаготовок.

Следует заметить, что еще в советское время в исследованиях по экономической истории была, в общих чертах, воссоздана картина формирования Плана первой пятилетки на основе принципов новой экономической политики [3]. Однако мысль о наличии научно-теоретической базы для продолжения нэпа была внесена в научный оборот вне контекста внутрипартийной борьбы.

О наличии в верхнем эшелоне партийно-советского аппарата сторонников продолжения курса новой экономической политики говорилось в монографии В. А. Шишкина: на XV съезде ВКП(б) ряд видных деятелей пар-

тии и государства еще сохранял прежние умеренные позиции, характерные для периода нэпа [4, с. 344].

После довольно короткого периода рассмотрения нэпа как варианта эволюционного развития СССР, открывающего дорогу индустриализации страны с меньшими потерями населения и без резкого снижения уровня жизни у большинства граждан [5, с. 17], в первые десятилетия XXI века в исторической литературе все более утверждался тезис о сталинском варианте модернизации как единственно возможном виде перехода от аграрно-промышленного типа экономики к промышленно-аграрному [6, с. 22].

Каким образом борьба за выбор пути в конце 1920-х гг. проходила на региональном уровне, в частности на главной политической площадке Уральской области того времени – на Пленумах и отчетных конференциях Уралобкома ВКП(б)? Следует отметить, что этот сюжет весьма фрагментарно отражен в уральской историографии [7]. Обратимся же к рассмотрению данного вопроса.

Открывая 21 апреля 1928 г. Пленум Уралобкома ВКП(б) и Контрольной комиссии Уралобкома [8], первый секретарь областного комитета Н. М. Шверник назвал несколько иную повестку дня, чем формулировалась в Извещении и рассылочных документах: первым вопросом значился отчет о работе Пленума ЦК ВКП(б) в апреле 1928 г. – первого Пленума ЦК после 15 съезда партии. Содержание и итоги Пленума ЦК ВКП(б) определили структуру работы уральцев и тональность работы регионального партийного органа. Не случайно большую часть времени своего четырехчасового доклада Шверник посвятил двум основным вопросам московского Пленума: оценке хода хлебозаготовок осени 1927 г. и «Шахтинскому процессу».

Как известно, Пленум ЦК в апреле 1928 г. завершился победой сторонников сохранения нэпа (группы Рыкова – Бухарина) [1]. В духе резолюций Пленума, Шверник прокомментировал трудности и кризисные явления, воз-

никшие в процессе хлебозаготовок: акцент был сделан не на «ожесточенном сопротивлении кулачества», а на объективные причины, прежде всего, просчеты финансово-экономической политики власти – прирост массы денег намного обогнал прирост товарной массы; город, требуя от деревни сельскохозяйственные продукты, немного мог дать взамен [8, л. 7–8]. Характерно, что первой ссылкой на руководителей партии и государства стало упоминание выступления главы правительства А. И. Рыкова.

В том же ключе рассматривалась специфика Уральской области: Шверник обозначил ее как «недостаточное развитие местной промышленности» (в процессе товарооборота города и деревни) [8, л. 13].

Нотки выступлений сторонников «чрезвычайных мер» отзывались в словах Шверника о «масштабной спекуляции кулаков осенью 1927 – зимой 1928 г.», но в качестве суждения второго плана. Это же можно сказать и о сентенциях о количестве снятых с работы «неактивных» руководителей низового звена в сельской местности [8, л. 11–12, 26–27].

Правда, сам факт снятия с работы пятой части управленцев на местах [8, л. 28] отчетливо указывал на управленческий почерк правящей партии: за неудачи политики высшего руководства должны были расплачиваться подчиненные.

Иная тональность характеризовала ту часть доклада Шверника, которая была посвящена «Шахтинскому процессу». Фактически она была построена на сталинских оценках событий, по которым специалисты были представлены как «злостные вредители, тесно связанные с зарубежными разведками». Несуразность приведенных обвинений явно оттенила фраза Шверника о существенном росте добычи угля в Донбассе [8, л. 28, 53–55].

Словно спохватившись, региональный лидер перешел к проблемам уральской промышленности, но кроме общих слов и отдельных статистических сведений ничего не смог привести. В духе времени прозвучали отрывочные мысли о низком уровне материально-бытового положения рабочих, но без указания на пути исправления ситуации. Последнее было удивительно, поскольку изданный в 1927 г. в

Свердловске Генеральный план подробно развивал эту тему [9]. Возможно, Шверник, назначенный из Москвы в марте 1927 г., не хотел связывать себя с программным документом, аналогов которого не было в СССР ни на региональном, ни на общесоюзном уровне.

Прения по докладу носили довольно вялый характер: от выступлений в первые дни работы Пленума Уралобкома ВКП(б) отказались многие члены бюро Областного комитета партии. Между окончанием работы Пленума ЦК ВКП(б) и открытием Пленума Уралобкома прошло всего десять дней: разобраться в сложном со множеством скрытых коллизий ходе работы высшего органа правящей партии было совсем непросто.

Выступавшие весьма кратко акцентировали внимание на негибкости деятельности хлебозаготовителей; на недостаточной поддержке кооперации на селе; на отсутствие специалистов в руководящих советских органах Уральской области («в областном СНХ (Совете народного хозяйства) нет ни одного инженера!»); на низком культурном уровне уральских рабочих, у которых в 1926/1927 г. расходы на культурно-просветительские нужды (1,3 %) явно уступали тратам на алкоголь (1,8 %) [8, л. 87–58, 227, 255–256].

Наиболее развернутым стало выступление В. Ф. Головина, ответственного секретаря Курганского окружкома ВКП(б). Головин связал трудности хода хлебозаготовок осени 1927 г. с неоднократными случаями обмана крестьян со стороны органов власти в области ценовой политики и поставок товаров первой необходимости. Например, вместо обещанных осенью 1927 г. 27 вагонов с мануфактурными товарами Курганский округ получил только девять вагонов [8, л. 106–107, 111].

Заметим, что завоз товаров был провален не только в Курганском округе. Так хлопчатобумажных изделий в 1928 г. в Уральскую область было завезено не более 15 % от плана, кожевенной продукции – 37 %, сахара – только на 1,5 %. Государство, поощряя контрактацию заготовок сырья, не могло в полной мере обеспечить ее товарами [8, л. 25].

Выразительным стало освещение Головинным реального состояния подготовки к коллективизации: «Нам предлагают создать в

Курганском округе 450 колхозов. Мы говорим, что можем создать только 152 колхоза». Однако, доводы курганцев о том, что кредиты выделены только на ограниченное количество колхозов, указания на незначительность технического парка, на отсутствие агрономических кадров и т.п. областное руководство упорно не принимало. «Убедительная просьба, — резюмировал Головин, — не составлять дутых планов» [8, л. 108].

Участники Пленума поддержали Головина, заявляя о нежелательности и недопустимости повторения «чрезвычайных мер» в уральской деревне. «Я надеюсь, что чрезвычайные меры больше на селе принимать не придется, — заявил Н. А. Новиков, представитель еще одного земледельческого района, ответственный секретарь Шадринского окружкома ВКП(б), — ведь мы живем в рабоче-крестьянской стране» [8, л. 117].

Как видно, фарватер аграрной политики, утвержденный на апрельском Пленуме ЦК ВКП(б), не вызывал сомнений у уральцев.

Показательным можно считать и выступление В. Н. Андронникова, председателя областного совнархоза. Технократические высказывания о количественных изменениях в промышленности уральского края были в основном сведены к металлургии, а рассуждения о качественных показателях ограничились выводом о хронической низкой эффективности предприятий региона. В частности, вместо запланированной на 1926/1927 хоз. г. коммерческой прибыли в размере 18 млн. рублей, в реальности получили менее 0,4 млн. рублей. Неудачными оказались в этом плане попытки сведения предприятий в тресты: даже на современных по техническому оснащению заводах, как отметил Андронников, хозрасчет так и не был введен [8, л. 337, 364–365].

Внимательный читатель не мог не обратить внимание: такое положение связывалось не с «вредительством старых специалистов», а с нехваткой инженеров и техников. Вопреки широко развернутой пропагандистской кампании [10], Андронников проблему взаимоотношений с интеллигенцией трактовал «по Рыкову», а не «по Сталину».

К сожалению, анализ указанного явления — низкой рентабельности — докладчиком был

сведен (помимо нехватки кадров) только к «необоснованному росту заработной платы» [8, л. 331]. С учетом того, что В. Н. Андронников был одним из наиболее опытных большевиков из числа ставших хозяйственными руководителями, человеком, возглавившим «правительство» Уральской области в январе 1918 г. [11], напрашивается вывод о невысоком уровне управленческих знаний региональных лидеров.

Подтверждает приведенный тезис и анализ доклада Л. Е. Гольдича, председателя Уралоблплана, посвященный проблемам промышленного строительства. Начав с оптимистической ноты — факта увеличения капиталовложений в 1927/28 хоз. г. почти в полтора раза в сравнении с прошлым годом, — председатель Уралоблплана далее сообщил, что расходование средств на сооружение строительных объектов вдвое превышает запланированные показатели. Сами строительные объекты сдаются намного позже установленных сроков. Ситуация со строительством промышленных объектов, отметил Л. Е. Гольдич, была характерна для отрасли по всему СССР. Ссылаясь на высказывания А. И. Рыкова, Гольдич указал на такую характерную черту советскихстроек, как «омертвление средств». «Мы строим дорого и плохо», — резюмировал председатель Уралоблплана [12, л. 2, 7].

При обсуждении доклада Л. Е. Гольдич, участники Пленума обращали внимание на низкое качество стройматериалов (40 % кирпича пропадало из-за брака материала); на малую численность постоянных строительных рабочих; на ужасающие условия проживания рабочих в холодных бараках без печного отопления. Тем не менее, заключительное слово председателя Уралоблплана было пронизано верой в то, что накопление опыта позволит преодолеть все трудности [12, л. 70, 77, 139].

Что же касается подведения итогов шестидневной работы Пленума Уралобкома, то они носили констатирующий характер. В заключительном слове Н. М. Шверника были выражены согласие и готовность учесть замечания выступающих. Обращали на себя слова секретаря Уралобкома о том, что «коллективизация есть процесс долголетний»; ускорение темпов коллективизации, запугивание

крестьян различными мерами наказания за отказ от вступления в колхозы может дискредитировать саму идею социалистического строительства в деревне [8, л. 306]. Шверник практически цитировал слова оппонентов Сталина на Пленуме ЦК ВКП(б) в апреле 1928 г., когда говорил о недопустимости принуждения крестьян к вступлению в колхозы; о невозможности повторения «чрезвычайных мер» в сельском хозяйстве. Сами «чрезвычайные меры», вызвавшие «столь высокий процент репрессий», были осуждены и увязаны с «нашим низким культурным уровнем» [8, л. 310, 314]. Казалось, 26 апреля 1928 г. в Свердловске, на завершающем заседании областного Пленума, рациональное мышление восторжествовало, и Шверник, верный сталинец, стал ее адептом.

В конкретной ситуации апреля 1928 г. это, однако, означало следующее: руководство Уральской области чутко прислушивалось к вестям из столицы. Представители Уралобкома не решились связать свои действия с Генеральным планом развития Уральской области на 1926–1941 гг. – провинции не следовало обгонять столицу в сфере планирования. Однако, курс развития региона в рамках многоукладной нэповской экономики в апреле 1928 г. у участников областного Пленума не вызывал сомнений.

Иная тональность характеризовала состоявшийся полгода спустя (29 октября – 2 ноября 1928 г.) очередной Пленум Уралобкома ВКП(б). Время между апрелем и октябрём 1928 г. ознаменовалось нарастающей ожесточенностью внутрипартийной дискуссии, активными действиями Сталина по идейной обработке партийных функционеров [13, л. 156–158].

Не случайно доклад первого секретаря областного комитета Н. М. Шверника начинался с указания на то, что в партии появилась «прослойка уклонистов, критикующих ускоренные темпы развития промышленности» [14, л. 17].

Как и на Пленумах ЦК ВКП(б) 1928 г., никакие фамилии пока не назывались; примеры коммунистов, допускающих сохранение зажиточных крестьян в уральской деревне, носили единичный характер. Однако, во-первых, в докладе прозвучал лозунг непримиримой борьбы с «группой лиц в партии, которые ведут

примиренческую деятельность по отношению к правому уклону» [14, л. 23–24].

Во-вторых, представитель ЦК на областном Пленуме подверг критике руководство Московской городской партийной организации за «правоуклонистские» взгляды и выразил надежду, что уральцы подхватят эту критику [14, л. 27].

Имена сторонников Рыкова и Бухарина легко прочитывались. Секрет Полишинеля – фамилии «таинственных правых» – был раскрыт.

Тем не менее, содержание выступлений на Пленуме Уралобкома ВКП говорило скорее о нежелании региональных функционеров участвовать в разжигании внутрипартийной дискуссии с неясным исходом и не до конца понятным содержанием. Резолюции Пленума в основном были посвящены хозяйственным вопросам, ограничившись общим осуждением «правого уклона».

Показателем недовольства Сталина итогами Пленума Уралобкома ВКП стала командировка инструктора ЦК Н. А. Филатова в Уральскую область для поиска следов «правого уклона» в конце 1928 г. Территорией поиска была выбрана Надеждинская партийная организация, уже попадавшая в списки «неблагополучных» партийных коллективов.

11 января 1929 г. бюро Уралобкома ВКП(б) специальным вопросом рассмотрело работу Надеждинской партийной организации. К этому дню на имя Уралобкома была подготовлена записка (фактически – донос) о наличии у коммунистов Надеждинска «правых взглядов». Однако детальное знакомство с материалами записки вызвало у членов бюро Уралобкома чувство раздражения: к «уклонистам» были причислены рабочие крупнейшего уральского завода, критиковавшие конкретные недостатки на предприятии. Таких «критиканов» записывали в «уклонисты» и увольняли с завода, даже если среди них были герои Гражданской войны! Зафиксирована была и травля рабкором со стороны администрации завода. В результате, бюро Уралобкома единодушно приняло решение считать Надеждинскую партийную организацию «здоровой». Стремясь «сохранить лицо», Н. А. Филатов, все-таки, заметил, что нельзя уж со-

всем отмахнуться от подозрений в «правом уклоне» коммунистов Надеждинска. Против такой постановки вопроса уральцы не возражали [14, л. 2–16, 18].

Выражением достигнутого компромисса стали статья уральского автора М. Телегина в журнале «Уральский коммунист», объясняющая главную проблему Надеждинского металлургического завода – высокую текучесть кадров – низким качеством жилищного (барачного) фонда [16, с. 28], а также публикация самого Н. А. Филатова в том же издании, в которой акцент был подчеркнuto сделан на хозяйственные проблемы металлургического завода в Надеждинске [17]. В данном случае содержание критики рабочих, обвиненных в «правом уклоне», и текстов статей в официальном партийном журнале мало отличалось друг от друга.

Показательно было и другое: разделяя недовольство рабочих по поводу мизерной оплаты рационализаторских предложений, члены бюро были категорически против увязывания премий с величиной экономического эффекта [14, л. 11]. «Пролетарская идеология» восторжествовала, но и она не помогла поиску «правых». И в столице, и в провинции 1928 г. не принес победы ни сторонникам продолжения нэпа, ни их противникам.

О степени неопределенности в головах партийных работников Уральской области говорило секретное письмо И. Д. Кабакова, возглавившего областную организацию ВКП(б) в январе 1929 г., Сталину. В документе, датированном 27 февраля 1929 г., Кабаков писал: «Убедительно прошу сообщить о положении дел в Политбюро. Никакого информационного материала не поступает. Привозят из Москвы целую вереницу различных слухов и нелепиц. При дальности расстояния отсутствие информации ставит в затруднение политику» [18, л. 3].

Секретное письмо И. Д. Кабакова отражало общий настрой региональных функционеров в СССР: с февраля 1929 г. информация о расколе в Политбюро все активнее просачивалась на места, будоражила партийные массы. Члены сталинской фракции активно выступали на собраниях партактивов, уделяя значительное внимание «правой опасности». В феврале

1929 г., ставшем апогеем ожесточенной борьбы в Политбюро [19, с. 5, 11], оставалось только ссылаться на «удаленность от столицы».

Вместе с тем, секретные письма И. Д. Кабакова, отправленные Сталину и Молотову весной 1929 г., позволяют судить о политическом портрете регионального лидера – назначенца, направленного в январе 1929 г. в Уральскую область. В секретном письме в ЦК ВКП(б) и персонально наркому земледелия Я. А. Яковлеву от 10 марта 1929 г. Кабаков писал о земельных наделах уральских рабочих, как о «самом большом недочете» в положении рабочего социума края. Полное непонимание роли земельных наделов в жизни уральцев вылилось в предложение Кабакова коллективизировать земельные участки [18, л. 71].

29 марта 1929 г. в письме к Сталину Кабаков выражает готовность арестовать 200–300 бывших белых офицеров в одном только Троицком округе как потенциальных виновников трудностей хлебозаготовок. «В этом не будет ничего страшного», — заверял Кабаков [18, л. 5–5об.].

В мае 1929 г. в письме к Молотову Кабаков охарактеризовал партийную организацию Уральской области как «сырую в организационном отношении». «Сыро́сть» объяснялась «незначительностью прослойки квалифицированных рабочих». Однако выбранный метод борьбы с «сыро́стью» – просьба прислать в Свердловск 20–25 партийных работников, закончивших Институт коммунистической профессуры [18, л. 28] – указывал на подлинный предмет недовольства Кабакова: недостаточную степень лояльности уральцев сталинскому курсу.

Определенность в этом вопросе должна была внести Девятая областная конференция коммунистов Уральской области в начале апреля 1929 г. Однако поскольку региональный форум начался 5 апреля – на 11 дней раньше Пленума ЦК – риски выбора пути, приоритетов и политических оценок были еще велики.

Не внес особой ясности в работу конференции доклад секретаря ЦК, кандидата в члены Политбюро ЦК ВКП(б) Л. М. Кагановича. Значительная часть доклада была посвящена международному положению СССР («росту противоречий в странах Запада»); много говори-

лось о значении индустриализации. Что же касается «правого уклона», Каганович, не называя фамилий, указал на связь «правоуклонистов» и «кулацкой верхушки» и одновременно с оппортунистами из социал-демократических партий [20, л. 4–13].

В выступлениях уральских функционеров после доклада Кагановича постоянно подчеркивалось: партийные организации края «здоровые» и «не подвержены правому уклону» [20, л. 19–50]. Вместе с тем, появляется новая нотка: обязательное ритуальное осуждение «правого уклона». Просматривается и специфика понимания этого «бранного» термина: «невозможность уступок кулаку». Судя по выступлению Д. Г. Тумаркина, ответственного секретаря Ирбитского окружкома ВКП(б), под «уступками» понималось допустимость кредитования зажиточных крестьян и продажа им тракторов. Кулаки должны были быть изгнаны из всех видов кооперации [20, л. 26–27]. Ряд партийных работников окружного звена, явно желая быть замеченными московским высоким гостем, обрушились с критикой на тех специалистов (т. н. «профессоров»), которые уже с начала 1928 г. обличались в партийной прессе как «буржуазные ученые» [20, л. 28–32].

Однако сила воздействия речи сподвижника Сталина – Кагановича оказалась ограниченной во времени и по сути: она действовала только на вечернем заседании 5 апреля 1929 г. Уже в отчетном докладе первого секретаря Уралобкома И. Д. Кабакова 6 апреля 1929 г. акценты были смещены на положительные тенденции в жизни партийной организации края и на поступательное развитие экономики. О «правом уклоне» И. Д. Кабаков говорил бегло и без конкретных фактов и имен [20, л. 51–64, 65–68].

Что же касается заседаний 7–9 апреля 1929 г., большинство выступающих участников конференции вообще не упоминали «правый уклон».

Что скрывалось за этим явлением: ставшая привычной осторожность партийных функционеров в короткий промежуток времени равновесия сил сторонников Сталина и команды Рыкова – Бухарина – Томского? Ощущения вторичности для «дела» новой внут-

рипартийной дискуссии? Понимание опасности раскола партийной элиты? Судя по материалам областных Пленумов 1928 г., все эти причины сказывались на поведении уральцев в большей степени, чем понимание подлинной сущности сражения за выбор пути. Поразительно, но тема первого Пятилетнего плана – главного предмета дискуссии в правящей партии – практически не затрагивалась на Пленумах и конференции Уралобкома в «столице» индустриального края. Провинция должна была только готовиться к выполнению принятых в центре генеральных задач.

Заключительное вечернее заседание Пленума Уралобкома 12 апреля 1929 г. содержало немало информации для размышления над происходящим в правящей партии, по крайней мере, на региональном уровне.

В своем Заключительном слове Кабаков несколько раз говорил о «единстве коммунистов Уральской области, целиком поддерживающих линию ЦК»; об успешном ходе индустриализации. О «правом уклоне» было сказано одно единственное предложение [20, л. 191].

Но перед ЦК надо было отчитываться не словами, а резолюциями. В резолюциях Девятой областной конференции коммунистов Уральской области критика «правого уклона» была представлена куда основательнее. Список «грехов» «уклонистов» мог действительно смутить «правовверных» большевиков: «непрерывные уступки крестьянам»; «сохранение свободы оборота между городом и деревней» и т. п. квалифицировались в резолюции как «забвение задач социалистического строительства» [20, л. 192].

На 12 апреля 1929 г. «правый уклон» оставался еще безымянным. В этом пока еще было его отличие от «левого» (троцкистского) уклона, который, по инерции партийного языка, обвинялся в ставке на сверхиндустриализацию и необоснованные темпы экономического роста, т. е. в том, что станет явью уже начиная с осени 1929 г.

Завершение Девятой областной конференции коммунистов Уральской области прошло в атмосфере представлений о сохраняющемся единстве партийных рядов. Произнесенные годом раньше слова о «высоком проценте ре-

прессий» казались уже далеким прошлым. Резолюция конференции «О Пятилетнем плане» [20, л. 199–199об.] была насыщена оптимизмом, и только «нездоровые скептики» отмечали, что оптимизм основан на стремительном увеличении объемов капиталовложений в

уральскую экономику. До политического поражения «правых» на Апрельском (1929 г.) Пленуме ЦК оставалось всего несколько дней. У развязки сражения индустриального проекта и социалистической утопии был совсем другой календарь и другие расчеты.

ЛИТЕРАТУРА

1. Данилов В.П., Хлевнюк О.В. Апрельский пленум ЦК ВКП(б) 1928 г. // Как ломали НЭП. Стенограммы пленумов ЦК ВКП(б) 1928–1929 гг. В 5 томах. Т. 1. Объединенный пленум ЦК и ЦКК ВКП(б) 6–11 апреля 1928 г. М.: МФД.
2. Голубев А.В. Советское общество и «военные тревоги» 1920-х годов // Отечественная история. 2008. № 1. С. 36–58.
3. Звездин З.К. От плана ГОЭРЛО к плану первой пятилетки. М., Наука. 1979. 269 с.
4. Шишкин В.А. Власть, политика, экономика: Послереволюционная Россия (1917–1928 гг.) СПб: Дмитрий Булавин, 1997.
5. Данилов В.П. История крестьянства России в XX веке. Избранные труды: в 2 ч. Ч. 1. М.: РОССПЭН, 2011.
6. Кондрашин В.В. Хлебозаготовительная политика в годы первой пятилетки и ее результаты (1929–1933 гг.). М.: РОССПЭН, 2014.
7. Панькин И.Д. Советская государственная промышленная политика на Урале в 20–30-е гг. XX века в отечественной историографии. Челябинск: Изд-во Уральская акад., 2013.
8. Стенограмма объединенного Пленума Уралобкома ВКП(б) и Контрольной комиссии Уралобкома ВКП(б) 21–26 апреля 1928 г. «Итоги работы промышленности и строительства в 1926/1927 г.» // Центр документации общественных движений Свердловской области (ЦДООСО). Ф. 4. ОП. 6. Д. 4.
9. Фельдман М.А. Генеральный план развития Уральской области на 1926–1941 гг.: между мифом и реальностью // Международная научная конференция «Эпоха социалистической реконструкции: идеи, мифы и программы социальных преобразований». 8–10 сентября 2017 г. Екатеринбург, Изд-во УрФУ, 2017. С. 154–171.
10. Шарапов С.В. Идеолого-пропагандистское обеспечение Шахтинского судебного политического процесса (март–декабрь 1928 г.). АКД. Томск: Томский ун-т, 2019.
11. Фельдман М.А. Первый съезд представителей бывших казенных и национализированных предприятий Урала: дискуссия о путях национализации // Девятые Татищевские чтения. Екатеринбург: УРО РАН, 2012. С. 173–179.
12. Центр документации общественных движений Свердловской области (ЦДООСО). Ф. 4. ОП. 6. Д. 3.
13. Хлевнюк О.В. Сталин. Жизнь одного вождя. М.: Издательство АСТ, 2016.
14. Центр документации общественных движений Свердловской области (ЦДООСО). Ф. 4. ОП. 6. Д. 6.
15. Телегин М. Массовая работа на Надеждинском заводе // Уральский коммунист. 1929. № 16-17. С. 28–32.
16. Филатов Н.А. Программы и трудности социалистической стройки на Надеждинском заводе // Уральский коммунист. 1929. № 24. С. 24–30.
17. Центр документации общественных движений Свердловской области (ЦДООСО). Ф. 4. ОП. 7. Д. 63.
18. Данилов В.П., Ватлин Ю.А., Хлевнюк О.В. Введение. Апрельский Пленум ЦК и ЦКК ВКП(б) 1929 г. // Как ломали НЭП. Стенограммы пленумов ЦК и ЦКК ВКП(б). 1928–1929 гг. В 5 т. Т. 4. Пленум ЦК ВКП(б) 16–23 апреля 1929 г. М.: МФД, 2000.
19. Центр документации общественных движений Свердловской области (ЦДООСО). Ф. 4. ОП. 7. Д. 1.

THE STRUGGLE TO CHOOSE THE PATH OF MODERNIZATION IN THE LATE 1920s AT THE REGIONAL LEVEL: AT THE PLENUMS AND REPORTING CONFERENCE OF THE URALOBKOM OF THE CPSU(b) IN APRIL 1928 – APRIL 1929

M.A. Feldman

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
Ekaterinburg, Russia

ABSTRACT:

The dramatic events of 1928-1929 - a memorable milestone in the history of Russia. The "Stalinist revolution", which gave way to totalitarianism in all areas of the life of the Soviet state. The impulse of these events, the generator of changes, was the clash of ideas and methods of public administration at the five Plenums of the Central Committee of the CPSU (b) in April 1928-November 1929. The Plenum of the Central Committee - "Quasiparliament" of those years - considered the most important socio-economic and socio-political issues of the USSR; transformed the foundations of relations between the authorities and society, the leadership of the CPSU (b) and the party of the masses. However, the Central Committee apparatus controlled by Stalin conducted a purposeful campaign to process the heads of Republican and regional party organizations in the right direction. Representatives of the Ural Regional Party Committee still had the opportunity to tell the truth about the problems of the economy and the situation of workers.

But the analysis of the causes that gave rise to the crisis was already beyond the bounds of possibility: it objectively turned into a criticism of the "general course", qualified as "opportunism", incompatible with participation in the party ranks. At the same time, the content of speeches at the Plenums and the reporting conference of the Uralobkom of the CPSU (b) spoke more about the reluctance of regional functionaries to participate in inciting internal party discussion. As a result of the internal party struggle, the topic of the first Five-Year-plan - the main subject of the discussion in the ruling party - was practically not touched upon at the Plenums and conferences of the Uralobkom in the "capital" of the industrial region. The province had only to prepare for the implementation of the general tasks accepted in the center.

KEYWORDS: Ural region, Uralobkom, conference, party, CPSU (b), professionals and laborers, the NEP.

AUTHORS' INFORMATION:

Mikhail A. Feldman, Dr. Sci. (Historical), Professor, Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,

66, 8 Marta Str., Ekaterinburg, 620990, Russia, feldman-mih@yandex.ru

FOR CITATION: Feldman M.A. The struggle to choose the path of modernization in the late 1920s at the regional level: at the Plenums and reporting conference of the Uralobkom of the CPSU(b) in April 1928 – April 1929 // Management issues. 2020. № 3 (64). P. 31–41.

REFERENCES

1. Danilov V.P., Khlevnyuk O.V. April Plenum of the Central Committee of the CPSU(b) 1928 // How the NEP was broken. The transcripts of plenums of the Central Committee of the CPSU(b) 1928–1929. In 5 volumes. Vol. 1. The joint Plenum of the Central Committee and CKK CPSU(b), April 6–11, 1928. M.: MFD. [Danilov V.P., Khlevnyuk O.V. Aprel'skiy plenum TsK VKP(b) 1928 g. // Kak lomali NEP. Stenogrammy plenumov TsKVKP (b) 1928–1929 gg. V 5 tomakh. T. 1. Ob"edinennyy plenum TsK i TsKK VKP(b) 6–11 aprelya 1928 g. M.: MFD.] – (In Rus.)
2. Golubev A.V. Soviet society and “war alarms” of the 1920s // National history. 2008. No. 1. Pp. 36–58. [Golubev A.V. Sovetskoe obshchestvo i «voennye trevogi» 1920-kh godov // Otechestvennaya istoriya. 2008. № 1. S. 36–58.] – (In Rus.)
3. Zvezdin Z.K. From the GOERLO plan to the first five-year-plan. 1979. 269 p. [Zvezdin Z.K. Ot plana GOERLO k planu pervoy pyatiletki. M., Nauka. 1979. 269 s.] – (In Rus.)
4. Shishkin V.A. Power, politics, economy (post-Revolutionary Russia (1917–1928) St. Petersburg: Dmitry Bulavin, 1997. [Shishkin V.A. Vlast', politika, ekonomika : Poslerevolutsionnaya Rossiya (1917–1928 gg.) SPb: Dmitriy Bulavin, 1997.] – (In Rus.)
5. Danilov V.P. History of the peasantry of Russia in the twentieth century. Selected papers: in 2 parts. Part 1. Moscow: ROSSPEN. 2011. [Danilov V.P. Istoriya krest'yanstva Rossii v KhKh veka. Izbrannyye trudy: v 2 ch. Ch. 1. M.: ROSSPEN, 2011.] – (In Rus.)
6. Kondrashin V.V. Grain procurement policy during the first five-year-plan and its results (1929–1933). Moscow: ROSSPEN, 2014. [Kondrashin V.V. Khlebozagotovitel'naya politika v gody pervoy pyatiletki i ee rezul'taty (1929–1933 gg.). M.: ROSSPEN, 2014.] – (In Rus.)
7. Pankin I.D. Soviet state industrial policy in the Urals in the 20–30s of the XX century in Russian historiography. Chelyabinsk, Ural Academy of Sciences Publishing house, 2013. [Pan'kin I.D. Sovetskaya gosudarstvennaya promyshlennaya politika na Urale v 20–30-e gg. KhKh veka v otechestvennoy istoriografii. Chelyabinsk: Izd-vo Ural'skaya akad., 2013.] – (In Rus.)
8. Transcript of the joint Plenum of the Uralobkom of the CPSU(b) and The Control Commission of the Uralobkom of the CPSU(b) on April 21–26, 1928. “The results of the work of industry and construction in 1926/1927” // Center for documentation of social movements of the Sverdlovsk region (CDSMSR). F. 4. OP. 6. D. 4. [Stenogramma ob"edinennogo Plenuma Uralobkoma VKP(b) i Kontrol'noy komissii Uralobkoma VKP(b) 21–26 aprelya 1928 g. «Itogi raboty promyshlennosti i stroitel'stva v 1926/1927 g.» // Tsentr dokumentatsii obshchestvennykh dvizheniy Sverdlovskoy oblasti (TsDOOSO). F. 4. OP. 6. D. 4.] – (In Rus.)
9. Feldman M.A. General plan of development of the Ural region for 1926–1941: between myth and reality // International scientific conference “The era of socialist reconstruction: ideas, myths and programs of social transformation”. September 8–10, 2017. Ekaterinburg, URFU Publishing House, 2017. Pp. 154–171. [Fel'dman M.A. General'nyy plan razvitiya Ural'skoy oblasti na 1926–1941 gg.: mezhdumifom i real'nost'yu // Mezhdunarodnaya nauchnaya konferentsiya «Epokha sotsialisticheskoy rekonstruktsii: idei, mify i programmy sotsial'nykh preobrazovaniy». 8–10 sentyabrya 2017 g. Ekaterinburg, Izd-vo UrFU, 2017. S. 154–171.] – (In Rus.)
10. Sharapov S.V. Ideological-propagandistic support of the Shakhty judicial political process (March–December 1928). AKD. Tomsk: Tomsk Univ., 2019. [Sharapov S.V. Ideologo-propagandisticheskoe obespechenie Shakhtinskogo sudebnogo politicheskogo protsessa (mart–dekabr' 1928 g.). AKD. Tomsk: Tomskiy un-t, 2019.] – (In Rus.)
11. Feldman M.A. First Congress of representatives of former state-owned and nationalized enterprises of the Urals: discussion on ways of nationalization // The ninth Tatishchev's readings. Ekaterinburg, URO RAS, 2012. Pp. 173–179. [Fel'dman M.A. Pervyy s"ezd predstaviteley byvshikh kazennykh i natsionalizirovannykh predpriyatiy Urala: diskussiya o putyakh natsionalizatsii // Devyatye Tatishchevskie chteniya. Ekaterinburg: URO RAN, 2012. S. 173–179.] – (In Rus.)
12. Center for documentation of social movements of the Sverdlovsk region (CDSMSR). F. 4. OP. 6. D. 3. [Tsentr dokumentatsii obshchestvennykh dvizheniy Sverdlovskoy oblasti (TsDOOSO). F. 4. OP. 6. D. 3.] – (In Rus.)
13. Khlevnyuk O.V. Stalin. The life of one leader. M.: Publishing house AST. 2016. [Khlevnyuk O.V. Stalin. Zhizn' odnogo vozhdya. M.: Izdatel'stvo AST, 2016.] – (In Rus.)
14. Center for documentation of social movements of the Sverdlovsk region (CDSMSR). F. 4. OP. 6. D. 6. [Tsentr dokumentatsii obshchestvennykh dvizheniy Sverdlovskoy oblasti (TsDOOSO). F. 4. OP. 6. D. 6.] – (In Rus.)
15. Telegin M. Mass work at the Nadezhdinsky

plant // Ural Communist. 1929. No. 16-17. Pp. 28-32. [Telegin M. Massovaya rabota na Nadezhdinskom zavode // Ural'skiy kommunist. 1929. № 16-17. S. 28-32.] – (In Rus.)

16. Filatov N.A. Programs and difficulties of socialist construction at the Nadezhdinsky plant // Ural Communist. 1929. No. 24. Pp. 24-30. [Filatov N.A. Programmy i trudnosti sotsialisticheskoy stroyki na Nadezhdinskom zavode // Ural'skiy kommunist. 1929. № 24. S. 24-30.] – (In Rus.)

17. Center for documentation of social movements of the Sverdlovsk region (CDSMSR). F. 4. OP. 7. D. 63. Tsentr dokumentatsii obshchestvennykh dvizheniy Sverdlovskoy oblasti (TsDOOSO). F. 4. OP. 7. D. 63.] – (In Rus.)

18. Danilov V.P., Vatlin Yu.A., Khlevnyuk O.V. Introduction. April Plenum of the Central Com-

mittee and Central Committee of the CPSU(b) 1929 // How the NEP was broken. The transcripts of plenums of the Central Committee and TsKK CPSU(b). 1928-1929. In 5 volumes. Vol. 4. The Plenum of the Central Committee of the CPSU(b) on 16-23 April, 1929. M.: MFD, 2000. [Danilov V.P., Vatlin Yu.A., Khlevnyuk O.V. Vvedenie. Aprel'skiy Plenum TsK i TsKK VKP(b) 1929 g. // Kak lomali NEP. Stenogrammy plenumov TsK i TsKK VKP(b). 1928-1929 gg. V 5 t. T. 4. Plenum TsK VKP(b) 16-23 aprelya 1929 g. M.: MFD, 2000.] – (In Rus.)

19. Center for documentation of social movements of the Sverdlovsk region (CDSMSR). F. 4. OP. 7. D. 1. Tsentr dokumentatsii obshchestvennykh dvizheniy Sverdlovskoy oblasti (TsDOOSO). F. 4. OP. 7. D. 1.] – (In Rus.)

КОЛЛЕКТИВНЫЙ ПОРТРЕТ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПРАВЯЩЕЙ ЭЛИТЫ (НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ САХА (ЯКУТИЯ))

УДК: 323.2:353(571.56)

ББК: 66.3(2Рос.Яку),1

DOI: 10.22394/2304-3369-2020-3-42-52

ГРНТИ: 11.15.25

Код ВАК: 23.00.02

Р.С. Мухаметов

Уральский федеральный университет
им. первого Президента России Б.Н. Ельцина,
Екатеринбург, Россия

М.А. Тимофеев

Уральский федеральный университет
им. первого Президента России Б.Н. Ельцина,
Екатеринбург, Россия

АННОТАЦИЯ:

Цель. Настоящая статья направлена на создание общего портрета членов правящей элиты самого большого по площади региона Республика Саха (Якутия). Задачей исследования является сравнение коллективных портретов региональной высшей административной элиты при двух последних высших должностных лицах (Е. А. Борисове и А. С. Николаеве), а также обоснование как общих черт, так и различий.

Методы. Для достижения цели авторы использовали биографический метод, который позволил проанализировать социально-демографические и социально-профессиональные качества членов якутского правительства. Второй метод – компаративизм – помог выявить общее и особенное в портретах представителей региональной правящей элиты при ротации главы региона.

Результаты. В ходе работы авторы пришли к следующим выводам. Смена высшего должностного лица привела к изменениям в среде высшей административной элиты региона: увеличилось представительство (доля) женщин в республиканских органах исполнительной власти, произошло омоложение, количество членов правительства с гуманитарным образованием стало доминирующим, а число выходцев из городов региона стало более весомым. Коллективный портрет регионального министра выглядит следующим образом: это мужчина среднего возраста, являющийся уроженцем региона и выходцем из сельской местности, получивший высшее техническое (при А. Борисове) или гуманитарное (при А. Николаеве) образование в якутских вузах и до назначения на пост министра работающий на государственной или муниципальной службе. Кроме того, в качестве объяснительной модели этих изменений был предложен тезис о влиянии жизненного пути, опыта работы и индивидуальных особенностей глав региона.

Научная новизна заключается в системном/комплексном подходе к рассмотрению региональной правящей элиты. Предшествующие работы отличались узкой специализацией, т. е. они раскрывали тот или иной аспект рассматриваемой темы. Другими словами, данное исследование в какой-то степени заполняет образованный вакуум.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: Республика Саха, Якутия, региональные элиты, Егор Борисов, Айсен Николаев.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Руслан Салихович Мухаметов, кандидат политических наук, доцент, Уральский федеральный университет им. первого Президента России Б.Н. Ельцина,
620002, Россия, г. Екатеринбург, ул. Мира, 19, muhametov.ru@mail.ru

Максим Андреевич Тимофеев, Уральский федеральный университет им. первого Президента России Б.Н. Ельцина,
620002, Россия, г. Екатеринбург, ул. Мира, 19, mtimofeev95@gmail.com

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Мухаметов Р.С., Тимофеев М.А. Коллективный портрет региональной правящей элиты (на примере Республики Саха (Якутия)) // Вопросы управления. 2020. № 3 (64). С. 42–52.

Россия по форме территориального устройства является федеративным государством, состоящим из субъектов федерации. С формально-юридической точки зрения, все регионы между собой равны (ст. 5 Конституции РФ), хотя республики в составе России обладают рядом конституционно-правовых особенностей, которые позволяют сделать вывод об их более высоком статусе. Если придерживаться неформального подхода, понятно, что Россия состоит из регионов, которые отличаются друг от друга не только по территориальным, экономическим (размеру регионального валового продукта) параметрам, но и политическим.

Самым крупным с физической точки зрения субъектом РФ является Республика Саха (Якутия). Регион отличается своим разнообразием природных ресурсов: сурьма, уголь, нефть, газ, золото, серебро и т. д. Главным достоянием региона является алмазодобывающая инфраструктура. Месторождения алмазов в Якутии обеспечивают 82 % всех запасов России. Стоит отметить, что на долю республики приходится 47 % разведанных запасов угля, 35 % природного газа и нефти Восточной Сибири и Дальнего Востока.

Якутию как регион и ее руководство не могли не затронуть общефедеральные политические процессы, в том числе и ротация корпуса глав регионов. В частности, в мае 2018 года произошла фактическая смена высшего должностного лица – на место Егора Борисова пришел Айсен Николаев. Как показывает практика, приход нового лица во главу организации, учреждения запускает механизм кадровых перестановок. Как изменился кадровый состав правящей (высшей административной) элиты республики после прихода А. Николаева? Как поменялись принципы элитообразования со сменой руководства региона? В этой статье постараемся дать ответ на эти вопросы. Значимость исследования возрастает еще и потому, что Е. Борисов стоял во главе региона 8 лет

(с июня 2010 по май 2018). Это означает, что он был избран на свой пост первоначально иным способом (система наделения полномочиями), чем А. Николаев (прямые выборы при наличии «муниципального фильтра») [1, с. 85]. Целью данной работы является составление коллективных портретов административной элиты при губернаторстве Е. А. Борисова и А. С. Николаева. Структурно работа состоит из нескольких разделов. Первый посвящен обзору литературы. Во втором разделе описаны методы исследования и эмпирическая база. Результаты исследования представлены в третьем разделе.

Анализ научных публикаций по теме исследования говорит, что тематику региональной политической элиты на примере рассматриваемого региона можно охарактеризовать как малоизученную. Тем не менее мы можем обозначить несколько работ, которые «проливают свет» на те вопросы, которые мы подняли и ответы на которые ищем. Так, стоит отметить работу Ю. С. Тарасова, который провел анализ количественных и качественных характеристик членов высшей административной элиты региона (всего 62 человека). Он рассматривал социально-демографические особенности, социальные корни и профессиональную мобильность представителей правящей элиты. Тарасов пришел к выводу, что наиболее многочисленная группа в плане возраста – до 50 лет (60 %), якутов в составе правительства большинство (57 %), в верхнем эшелоне власти нет явного доминирования лиц с техническим образованием, большинство (69 %) членов правительства – уроженцы региона [2, с. 171–173].

Другой исследователь – Е.М. Петров – рассматривает тему рекрутирования региональной политической элиты на примере Республики Саха (Якутия). В работе он утверждает, что средний возраст политической региональной элиты Якутии составляет 52 года, а вхождения в политическую элиту региона – 44 года.

Доля женщин в политической элите Якутии составляет по его подсчетам 20 %, а представителей титульных народов в политической элите Якутии – 65 %. Он предложил следующую классификацию входов в региональную политическую элиту: номенклатурный, административный, муниципальный, интеллектуальный, промышленно-финансовый и инженерно-технический пути [3, с. 111–113].

В. М. Очирова основное внимание уделяет вопросу социального происхождения членов политической элиты, раскрывает их социально-демографические характеристики. Анализ биографий, проведенный автором в 2009–2010 гг. показал, что современные политические элиты республики Саха (Якутия) в большинстве своем являются выходцами из среды интеллигенции, служащих и по месту рождения тесно связаны со своим регионом [4, с. 141–161]. В другой своей работе, касающейся этнической принадлежности представителей региональной политической элиты, она выявила, что наблюдается доминирование представителей крупнейших коренных народов в составе политических элит, что характерно для многих национальных республик России [5, с. 139–144].

Таким образом, обзор литературы указывает на несколько моментов. Во-первых, ранее проведенные исследования в хронологическом плане представляют собой на данный момент в большей степени уже работы исторического характера. Во-вторых, эти работы освещают какую-то одну сторону, проблему. В этой связи данное исследование носит комплексный характер и направлено на раскрытие современных процессов элитообразования в регионе.

Для создания коллективного портрета членов региональной правящей элиты была создана биографическая база данных, включившая членов регионального правительства. При губернаторе Е. Борисове мы взяли последний состав (27 членов), а при А. Николаеве – первый состав (28 членов). Таким образом, общее число членов республиканской правящей элиты, которая была проанализирована, составило 55 человек. На каждую из вошедших в базу данных властных персон была заведена биографическая анкета, содержа-

щая информацию о дате и месте рождения, типе и месте получения высшего образования, карьерном пути как до вхождения в правительство, так и после. В качестве источников биографической информации использовались сайты органов государственной власти, коммерческих организаций, бюджетных учреждений, материалы СМИ, биографические интернет-порталы. Стоит отметить, что в исследуемую совокупность были включены должностные лица, которые не были членами регионального правительства, но были наделены рангом (статусом, правами) республиканского министра или заместителя председателя регионального правительства. Таким образом, в проведении данного исследования использовался биографический метод. Используя данный метод в нашем исследовании, мы сможем синтезировать ключевые социально-демографические и социально-профессиональные качества членов якутского правительства. Необходимо отметить, что данный метод исследования в политологической литературе достаточно хорошо представлен и уже зарекомендовал себя среди академических политологов [6, с. 121–186; 7, с. 21–25; 8, с. 114–119; 9, с. 122–136; 10, с. 106–123; 11, с. 107–111].

Всего в Правительстве Республики Саха (Якутия) при Е. А. Борисове было 19 министерств и 3 государственных комитета. Итого было проанализировано 27 биографий государственных деятелей.

В последнем составе «борисовского» правительства преобладает мужская часть: 24 мужчины (86 %) и 3 женщины (14 %). Объяснить это можно многовековым традиционным строем якутов. Исторически в культуре народа Саха преобладало патриархальное начало, где мужчина – лидер, а женщина играет второстепенную роль. Доступ к руководящим политическим должностям всегда был исключительно у мужского пола. Так сложилось, что в истории якутского народа вождями, тойонами (князьями), руководителями были мужчины. Считалось, что кормилец – глава семейства, а кормилец, в первую очередь, – охотник. Четкое разделение обязанностей не совсем обозначает неравноправие между полами, но значимость дела возвышало мужчин в якутском традиционном обществе. До сих

пор в современных якутских семьях можно увидеть отголоски многовековой истории. Однако в последнее время, во время развития и распространения демократических и толерантных ценностей, картина меняется. Сейчас доступ к любым высокопоставленным должностям есть у всех.

Средний возраст правительства составляет 48 лет. Самым молодым представителем регионального правительства является министр по делам молодежи и социальной коммуникации 33-летний Иван Луцкан. Самым старшим членом правительства выступает Михаил Гуляев, заместитель председателя правительства. На момент работы ему было 59 лет. Нельзя сказать, что «борисовское» правительство слишком «старое» или слишком «молодое». Большинство политиков входит в возрастной промежуток от 38 до 50 лет (59 %). Количество министров «молодого» возраста (до 40 лет) составляет 22 % (6 министров). В целом, возраст кабинета министров можно оценивать как «средний».

Что касается происхождения министров, то в составе «борисовского» правительства преобладают выходцы из сельской местности (село, поселок) – 81 % всех министров (22 министра), – и лишь 19 % (5 министров) – выходцы из городов. Притом 22 министра (81 %) родом из Республики Саха (Якутия), остальные 5 министров (19 %) родом из других регионов страны: зампред регионального правительства Игорь Никифоров (г. Краматорск, Донецкая область, Украина), министр промышленности и геологии Максим Терещенко (г. Иркутск, Иркутская область), министр труда и социального развития Александр Михеев (с. Бурля, Республика Бурятия) и министр строительства Вера Кузакова (с. Харьковка, Красноярский край). Таким образом, в составе преобладают представители сельского происхождения и уроженцы Якутии. Можем сделать предположение, что в составе правительства больше ценятся «свои» люди, рожденные в республике. Однако главный человек правительства (председатель) является «приглашенным» политиком. На наш взгляд, такая практика применяется для того, чтобы избежать возможных коррупционных и местных махинаций. При анализе не наблюдается нали-

чия в составе кабинета представителей одного землячества, т. е. не преобладает количество министров из одного района (улуса), что позволяет нам сделать вывод, что в правительстве исключается действие принципа землячества.

По образованию абсолютно весь состав кабинета министров имеет высшее образование: 21 министр (78 %) имеют два или более высших образования. Почти половина министров (48 %) получили высшее образование в якутских вузах (Якутский государственный университет – 11, Якутский педагогический колледж – 1, Якутский государственный сельскохозяйственный академия – 1).

Что касается научной квалификации, то 4 министра (14 %) имеют ученую степень. Это заместитель председателя правительства Михаил Гуляев (доктор педагогических наук), министр образования и науки Владимир Егоров (кандидат физико-математических наук), министр по внешним связям и делам народов Владимир Васильев (кандидат биологических наук) и руководитель госкомитета по занятости населения Степан Москвитин (кандидат экономических наук).

В составе правительства преобладают представители технических специальностей: 14 политиков (52 %) имеют специальность в области инженерного дела, строительства, архитектуры, автоматики и т. п. 7 министров (26 %) являются представителями педагогического образования. «Гуманитариев» оказалось четверо (15 %) – экономист, политолог, историк, юрист. Всего 2 представителя кабинета министров (7 %) являются выпускниками медицинских вузов. Преобладание «технарей» среди правящей элиты региона можно объяснить тем, что регион больше известен как промышленный и сельскохозяйственный субъект, что требует профессиональных кадров именно данной сферы.

До «портфеля министра» 18 членов правительства (67 %) уже занимали должности на муниципальной и государственной службе. Это заместители министров, руководители ведомств, главы муниципальных районов, должности в министерствах. Остальные 9 членов (33 %) являлись представителями неполитических организаций: предприниматели, преподаватели и сотрудники учебных заведе-

ний, представители СМИ и т. д. Самым ярким примером выступает министр спорта Георгий Балкашин. До назначения он активно занимался спортивной деятельностью, в частности боксом.

Стоит рассмотреть еще одно обстоятельство, связанное с социальной мобильностью. Абсолютное большинство министров (67 %) начинали свою трудовую деятельность с самых простых профессий. В список можно внести такие профессии как кочегар, врач-фельдшер, уборщица, рабочий, учитель, спортсмен, специалисты в мелких организациях, инженер. Можно сделать вывод, что в регионе достаточно хорошо работает система «социального лифта». Проанализировав структуру данного правительства, можем дать оценку циркуляции элит как высокую.

Таким образом, можно сделать вывод, что состав правительства носит достаточно неоднородный характер. По степени отбора можно охарактеризовать его как открытую систему, т.к. отсутствуют какие-то жесткие правила отбора. Можно выделить уровень образованности членов правительства, наличие ученых степеней и достаточное количество представителей педагогической профессии. Подводя промежуточный итог, стоит отметить, что министр «борисовского» правительства – мужчина среднего возраста, являющийся уроженцем региона и выходцем из сельской местности, получивший высшее техническое образование в якутском вузе и до назначения на пост министра работающий на государственной или муниципальной службе.

Что касается портрета кабинета министров «николаевского» правительства, то в нем все так же преобладают политики мужского пола: 20 мужчин (71 %) и 8 женщин (19 %). Средний возраст правительства составляет 47 лет. Самым молодым членом кабинета является министр предпринимательства, торговли и туризма Ирина Высоких. На момент формирования правительства ей было 32 года. Самыми возрастными министрами одновременно стали три представителя: Иннокентий Григорьев (министр физической культуры и спорта), Александр Саввинов (министр по развитию Арктики и делам народов Севера) и Александр Тарасов (министр транспорта и до-

рожного хозяйства). Всем членам на момент начала работы нового правительства было 59 лет. Количество «молодых» министров – до 40 лет – не изменилось: 6 министров (21 %). Ровно половина кабинета министров (14 министров, 50 %) входят в возрастной промежуток от 35 до 45 лет. 11 министров (39 %) входят в группу от 50 до 59 лет. В целом, средний возраст кабинета подходит под возраст главы региона (Айсену Сергеевичу на тот момент было 46 лет). Стоит отметить, что количество министров, входящих в группу «от 60», всего один – вышеуказанный министр транспорта Александр Тарасов. Возраст правительства сохраняет за собой статус «среднего». Можно сделать вывод, что нет сильно преобладающей «молодой» или «старой» гвардии, соблюдается баланс в возрастной группе.

В николаевском правительстве все еще с небольшим преимуществом преобладает количество министров родом из сел и поселков – 16 министров (57 %), – а число министров – выходцев из городов увеличилось до 12 (43 %). Разница на самом деле незначительная, что не позволяет нам сказать, что правительство «сельское». Причем среди выходцев из городов большая часть преобладает из столицы долины Туймаада – 9 министров (75 %), и лишь 3 (15 %) представляют другие города, а именно: председатель правительства Владимир Солодов и заместитель председателя Кирилл Бычков родом из г. Москва; министр промышленности и геологии Максим Терещенко родом из г. Иркутск. Министров родом из других регионов в николаевском правительстве всего 4 (14 %). Кроме указанных выше представителей «городского» происхождения, это Вера Кузакова (с. Харьковка, Красноярский край), сохранившая свою должность при первом составе правительства А. Николаева. Касаясь уроженцев Республики Саха (Якутия) отметим, что здесь нельзя найти общую закономерность, из каких районов (улусов) республики они выросли. Это позволяет нам утверждать, что при отборе нового состава не учитывался принцип «землячества».

Новоиспеченный глава сохраняет приоритет «своих, родных» политиков, родом из своей республики. Однако за должностью главы правительства снова назначается поли-

тик (Владимир Солодов), малой родиной которого не является рассматриваемый регион.

При отборе в состав правительства сохраняется обязательное наличие высшего образования, что подтверждает его наличие у всех министров. 24 министра (86 %) имеют два или более высших образования. Наличие в портфолио диплома якутских вузов могут подтвердить 15 министров (53 %). При анализе альма-матер министров, получивших образование в Якутии, можем сделать вывод, что предпочтение отдается главному вузу республики (бывший ЯГУ – сейчас СВФУ) – 14 министров (93 %), 1 министр является выпускником ЯГСХА (заместитель председателя правительства Денис Белозеров). В других вузах страны и мира обучалось 13 министров (47 %).

В новом кабинете министров насчитывается 5 политиков (18 %) с научными степенями: председатель правительства Владимир Солодов (кандидат политических наук), министр здравоохранения Елена Борисова (кандидат медицинских наук), министр культуры и духовного развития Юрий Куприянов (кандидат экономических наук), министр образования Владимир Егоров (кандидат физико-математических наук) и начальник госкомитета по занятости населения Степан Москвитин (кандидат экономических наук).

Что касается анализа специальностей, то в «николаевском» правительстве уже не преобладают «технари»: выпускники технических специальностей составляют 39 % – это 10 министров. Представителей гуманитарной науки стало 16 человек (57 %). Наличием педагогического опыта и образования могут похвастаться 7 министров (25 %). Специалистов в области государственного и муниципального управления оказалось целых 50 %, т.е. 14 министров.

Анализируя предыдущее место работы министров «до портфеля», можем предоставить следующие данные: 23 министра (82 %) уже занимали руководящие должности в политических сфере. Это заместители министров, руководители ведомств, главы муниципальных районов, должности в министерствах. 5 политиков (12 %) до работы в правительстве были представителями других сфер: министр здравоохранения Елена Борисова была главным

врачом «Медицинского центра» Якутска; министр инноваций, цифрового развития и коммуникационных технологий Анатолий Семенов занимал должность генерального директора ГАУ «Технопарк Якутии»; министр предпринимательства, торговли и туризма Ирина Высоких была индивидуальным предпринимателем; министр физической культуры и спорта Иннокентий Григорьев был директором Республиканского центра национальных видов спорта «Манчаары»; министр транспорта и дорожного хозяйства Александр Тарасов занимал пост директора авиакомпании «Якутия». Таким образом, можно заметить, что сделан был явный акцент на уже опытных политиках в государственном управлении.

Итак, при смене руководства республики состав регионального правительства кардинально поменялся. Сумели сохранить свои портфели немногие из предыдущего состава: Алексей Колодезников (заместитель председателя), Евгения Григорьева (министр имущественных отношений), Владимир Егоров (министр образования и науки), Максим Терещенко (министр промышленности и геологии), Вера Кузакова (министр строительства), Владимир Жондоров (министр финансов), Сахамин Афанасьев (министр экологии, природопользования и лесного хозяйства), Степан Москвитин (руководитель госкомитета по занятости населения) и Антонина Винокурова (руководитель госкомитета по ценовой политике). Итого состав правительства изменился на 68 %. Стоит отметить, что по большей степени свои посты сохранили министры промышленной сферы (минпром, экологии и природопользования, строительства), образования, финансов, имущественных отношений и два госкомитета – достаточно ключевые для республики отрасли сохранили за собой своих руководителей. Остался в правительстве и Денис Белозеров, сменив министерство экономики на должность заместителя председателя правительства.

Стоит отметить, что при А. С. Николаеве произошли и структурные изменения в правительстве. Количество заместителей сократилось на одну ставку: было 6 заместителей, а стало 5. Бывший заместитель председателя Михаил Гуляев покинул правительство без за

мены. Эта ставка было использована на создание нового структурного подразделения – министерства по развитию Арктики и делам народов Севера, которое возглавил экс-кандидат в мэры Якутска, председатель Городской Думы Александр Саввинов.

Какие же изменения в составе правительства все-таки произошли? В первую очередь увеличилось количество министров-женщин. Гендерным уравниванием это назвать нельзя, но Николаев значительно увеличил присутствие в кабинете представителей прекрасной половины: число женщин-министров увеличилось с 3 до 8 (это 28 % от общего состава членов регионального правительства). Не думаем, что это было сделано для привлечения внимания и создания образа «толерантного» правительства, хотя на фоне назначения в мэры Якутска Сарданы Владимировны это выглядит как специальных пиар-ход со стороны Николаева.

Средний возраст правительства при Николаеве омолодился на 1 год – с 48 до 47 лет. На первый взгляд, разница абсолютно незначительная. Возраст самого молодого члена правительства изменился с 33 лет на 32 года (Иван Луцкан сменился Ириной Высоких). Наличие достаточно молодых министров в обоих составах правительства неизменно. Однако возраст самого возрастного члена кабинета снизился с 62 до 59 лет. Еще ушли возрастные (60 лет и старше) министры, которых в «борисовском» правительстве было трое. Возраст большинства представителей кабинета министров снизился с промежутка «38–50» до промежутка «35–45», т. е. Николаев не делал ставку на более молодых политиков. Иными словами, средний возраст остался неизменным, но количество возрастных политиков существенно снизилось. Можно сделать вывод, что Николаев по-своему омолодил состав, приблизив возрасты членов правительства к своему собственному. Возраст обоих составов правительства можно охарактеризовать как «средний». В целом сохраняется общероссийская тенденция.

По происхождению министров «борисовское» правительство можно назвать сельским, а «николаевское» – смешанным. Городских представителей в составе увеличилось с 5 (19 %) до 12 (43 %, увеличение на 24 %), а сель-

ских уменьшилось с 22 (81 %) до 16 (57 %, уменьшение на 24 %). Объяснить это можно тем, что Е. А. Борисов сам выходец из села. Однако А. С. Николаев тоже вырос и учился в селе, но там он не начал свою трудовую деятельность. Ранее отмечалось, что карьерный путь Борисова можно назвать просто – «из простого сельского работника в Ил Дарханы республики». Как ранее было отмечено, 67 % министров при Борисове начинали свой карьерный рост с самых простых профессий, что очень схоже с историей самого Борисова, в то время как «николаевское» правительство – это, в большей степени, карьерные бюрократы (50 %), как и он сам. Можем утверждать, что при формировании правительства главы руководствовались схожестью кандидатов непосредственно с личностью главы.

Количество политиков родом из других регионов не сильно различается – 5 (19 %) против 4 (14 %). Большой приоритет, конечно, идет в пользу группы «якутских» политиков, но и наличие «приглашенных» специалистов не игнорируется. Как ранее отмечалось, в ходе анализа не было замечено большого количества министров родом из одного района (улу-са) или муниципалитета. Только лишь в николаевское время насчитано приличное количество представителей из города Якутска, но назвать это «якутской» мафией будет абсолютно неверно. Все же схожесть между этапами есть: и у Борисова, и у Николаева должность вице-премьера (председателя правительства) занимают политические назначенцы из других регионов. Это Евгений Чекин (Ярославская область) у Борисова и Владимир Солодов (Московская область) у Николаева.

Если сравнивать верхушку правительства, то сразу заметно «омоложение» должности председателя. Владимир Солодов моложе своего предшественника на 9 лет. Это достаточно существенная разница. Примечательно еще то, как они начали свою карьеру: Солодов – педагогическая деятельность в университете, Чекин – врач-фельдшер.

Наличие высшего образования у членов регионального правительства очевидно. Сейчас абсолютно невозможно попасть в правящую элиту без должных знаний и квалификации. Однако можно заметить динамику увеличения

количества министров с двумя и более высшими образованиями с 21 (78 %) до 24 (86 %). Стоит выделить совсем незначительное увеличение представителей научной интеллигенции. Министров с научными степенями стало на одного больше (увеличение на 4 %). Все эти показатели могут позволить сделать вывод, что уровень образованности министров незначительно, но вырос.

Стоит отметить и увеличение выпускников якутских вузов. При Борисове диплом якутских вузов имели 13 министров (48 %), а при Николаеве это число увеличилось до 15 (53 %). Абсолютным лидером и в том, и в другом составе отдается главному университету республики – Северо-Восточному федеральному университету (бывш. Якутский государственный университет) – 93 %. Что касается изменений и различий, то в период губернаторства Борисова в составе правительства доминировали члены с техническим образованием (52 %). При формировании николаевского состава ситуация кардинально изменилась: теперь большинство было у гуманитариев (57 %).

Главным путем вхождения в правящую элиту является административный способ. Это означает, что «кузницей кадров» является государственная служба. Все же при Борисове данный показатель был не так высок, как при Николаеве. 67 % министров Борисова до назначения работали в государственных органах. При Николаеве цифра значительно увеличилась: 82 % членов якутского правительства до своего назначения работали на государственной службе. При этом 32 % сохранили за собой портфели с предыдущего правительства. Логично, что количество пришедших на пост министров с неполитических сфер уменьшилось – с 33 % до 12 %. Это представители бизнеса, медицины, руководители различных организаций.

Очевидно, что А. С. Николаев при формировании нового правительства в первую очередь руководствовался наличием опыта работы на государственной службе. Он преследовал цель окружить себя опытными управленцами и политиками, что обеспечит эффективную работу правительства.

Таким образом, анализ состава членов региональной правящей элиты при Е. А. Борисове позволил сделать вывод, что министр – мужчина среднего возраста, являющийся уроженцем региона и выходцем из сельской местности, получивший высшее техническое образование в якутском вузе и до назначения на пост министра работающий на государственной или муниципальной службе. Что касается А. С. Николаева, то коллективный портрет остается неизменным, с единственной лишь оговоркой, что преобладают не «технари», а гуманитарии. Коллективный портрет регионального министра выглядит следующим образом: это мужчина среднего возраста, являющийся уроженцем региона и выходцем из сельской местности, получивший высшее техническое (при А. Борисове) или гуманитарное (при А. Николаеве) образование в якутских вузах и до назначения на пост министра работающий на государственной или муниципальной службе.

В работе был проведен сравнительный анализ структурных характеристик правящей элиты Республики Саха (Якутия) в период губернаторства Е. А. Борисова и А. С. Николаева, что позволило зафиксировать ряд определенных изменений в механизмах рекрутирования, структуре и способах формирования элит. Изучение региональной правящей элиты Республики Саха (Якутия) требует внимательного и полного научного исследования специфики и динамики формирования с изучением всех исторических, национальных и правовых особенностей, а также разработкой эффективных способов решения проблем.

ЛИТЕРАТУРА

1. Мухаметов Р.С. Эволюция системы избрания глав регионов в России // Известия Уральского федерального университета. Серия 3: Об-

щественные науки. 2016. Т. 11. № 2 (152). С. 80–86.

2. Тарасов Ю.С. Правящая элита Якутии: штрихи к портрету // Полис. 1993. № 2. 171–173.

3. Петров Е.М. Рекрутирование региональной политической элиты Республики Саха (Якутия) как вход системы // Теория и практика общественного развития. 2014. № 19. С. 111–113.

4. Очирова В.М. Социальное происхождение как механизм формирования политэтнических элит регионов России (на примере Бурятии, Саха (Якутии) и Тувы) // Новые исследования Тувы. 2016. № 2. С. 141–161.

5. Очирова В.М. Этнический состав политэтнических регионов России // Вестник БГУ. 2011. № 14. С. 139–144.

6. Даугавет А.Б., Дука А.В., Тев Д.Б. Региональные властные группы: основные социально-структурные характеристики и инновационный потенциал // Власть и элиты. 2016. Т. 3. С. 121–186.

7. Мухаметов Р.С. Социологический портрет мэров, избранных по «советской» системе (на примере Свердловской области) // Муници-

палитет: экономика и управление. 2018. № 4 (25). С. 21–25.

8. Удавихин Г.В. Коллективный портрет депутатов местных Советов Пермской области накануне политической реформы 1988–1991 гг. // Власть. 2014. Т. 22. № 6. С. 114–119.

9. Зиннатуллин А.З., Сергеев С.А. Губернаторский корпус в 2005–2012 гг.: карьерные траектории // Вестник Пермского университета. Сер. Политология. 2014. № 4. С. 122–136.

10. Смирнов В. А. Социологический портрет кандидатов и победителей выборов на должность главы местного самоуправления в современной России // Вестник Пермского университета. Сер. Политология. 2018. № 2. С. 106–123.

11. Витковская Т.Б. «Коллективный портрет» муниципального депутата Пермского края // Вестник Пермского научного центра. 2017. № 3. С. 107–111.

COLLECTIVE PORTRAIT OF THE REGIONAL RULING ELITE (BY THE EXAMPLE OF THE REPUBLIC OF SAKHA (YAKUTIA))

R.S. Mukhametov

Ural Federal University named after
the first President of Russia B.N. Yeltsin,
Ekaterinburg, Russia

M.A. Timofeev

Ural Federal University named after
the first President of Russia B.N. Yeltsin,
Ekaterinburg, Russia

ABSTRACT:

Purpose. This article is aimed at creating a general portrait of the members of the ruling elite of the largest region by area as the Republic of Sakha (Yakutia). The aim of the research is to compare the collective portraits of the regional higher administrative elite under two extreme top officials (E. A. Borisov and A. S. Nikolaev), as well as to substantiate both common features and differences.

Methods. To achieve this goal, the authors used a biographical method that allowed them to analyze the socio-demographic and socio-professional qualities of members of the Yakut government. The second method – comparativism – helped to identify common and special features in the portraits of representatives of the regional ruling elite during the turnover of the head of the region.

Results. In the course of their work, the authors came to the following conclusions. The change of the top official has led to changes in the environment of the highest administrative elite of the region: the representation (share) of women in the Republican Executive bodies has increased, there has been a "rejuvenation", the number of government members with humanitarian education has become dominant, and people from the cities of the region has become more significant. The collective portrait of the regional Minister looks like this: this is a middle-aged man who is a native of the region and comes from rural areas, who received higher technical (under A. Borisov) or humanitarian (under A. Nikolaev) education in Yakut universities and before being appointed to the post of Minister, working in the public or municipal

administration. In addition, as an explanatory model of these changes, the narrative of the impact of the life path, work experience and individual characteristics of the heads of the region was proposed.

Scientific novelty is in a systematic/integrated approach to the consideration of the regional ruling elite. Previous works were characterized by a narrow specialization, i.e. they revealed one or another aspect of the topic under consideration. In other words, this study fills the vacuum to some extent.

KEYWORDS: Republic of Sakha, Yakutia, regional elites, Egor Borisov, Aisen Nikolaev.

AUTHORS' INFORMATION:

Ruslan S. Mukhametov, Cand. Sci. (Political), Associate Professor, Ural Federal University named after the first President of Russia B.N. Yeltsin,

19, Mira Str., Ekaterinburg, 620002, Russia, muhametov.ru@mail.ru

Maxim A. Timofeev, Ural Federal University named after the first President of Russia B.N. Yeltsin,

19, Mira Str., Ekaterinburg, 620002, Russia, mtimofeev95@gmail.com

FOR CITATION: Mukhametov R.S., Timofeev M.A. Collective portrait of the regional ruling elite (by the example of the Republic of Sakha (Yakutia)) // *Management issues*. 2020. № 3 (64). P. 42–52.

REFERENCES

1. Mukhametov R.S. Evolution of the system of election of heads of regions in Russia // *News of the Ural Federal University. Series 3: Social Sciences*. 2016. Vol. 11. No. 2 (152). Pp. 80–86. [Mukhametov R.S. Evolyutsiya sistemy izbraniya glav regionov v Rossii // *Izvestiya Ural'skogo federal'nogo universiteta. Seriya 3: Obshchestvennye nauki*. 2016. T. 11. № 2 (152). S. 80–86.] – (In Rus.)
2. Tarasov Yu.S. Ruling elite of Yakutia: details of the portrait // *Polis*. 1993. No. 2. Pp. 171–173. [Tarasov Yu.S. Pravyashchaya elita Yakutii: shtrikhi k portretu // *Polis*. 1993. № 2. 171–173.] – (In Rus.)
3. Petrov E.M. Recruiting the regional political elite of the Republic of Sakha (Yakutia) as an input to the system // *Theory and practice of social development*. 2014. No. 19. Pp. 111–113. [Petrov E.M. Rekrutirovanie regional'noy politicheskoy elity Respubliki Sakha (Yakutiya) kak vkhod sistemy // *Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya*. 2014. № 19. S. 111–113.] – (In Rus.)
4. Ochirova V.M. Social origin as a mechanism for the formation of political and ethnic elites in Russia's regions (by the example of Buryatia, Sakha (Yakutia) and Tuva) // *New studies of Tuva*. 2016. No. 2. Pp. 141–161. [Ochirova V.M. Sotsial'noe proiskhozhdenie kak mekhanizm formirovaniya politetnicheskikh elit regionov Rossii (na primere Buryatii, Sakha (Yakutii) i Tuvy) // *Novye issledovaniya Tuvy*. 2016. № 2. S. 141–161.] – (In Rus.)
5. Ochirova M.V. Ethnic composition of political-ethnic regions of Russia // *Bulletin of BSU*. 2011. No. 14. Pp. 139–144. [Ochirova V.M. Etnicheskiy sostav politetnicheskikh regionov Rossii // *Vestnik BGU*. 2011. № 14. S. 139–144.] – (In Rus.)
6. Daugavet A.B., Duka A.V., Tev D.B. Regional power groups: main socio-structural characteristics and innovative potential // *Power and elites*. 2016. Vol. 3. Pp. 121–186. [Daugavet A.B., Duka A.V., Tev D.B. Regional'nye vlastnye gruppy: osnovnye sotsial'no-strukturnye kharakteristiki i innovatsionnyy potentsial // *Vlast' i elity*. 2016. T. 3. S. 121–186.] – (In Rus.)
7. Mukhametov R.S. Sociological portrait of mayors elected according to the "Soviet" system (by the example of the Sverdlovsk region) // *Municipality: economy and management*. 2018. No. 4 (25). Pp. 21–25. [Mukhametov R.S. Sotsiologicheskii portret merov, izbrannykh po «sovetskoy» sisteme (na primere Sverdlovskoy oblasti) // *Munitsipalitet: ekonomika i upravlenie*. 2018. № 4 (25). S. 21–25.] – (In Rus.)
8. Udavikhin G.V. Collective portrait of deputies of local Councils of the Perm region before the political reform of 1988–1991 // *Power*. 2014. Vol. 22. No. 6. Pp. 114–119. [Udavikhin G.V. Kollektivnyy portret deputatov mestnykh Sovetov Permskoy oblasti nakanune politicheskoy reformy 1988–1991 gg. // *Vlast'*. 2014. T. 22. № 6. S. 114–119.] – (In Rus.)
9. Zinnatullin A.Z., Sergeyev S.A. Cabinet of the Governor in 2005–2012: career paths // *Bulletin of the Perm University. Ser. Political science*. 2014. No. 4. Pp. 122–136. [Zinnatullin A.Z., Sergeyev S.A. Gubernatorskiy korpus v 2005–2012 gg.:

kar'ernye traektorii // Vestnik Permskogo universiteta. Ser. Politologiya. 2014. № 4. S. 122–136.] – (In Rus.)

10. Smirnov V.A. Sociological portrait of candidates and winners of elections for the post of the Head of local Government in modern Russia // Bulletin of the Perm University. Ser. Political science. 2018. No. 2. Pp. 106–123. [Smirnov V. A. Sotsiologicheskiy portret kandidatov i pobediteley vyborov na dolzhnost' glavy mestnogo samoupravleniya v

sovremennoy Rossii // Vestnik Permskogo universiteta. Ser. Politologiya. 2018. № 2. S. 106–123.] – (In Rus.)

11. Vitkovskaya T.B. “Collective portrait” of the municipal Deputy of the Perm region // Bulletin of the Perm Scientific Center. 2017. No. 3. Pp. 107–111. [Vitkovskaya T.B. «Kollektivnyy portret» munitsipal'nogo deputata Permskogo kraya // Vestnik Permskogo nauchnogo tsentra. 2017. № 3. S. 107–111.] – (In Rus.)

ПОЗИЦИОНИРОВАНИЕ МИССИИ В УПРАВЛЕНИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ СФЕРЫ УСЛУГ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

УДК: 005.2:334.012.46

ГРНТИ: 06.39.41, 06.56.51

ББК: 65.292.5-21

Код ВАК: 08.00.05

DOI: 10.22394/2304-3369-2020-3-54-64

В.Ю. Кулькова

Казанский государственный энергетический университет,

Казань, Россия

AuthorID: 360869

АННОТАЦИЯ:

Постановка проблемы. На сегодняшний день развитие рынка социальных услуг в РФ направлено на привлечение НКО, миссия которых связана с реализацией социальной пользы на альтруистических началах и оказанием услуг на бесплатной основе для потребителей. Вместе с тем в инфраструктуре поддержки некоммерческих организаций (НКО) представлены институты развития, продвигающие коммерциализацию деятельности НКО, которая размывает истинную миссию НКО. В целом, современный этап инфраструктурной поддержки НКО РФ нацелен на развитие проектного управления, а вопросы инициации разработки и внедрения стратегического управления деятельностью, начинающегося с определения миссии НКО, не получают самостоятельной постановки. Диагностика наличия миссий у ключевых акторов инфраструктуры поддержки НКО – ресурсных центров – требует дополнительного исследования.

Научная задача. Диагностика инфраструктурной поддержки институтов развития НКО по направлению внедрения стратегического управления в деятельность некоммерческих организаций сферы услуг.

Методологическая база исследования. Эмпирическое тестирование в РФ действенности концепции Д. Рича «Антикоммерциализации НКО», в которой деятельность НКО сводится к реализации миссии, а не получения прибыли. Миссия в деятельности организации НКО выступает целевым ориентиром: планирования, фандрайзинга, выстраивания взаимодействий со стейкхолдерами, драйвера внедрения инноваций. Коммерциализация НКО – получение дохода в результате деятельности, отличной от выбранной миссии, трактуется как синдром дрейфа миссии.

Используемые материалы. Описание практик деятельности институтов развития инфраструктуры поддержки НКО Приволжского федерального округа (ПФО) с выделением миссии, принципов сетевой структуры, конкретизацией членов сети – институтов инфраструктуры поддержки НКО в субъектах РФ ПФО. Сравнительный анализ миссии ресурсных центров НКО в субъектах РФ ПФО по признакам: наличие миссии, оценка компонентов миссии.

Основные результаты исследования. Выявлены факторы – ограничители развития стратегического управления деятельностью НКО в инфраструктурной поддержке в РФ, идентифицируемые с начальной стадией развития и заключающиеся в отсутствии у ряда институтов развития НКО – ресурсных центров сайтов, сформулированной миссии, конкретизации в миссии географии деятельности организации в диагностике синдрома дрейфа миссии, связанного с продвижением ком-

мерциализации деятельности НКО. Полученные результаты исследования проявляют практическую значимость в разработке направлений инфраструктурной поддержки НКО в РФ, в частности в нивелировании обозначенных факторов – ограничителей стратегического управления деятельностью НКО.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: социально ориентированные некоммерческие организации, инфраструктура поддержки НКО, стратегическое управление НКО, миссия некоммерческих организаций.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Варвара Юрьевна Кулькова, доктор экономических наук, профессор, Казанский государственный энергетический университет,
420066, Россия, г. Казань, ул. Красносельская, д. 51, kulkova77@mail.ru
ORCID: 0000-0001-9943-1780

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Кулькова В.Ю. Позиционирование миссии в управлении деятельностью некоммерческих организаций сферы услуг в Российской Федерации // Вопросы управления. 2020. № 3 (64). С. 54–64.

В настоящее время состоянию сферы услуг как драйверу повышения уровня жизни населения через расширение деятельности по оказанию услуг в РФ имманентно динамическое развитие, характеризующее за последнее десятилетие увеличением темпов прироста количества и видовой номенклатуры услуг [1, с. 148]. В контексте позиционирования РФ социальным государством значимым выступает тренд увеличения количества такого вида услуг населению, выделяемых ГОСТом Р 50646-94 «Услуги населению. Термины и определения» [2], как социально-культурные услуги. Согласно данным Федеральной государственной службы статистики [3] увеличение объема услуг населению в РФ в структурном аспекте обусловлено за счет роста в более чем два раза социальных услуг, в частности медицинских, санаторно-курортных, бытовых и ветеринарных услуг. Вместе с тем, в РФ ежегодный рост объема услуг населению сопровождается устойчивой тенденцией увеличения количества платных услуг населению [1, с. 151]. Справедливости ради отметим, что в отечественной и зарубежной науке и на практике было доказано, что развитие платных услуг в социальной сфере ведет к ограничению их доступности и снижению уровня жизни отдельных категорий населения [4, с. 140; 5, с. 701–728].

Последняя проблема в условиях распространения и реализации на практике парадигмы непрямого государственного управле-

ния [6] решается в расширении рынка поставщиков социальных услуг, на который наряду с государственными учреждениями и бизнесом привлекаются некоммерческие организации (НКО), субсидируемые на конкурсной основе государством. Дополнительным аргументом для привлечения НКО на рынок социальных услуг выступает их миссия, которая связана не с получением прибыли и коммерциализацией деятельности, а с реализацией социальной пользы на альтруистических началах и оказанием услуг на бесплатной основе для потребителей [7, с. 7–9; 8].

Привлечение негосударственных поставщиков на рынок социальных услуг и государственная поддержка некоммерческих организаций являются актуальными задачами государственного управления развитием сферы социальных услуг в РФ, поставленными Президентом РФ [9].

Вместе с тем объединение в один пул негосударственных поставщиков некоммерческих организаций и предпринимательства, размывает границы между коммерческим и некоммерческим секторами, работает на коммерциализацию услуг СО НКО, что, в конечном итоге, ведёт к уходу от истинных характеристик некоммерческих организаций, выделяемых в классическом подходе. В рамках последнего, разграничение между НКО и бизнес-структурами сферы услуг строится на безвозмездности (платности) предоставляемых услуг для населения: как уже отмечалось в наших ис-

следованиях, «получение платы от населения за предоставляемые услуги переводит НКО в разряд квази-НКО – предприятия с миссией, маскирующейся под НКО» [7, с. 17]. Как реакция на выделение квази-НКО в классическом подходе возникает научная парадигма социального предпринимательства как бизнес-модели достижения устойчивости деятельности НКО, разработки которой ведутся представителями различных научных школ в рамках концепций «заработанного дохода» Дж. Босчи, Дж. Макклурга [10], «гибридных организаций» К. Альтер [11] и т. д. На практике в экономике развитых и развивающихся стран реализация продвигаемой модели достижения устойчивости деятельности, достигаемой в совмещении коммерческой и некоммерческой деятельности, порождает уголовные правонарушения и может позиционироваться как криминальная схема налогового администрирования по минимизации налогов за счет НКО [12].

Как свидетельствуют результаты последних исследований зарубежных ученых [13], ключевым ориентиром достижения устойчивости деятельности НКО выступает формулировка миссии организации. Согласно концепции Д. Рича, «НКО – это миссия, а не прибыль», и в формулировке миссии НКО следует ответить на вопросы: каковы услуги организации и ее проектов; для кого представляются услуги и проекты; где (территория предоставления услуг) [13]. В деятельности НКО позиционирование миссии описывается в качестве инструмента планирования, фандрайзинга, выстраивания взаимодействий со стейкхолдерами, драйвера внедрения инноваций [13]. Коммерциализация деятельности НКО приводит к распространению синдрома дрейфа миссии, когда для получения дохода НКО осуществляет деятельность, отличную от выбранной миссии [13]. На преодоление синдрома дрейфа миссии работает разработка стратегии, в которой следует учитывать принципиально важные особенности НКО: нацеленность на достижение социальных эффектов, а не получение прибыли; источники доходов НКО (пожертвования доноров, государственные заказы и субсидии), отличные от покупок клиентов [13]. В США наличие миссии у НКО являет-

ся законодательно установленным требованием [13]. В РФ формулировки миссии не требуется для регистрации НКО. Современный этап инфраструктурной поддержки СО НКО РФ сконцентрирован на формировании проектного управления деятельностью некоммерческих организаций [7, с. 51–64]. В настоящее время в рамках инфраструктурной поддержки СО НКО вопросы инициации разработки и внедрения стратегического управления деятельностью, первоначальным этапом которого выступает разработка миссии, не получают самостоятельной постановки.

Обратим внимание, что анализ инфраструктурной поддержки СО НКО в РФ проводился автором [14] и позволил сделать вывод о формировании мультисубъектной модели организации инфраструктуры поддержки СО НКО в РФ и региональной диверсификации институтов развития СО НКО в субъектах РФ, представленных как НКО – ресурсными центрами поддержки СО НКО, ЦИСС, структурами общественных палат в субъектах РФ, так и на уровне федеральных округов сетевыми организационными структурами. Думается, что демонстрируемая дифференциация видовой структуры ресурсных центров поддержки СО НКО Российской Федерации должна быть обусловлена миссией ресурсных центров, развитие которых выступает самостоятельным приоритетом государственной поддержки НКО по достижению долгосрочного устойчивого развития третьего сектора.

Диагностика наличия миссий у ключевых акторов инфраструктуры поддержки НКО – ресурсных центров требует дополнительного исследования, что обуславливает актуальность предмета статьи и постановку цели.

Цель исследования – провести диагностику миссии ресурсных центров НКО в управлении деятельностью организации.

Объект исследования – ресурсные центры, оказывающие инфраструктурную поддержку НКО в ПФО РФ, входящие в сеть ресурсных центров ПФО. Выбор объекта исследования обусловлен информационной доступностью, экспертной включенностью автора в сеть ресурсных центров поддержки НКО ПФО.

Методы исследования. Поставленная цель предполагает, во-первых, описание практик

деятельности институтов развития инфраструктуры поддержки НКО ПФО с выделением миссии, принципов сетевой структуры, конкретизацией членов сети – институтов инфраструктуры поддержки НКО в субъектах РФ в ПФО. Во-вторых, сравнительный анализ миссии ресурсных центров СО НКО в субъектах РФ ПФО по признакам: наличие миссии, оценка компонентов миссии.

Результаты исследования.

Модель и миссия сети ресурсных центров СО НКО ПФО

Логика формирования инфраструктурной поддержки этапа «Выстраивания отрасли НКО и инфраструктуры» предусматривала консолидацию некоммерческого сектора на уровне федеральных округов [7, с. 45].

В рамках последней в 2011 году Министерством экономического развития РФ по результатам конкурсного отбора проектов социально ориентированных НКО профинансирован проект Ассоциации «Служения» (г. Нижний Новгород) «НКО Поволжья. Снова вместе», направленный на формирование сетевого взаимодействия СО НКО ПФО с целью распространения лучших практик и инфраструктурной поддержки НКО [15]. Последующее развитие проект получает в 2014 году в программе «СО НКО Приволжья», целью которой является институционализация сетевых взаимодействий СО НКО ПФО в создании сети ресурсных центров СО НКО ПФО [16]; в 2017 году в проекте «Ресурсный калейдоскоп. Партнерство для развития СО НКО Приволжья», финансируемого за счет средств Фонда Президентских грантов, ориентированного на поддержание устойчивости СО НКО ПФО [17]; в 2019 году в проекте «Ресурсный калейдоскоп. Перегрузка», реализуемого в рамках гранта Президента РФ на развитие гражданского общества (Фонд Президентских грантов) [18].

Сеть ресурсных центров СО НКО ПФО как партнерство ресурсных центров СО НКО из 14 субъектов РФ ПФО развивается как самостоятельное направление деятельности [19] в рамках проектного финансирования.

Модель сети ресурсных центров НКО ПФО в РФ, 2020 год¹

Миссия сети: «Содействие профессиональному развитию и повышению эффективности деятельности СО НКО Приволжского федерального округа в решении социальных проблем регионов» [19].

Принципы:

- равенство, равноправие всех членов сети;
- сохранение индивидуальности и самостоятельности каждого из членов сети;
- профессионализм и компетентность;
- информационная открытость и прозрачность;
- консолидация усилий и ресурсов членов сети для решения общих задач и реализации общих проектов и программ;
- ответственность членов сети и всей сети в целом перед клиентами, партнерами и другими заинтересованными сторонами;
- готовность к конструктивному диалогу и сотрудничеству с представителями власти, бизнеса, медиа-сообщества и другими заинтересованными сторонами;
- свобода от коммерческих и политических интересов отдельных лиц и организаций» [19].

Таблица 1 – Состав членов сети РЦ НКО ПФО

Нижегородская область	– Нижегородская Ассоциация неправительственных некоммерческих организаций «Служение» – Областная Общественная Организация «Нижегородская Служба Добровольцев» – Нижегородская региональная благотворительная общественная организация инвалидов «Забота» – Автономная некоммерческая организация «Центр инноваций социальной сферы Нижегородской области»
Кировская область	– Кировская областная общественная просветительско-обучающая организация «Знание» – Кировский центр поддержки некоммерческих организаций
Оренбургская область	– Оренбургская региональная общественная организация «Ассоциация выпускников Президентской программы» – Благотворительный фонд «НАШИ ДЕТИ 56»
Пензенская область	– Пензенский региональный общественный благотворительный фонд «Гражданский Союз»

¹Разработка автора на основе данных [19].

Продолжение таблицы 1

Пермский край	– Фонда поддержки социальных инициатив «Содействие» – Фонд «Центр гражданского анализа и независимых исследований (Центр ГРАНИ)» – Автономная некоммерческая организация дополнительного профессионального образования «Институт социальных услуг и инноваций «ВЕКТОР»
Республика Башкортостан	– Фонд социального, культурного и экономического развития Уфы «Общественный фонд развития города»
Республика Марий Эл	– Региональная молодежная общественная организация поддержки гражданских инициатив Республики Марий Эл «ОПОРА»
Республика Мордовия	– Центр инноваций социальной сферы Республики Мордовия – Региональная общественная организация «Совет ветеранов федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Национальный исследовательский Мордовский государственный университет им. Н. П. Огарёва»
Республика Татарстан	– Частное учреждение дополнительного профессионального образования «Городской центр образования» – Центр инноваций социальной сферы (ЦИСС) Республики Татарстан
Самарская область	– Самарская региональная общественная организация «Историко-эко-культурная ассоциация «Поволжье» – Самарская региональная общественная организация поддержки социальных инициатив «Ресурсный клуб»
Саратовская область	– Саратовский региональный общественный фонд поддержки гражданских инициатив «Общество и право»
Удмуртская Республика	– Общественное региональное молодежное движение в Удмуртской Республике «Креативный капитал» – Ижевская городская общественная организация «Центр социальных и образовательных инициатив»
Республика Чувашия	– Чувашская республиканская общественная организация Ассоциация участников Федеральной программы подготовки управленческих кадров для отраслей народного хозяйства РФ «Развитие» – Центр развития НКО при Общественной палате Ульяновской области
Ульяновская область	– Региональный информационно-ресурсный Фонд

Анализ модели сети ресурсных центров НКО ПФО в РФ дает основания для следующих обобщений. Во-первых, организации – члены сети ресурсных центров отличаются диверсификация направлений деятельности, в частности, наряду с НКО, специализирующимися на услугах инфраструктурной поддержки, выступающих реальными институтами инфраструктуры поддержки СО НКО, представлены организации направленные на предоставление образовательных («Знание», Кировская обл.; «Городской центр образования», Респ. Татарстан, «Центр социальных и образовательных инициатив», Удмуртская Респ.) и правозащитных («Общество и право», Саратовская обл.) услуг.

Во-вторых, наблюдается членство в сети ресурсных центров НКО ПФО ЦИСС, субъектной областью которых выступает социальное предпринимательство, выведенное из организационно-правовой формы НКО, что выходит за субъектную область, обозначенную в миссии сети ресурсных центров, а значит оно имманентно дрейфу миссии.

Анализ модели сети ресурсных центров НКО ПФО в РФ дополнен сравнительным анализом миссии организаций – членов сети ресурсных центров НКО в субъектах РФ ПФО по признакам, выделенным в рамках обобщения модели Д. Рича [13]: наличие миссии, оценка компонентов миссии (табл. 2).

Несмотря на то, что ресурсные центры НКО – организации, выступающие институтами развития НКО, в рамках своего позиционирования должны демонстрировать и транслировать продвинутый уровень управления в третьем секторе, как видно из табл. 2, во-первых, ряд организаций – членов сети ресурсных центров НКО ПФО в РФ не имеют сайта. Во-вторых, большинство организаций членов сети ресурсных центров НКО ПФО в РФ игнорируют, не формулируя, институт миссии как ключевого ориентира развития деятельности, или формулировка находится в разработке несмотря на то, что организация существует уже пять лет (ЦИСС РТ). В-третьих, среди организаций членов сети ресурсных центров НКО ПФО в РФ распространенной тенденцией в формулировке миссии

является не отражать географию деятельности, что имманентно дрейфу управления НКО.

Таким образом, проведенное исследование модели и миссий сети ресурсных центров СО НКО ПФО и ее организаций-членов дает основания для ключевого вывода. Внедрение стратегического управления деятельностью НКО в рамках инфраструктурной поддержки, реализуемой в деятельности ресурсных центров в РФ, находится на начальной стадии развития. Это иллюстрируется результатами прове-

денного исследования: у ряда институтов развития НКО – ресурсных центров отсутствуют сайты организации; миссия не сформулирована или находится на стадии разработки, хотя деятельность организации имеет среднесрочный период реализации; сформулированная миссия не включает конкретизацию географии деятельности организации и характеризуется имманентностью синдрома дрейфа миссии, связанного с продвижением коммерциализации деятельности НКО.

Таблица 2 – Анализ миссии организаций – членов сети ресурсных центров НКО ПФО в РФ в 2020 г.²

Член сети РЦ НКО ПФО, сайт	Миссия	Компоненты миссии		
		Что	Для кого	Где
1	2	3	4	5
Нижегородская Ассоциация неправительственных некоммерческих организаций «Служение» (www.sluzhenye.org)	Продвижение и поддержка общественных инициатив с целью содействия развитию гражданского общества	+	+	–
Областная Общественная Организация «Нижегородская Служба Добровольцев» (https://nnvs.ru)	Создание возможностей для самореализации и удовлетворения социальных потребностей людей через поддержку и продвижение добровольчества и благотворительности	+	+	–
Нижегородская региональная благотворительная общественная организация инвалидов «Забота» (https://zabota.nnov.ru)	Содействие становлению гражданского общества конкретной деятельностью, направленной на улучшение качества жизни социально-незащищенных категорий населения. Объединение усилий людей, стремящихся внести свой вклад в развитие системы помощи инвалидам, пенсионерам, несовершеннолетним. Сохранение духовных ценностей, национальных традиций.	+	+	–
Автономная некоммерческая организация «Центр инноваций социальной сферы Нижегородской области» (https://cissno52.ru/)	На сайте миссия не показана	–	–	–
Кировская областная общественная просветительно-обучающая организация «Знание» (https://znanie43.ru/)	На сайте миссия не показана	–	–	–
Кировский центр поддержки некоммерческих организаций (http://ngo-kirov.ru/about/)	На сайте миссия не показана	–	–	–
Оренбургская региональная общественная организация «Ассоциация выпускников Президентской программы» (сайт отсутствует)	—	–	–	–
Благотворительный Фонд «НАШИ ДЕТИ 56» (http://www.nko56.ru/proektyi/)	На сайте миссия не показана	–	–	–
Пензенский региональный общественный благотворительный фонд «Гражданский Союз» (https://penzafond.ru/about/)	Развитие благотворительности и поддержка гражданских инициатив на территории Пензенской области	+	+	+
Фонд поддержки социальных инициатив «Содействие» (http://www.sodeistvieperm.ru/)	Развитие и поддержка гражданских и общественных инициатив в малых городах и сельских территориях региона и других субъектов РФ	+	+	+

²*Разработано автором с использованием данных [19] и указанных сайтов НКО

Продолжение таблицы 2

1	2	3	4	5
Фонд «Центр гражданского анализа и независимых исследований (Центр ГРАНИ)» (http://grany-center.org/)	На сайте миссия не показана	–	–	–
Автономная некоммерческая организация дополнительного профессионального образования «Институт социальных услуг и инноваций «ВЕКТОР» (http://vectornko.ru/about/misson/)	Создаём условия для безопасного детства каждого ребенка через повышение доступности и качества помощи детям и семьям	+	+	–
Фонд социального, культурного и экономического развития Уфы «Общественный фонд развития города» (http://fondufa.ru/o-fonde/11-obschie-svedenija.html)	Приносить очевидную пользу городу Уфа и его жителям	+	+	+
Региональная молодежная общественная организация поддержки гражданских инициатив Республики Марий Эл «ОПОРА» (http://opora-russia.ru/)	Развитие институтов гражданского общества, которые работают с детьми и молодежью	+	+	–
Центр инноваций социальной сферы Республики Мордовия (https://cissrm.ru/centr-innovacij-socialnoj-sfery/)	На сайте миссия не показана	–	–	–
Региональная общественная организация «Совет ветеранов федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Национальный исследовательский Мордовский государственный университет им. Н.П.Огарёва» (https://geran57.wixsite.com/veteran)	На сайте миссия не показана	–	–	–
Частное учреждение дополнительного профессионального образования «Городской центр образования» (https://gcov-kazan.ru/o_centre/info_o_centre/)	На сайте миссия не показана	–	–	–
Центр инноваций социальной сферы (ЦИСС) Республики Татарстан (http://ciss-rt.ru/o_nas/missiya/)	На сайте миссия не показана: указано миссия находится в разработке	–	–	–
Самарская региональная общественная организация «Историко-эко-культурная ассоциация «Поволжье» (http://povolzje.ru/)	На сайте миссия не показана	–	–	–
Самарская региональная общественная организация поддержки социальных инициатив «Ресурсный клуб» (http://resursclub.info/about/)	На сайте миссия не показана	–	–	–
Саратовский региональный общественный фонд поддержки гражданских инициатив «Общество и право» (http://srofpgi.ru/missiya-czeli-i-zadachi-fonda.html)	Отстаивание прав человека и гражданина, его основных свобод, провозглашенных в Конституции РФ, изучение становления гражданского общества и его основных ценностей, вклад в развитие демократии и развитие НКО	+	+	+
Общественное региональное молодежное движение в Удмуртской Республике «Креативный капитал» (https://kreativniy.com/o-kreativnom/)	На сайте миссия не показана	–	–	–
Ижевская городская общественная организация «Центр социальных и образовательных инициатив» (http://linia.udm.net/)	На сайте миссия не показана	–	–	–
Чувашская республиканская общественная организация Ассоциация участников Федеральной программы подготовки управленческих кадров для отраслей народного хозяйства РФ «Развитие» (сайт отсутствует)	—	–	–	–

Продолжение таблицы 2

1	2	3	4	5
Центр развития НКО при Общественной палате Ульяновской области (https://opuo.ru/nko/)	Структурное подразделение ОП УО, поэтому обозначена цель работы центра – поддержание жизнестойкости и создание благоприятных условий для развития некоммерческого сектора региона через оказание различных услуг	+	+	+
Региональный информационно-ресурсный Фонд (http://ul-rif.ru/index.php?id=21)	На сайте миссия не показана	–	–	–

ЛИТЕРАТУРА

1. Шавандина И.В., Кучин С.В., Козлов В.А. Эффективность развития сферы услуг в Российской Федерации // Вестник НГИЭИ. 2018. № 8 (87). С. 142–153.
2. ГОСТ Р 50646-94 Услуги населению. Термины и определения // Общество защиты прав потребителей Пермского края. URL: <http://potr.ebitel59.ru/zakonodatelstvo/dopolnitelnaja-normativnaja-baza/gost/gost-r-50646-94-uslugi-naseleniyu-terminy-iopredelenija.html> (дата обращения: 15.05.2019).
3. Федеральная государственная служба статистики. URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/cbsd/dbinet.cgi?pl=1812005> (дата обращения: 15.05.2019).
4. Шишкин С.В., Бурдяк А.Я., Селезнева Е.В. Различия в доступности медицинской помощи для населения России // SPERO, 2008. № 8. С. 135–159.
5. Rose-Ackerman S. Altruism, Non-profits and Economic Theory // Journal of Economic Literature. 1996. № 34 (2).
6. Salamon L. The New Governance and the Tools of Public Action. New York, USA: Oxford University Press, 2001.
7. Кулькова В.Ю. Трансформация устойчивости СО НКО в Российской Федерации : Монография. Казань: Печать-Сервис, 2016.
8. Weisbrod B. The Non-profit Economy. Harvard University Press, 1988.
9. Перечень поручений Президента РФ по итогам заседания Государственного совета, состоявшегося 27 декабря 2018 года. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/59686> (дата обращения: 18.03.2019).
10. Boschee J., McClurg J. Toward a better understanding of social entrepreneurship: some important distinctions. 2003.
11. Alter S.K. Social Enterprise Typology. Virtue Ventures LLC, 2007.
12. Отчет об отмывании денег и уклонении от уплаты налогов в сфере благотворительности. URL: <https://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/42232037.pdf> (дата обращения: 09.02.2020).
13. Dennis Rich J. The Importance of Mission for NGO's. URL: <https://grans.hse.ru/mirror/pubs/share/306942079> (дата обращения: 09.02.2020).
14. Кулькова В.Ю. Организация инфраструктурной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций сферы услуг в государственном управлении в РФ // Вопросы управления. 2019. № 2 (38). С. 58–65.
15. Проект «НКО Поволжья. Снова вместе» // Ассоциация «Служение». URL: <https://sluzhenye.org/proekty/nko-privolzhya-snova-vmeste/> (дата обращения: 15.02.2020).
16. Программа «СО НКО Приволжья» // Ассоциация «Служение». URL: <https://sluzhenye.org/proekty/programma-so-nko-privolzhya/> (дата обращения: 15.02.2020).
17. Сетевой проект «Ресурсный калейдоскоп. Партнерство для развития СО НКО Приволжья» // Ассоциация «Служение». URL: <https://sluzhenye.org/proekty/resursnyy-kaleydoskop-partnerstvo-dlya-razvitiya-so-nko-privolzhya/> (дата обращения: 15.02.2020).
18. «Ресурсный калейдоскоп. Перегрузка» // Ассоциация «Служение». URL: <https://sluzhenye.org/proekty/resursnyy-kaleydoskop-perezagruzka/> (дата обращения: 15.02.2020).
19. Сеть ресурсных центров // Ассоциация «Служение». URL: <https://sluzhenye.org/set-resursnyh-tsentrov-nko-pfo/> (дата обращения: 15.02.2020).

POSITIONING THE MISSION IN MANAGING THE ACTIVITIES OF NON-PROFIT ORGANIZATIONS IN THE SERVICE SECTOR OF THE RUSSIAN FEDERATION

V.Yu. Kulkova

Kazan State Power Engineering University,
Kazan, Russia

ABSTRACT:

Articulation of the issue. To date, the development of the social services market in the Russian Federation is aimed at attracting NPOs whose mission is related to the implementation of social benefits on an altruistic basis and the provision of services on a free basis for consumers. At the same time, the infrastructure for supporting NPOs includes development institutions that promote the commercialization of NPOs' activities, which erodes the true mission of NPOs. Overall, the current stage of infrastructural support to NPOs of the Russian Federation aimed at the development of project management and the issues of initiation, development and implementation of strategic management starting with the definition of the mission of NPOs do not receive independent productions. Diagnostics of the presence of missions of key actors of the NPO support infrastructure - resource centers, requires additional research.

Scientific mission. Diagnostics of infrastructure support for development institutions of NPOs in the direction of implementing strategic management in the activities of non-profit organizations in the service sector.

Methodological base of the research. Empirical testing of the effectiveness of the efficiency of D.Rich's concept "Anti-commercialization of NPOs" in the RF, in which the activities of NPOs are reduced to the implementation of the mission, rather than making a profit. The mission of the NPO organization serves as a target: planning, fundraising, building relationships with stakeholders, and driving innovation. Commercialization of NPOs - generating income as a result of activities other than the chosen mission, is interpreted as the "mission drift" syndrome.

Materials employed. Description of the practices of institutions for the development of infrastructure to support NPOs in the PFD, highlighting the mission, principles of the network structure, specifying the network members - institutions of infrastructure to support NPOs in the RF subject in the PFD. Comparative analysis of the mission of resource centers of NPOs in the RF subjects of the PFD on the basis of: the presence of a mission, assessment of mission components.

Key findings. The factors that limit the development of strategic management of NPOs in infrastructure support in the Russian Federation identified with the initial stage of development are: the absence of a number of institutions for the development of NPOs - resource centers of sites, a formulated mission, specifying the geography of the organization's activities in the mission; the diagnosis of the "mission drift" syndrome associated with the promotion of commercialization of NPOs' activities. The obtained research results are of practical significance in the development of directions of infrastructure support for NPOs in the Russian Federation, in leveling the designated factors that limit the strategic management of NPOs.

KEYWORDS: socially oriented non-profit organizations, NPO support infrastructure, strategic management of NPOs, mission of non-profit organizations.

AUTHORS' INFORMATION:

Varvara Yu. Kulkova, Dr. Sci. (Economical), Professor, Kazan State Power Engineering University, 51, Krasnoselskaya Str., Kazan, 420066, Russia, kulkova77@mail.ru
ORCID: 0000-0001-9943-1780

FOR CITATION: Kulkova V.Yu. Positioning the mission in managing the activities of non-profit organizations in the service sector of the Russian Federation // Management issues. 2020. № 3 (64). P. 54–64.

REFERENCES

1. Shavandina I.V., Kuchin S.V., Kozlov V.A. Efficiency of development of the service sector in the Russian Federation // Bulletin of NGIEI. 2018. No. 8 (87). Pp. 142–153. [Shavandina I.V., Kuchin S.V., Kozlov V.A. Effektivnost' razvitiya sfery uslug v Rossiyskoy Federatsii // Vestnik NGIEI. 2018. № 8 (87). S. 142–153.] – (In Rus.)
2. GOST R 50646-94 Services to the population. Terms and definitions // Materials of the site "Society for consumer protection of the Perm region". URL: <http://potrebitel59.ru/zakonodatelstvo/dopolnitelnaya-normativnaya-baza/gost/gost-r-50646-94-uslugi-naseleniyu-terminy-iopredeleniya.html> (date of reference: 15.05.2019). [GOST R 50646-94 Usługi naseleniyu. Terminy i opredeleniya // Obshchestvo zashchity prav potrebiteley Permskogo kraya. URL: <http://potrebitel59.ru/zakonodatelstvo/dopolnitelnaya-normativnaya-baza/gost/gost-r-50646-94-uslugi-naseleniyu-terminy-iopredeleniya.html> (data obrashcheniya: 15.05.2019).] – (In Rus.)
3. Federal state statistics service. URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/cbsd/dbinet.cgi?pl=1812005> (date of reference: 15.05.2019). [Federal'naya gosudarstvennaya sluzhba statistiki. URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/cbsd/dbinet.cgi?pl=1812005> (data obrashcheniya: 15.05.2019).] – (In Rus.)
4. Shishkin S.V., Burdiak A.Ya., Selezneva E.V. Differences in the availability of medical care for the population of Russia // SPERO. 2008. No. 8. Pp. 135–159. [Shishkin S.V., Burdyak A.Ya., Selezneva E.V. Razlichiya v dostupnosti meditsinskoy pomoshchi dlya naseleniya Rossii // SPERO, 2008. № 8. S. 135–159.] – (In Rus.)
5. Rose-Ackerman S. Altruism, Non-profits and Economic Theory // Journal of Economic Literature. 1996. № 34 (2). – (In Eng.)
6. Salamon L. The New Governance and the Tools of Public Action. New York, USA: Oxford University Press, 2001. – (In Eng.)
7. Kulkova V.Yu. Transformation of sustainability of SO NPOs in the Russian Federation: monograph. Kazan: Print-Service, 2016. [Kul'kova V.Yu. Transformatsiya ustoychivosti SO NKO v Rossiyskoy Federatsii : Monografiya. Kazan': Pechat'-Servis, 2016.] – (In Rus.)
8. Weisbrod B. The Non-profit Economy. Harvard University Press, 1988. – (In Eng.)
9. List of instructions of the President of the Russian Federation based on the results of the State Council meeting dated December 27, 2018. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/59686> (date of reference: 18.03.2019). [Perechen' porucheniy Prezidenta RF po itogam zasedaniya Gosudarstvennogo soveta, sostoyavshegosya 27 dekabrya 2018 goda. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/59686> (data obrashcheniya: 18.03.2019).] – (In Rus.)
10. Boschee J., McClurg J. Toward a better understanding of social entrepreneurship: some important distinctions. 2003. – (In Eng.)
11. Alter S.K. Social Enterprise Typology. Virtue Ventures LLC, 2007. – (In Eng.)
12. Report on money laundering and tax evasion in the field of charity [e-resource] URL: <https://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/42232037.pdf> (date of reference: 09.02.2020). [Otchet ob otmывanii deneg i uklonenii ot uplaty nalogov v sfere blagotvoritel'nosti. URL: <https://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/42232037.pdf> (data obrashcheniya: 09.02.2020).] – (In Rus.)
13. Dennis Rich J. The Importance of Mission for NGO's. URL: <https://grans.hse.ru/mirror/pubs/share/306942079> (дата обращения: 09.02.2020). – (In Eng.)
14. Kulkova V. Yu. Organization of infrastructure support for socially oriented non-profit organizations in the service sector in public administration in the Russian Federation // Management Issues. 2019. No. 2 (38). Pp. 58–65. [Kul'kova V.Yu. Organizatsiya infrastrukturnoy podderzhki sotsial'no orientirovannykh nekommercheskikh organizatsiy sfery uslug v gosudarstvennom upravlenii v RF // Voprosy upravleniya. 2019. № 2 (38). S. 58–65.] – (In Rus.)
15. Project "NPO of the Volga region. Together again" // Association "Service". URL: <https://sluzhenye.org/proekty/nko-privolzhya-snova-vm>

este/ (date of reference: 15.02.2020). [Proekt «NKO Povolzh'ya. Snova vmeste» // Assotsiatsiya «Sluzhenie». URL: <https://sluzhenye.org/proekty/nko-privolzhya-snova-vmeste/> (data obrashcheniya: 15.02.2020).] – (In Rus.)

16. Program “SO NKO of the Volga region” // Association “Service”. URL: <https://sluzhenye.org/proekty/programma-so-nko-privolzhya/> (date of reference: 15.02.2020). [Programma «SO NKO Privolzh'ya» // Assotsiatsiya «Sluzhenie». URL: <https://sluzhenye.org/proekty/programma-so-nko-privolzhya/> (data obrashcheniya: 15.02.2020).] – (In Rus.)

17. Network project “Resource kaleidoscope. Partnership for the development of the SO NPOs of the Volga region” // Association “Service”. URL: <https://sluzhenye.org/proekty/resursnyy-kaleydoskop-partnerstvo-dlya-razvitiya-so-nko-privolzhya/> (date of reference: 15.02.2020). [Setevoy proekt «Resursnyy kaleydoskop. Partnerstvo dlya razvitiya SO

NKO Privolzh'ya» // Assotsiatsiya «Sluzhenie». URL: <https://sluzhenye.org/proekty/resursnyy-kaleydoskop-partnerstvo-dlya-razvitiya-so-nko-privolzhya/> (data obrashcheniya: 15.02.2020).] – (In Rus.)

18. “Resource kaleidoscope. Rebooting” // Association “Service”. URL: <https://sluzhenye.org/proekty/resursnyy-kaleydoskop-perezagruzka/> (date of reference: 15.02.2020). [«Resursnyy kaleydoskop. Perezagruzka» // Assotsiatsiya «Sluzhenie». URL: <https://sluzhenye.org/proekty/resursnyy-kaleydoskop-perezagruzka/> (data obrashcheniya: 15.02.2020).] – (In Rus.)

19. Network of resource centers // Association “Service”. URL: <https://sluzhenye.org/set-resursnyh-tsentrov-nko-pfo/> (date of reference: 15.02.2020). [Set' resursnykh tsentrov // Assotsiatsiya «Sluzhenie». URL: <https://sluzhenye.org/set-resursnyh-tsentrov-nko-pfo/> (data obrashcheniya: 15.02.2020).] – (In Rus.)

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЦЕННОСТНО-ОРИЕНТИРОВАННОГО ПОДХОДА В СТРАТЕГИЧЕСКОМ ПЛАНИРОВАНИИ НА ПРИМЕРЕ РЕАЛИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНЫХ СТРАТЕГИЙ РАЗВИТИЯ СУБЪЕКТОВ СЕВЕРО-ЗАПАДНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА

УДК: 332.145

ББК: 65.040

DOI: 10.22394/2304-3369-2020-3-65-77

ГРНТИ: 06.61.33

Код ВАК: 08.00.05

Г.Г. Рубцов

Акционерное общество «Алсель»,
Санкт-Петербург, Россия

А.Н. Литвиненко

Санкт-Петербургский университет
МВД России,
Санкт-Петербург, Россия

АННОТАЦИЯ:

Актуальность работы обусловлена необходимостью подведения промежуточных итогов развития регионального стратегического планирования. Решение этой задачи предопределило проведение анализа сильных и слабых сторон известных подходов к стратегическому планированию с целью выделения в региональных стратегиях наборов элементов, характерных для разработки эффективной стратегии.

Научная новизна. На основе анализа одиннадцати региональных стратегий социально-экономического развития в их структуре выделены шесть элементов, обязательных с точки зрения разработчиков стратегий; обосновано, что использование принципов ценностно-ориентированного подхода способствует качественному стратегическому планированию для целей территориального социально-экономического развития; на основе анализа стратегий социально-экономического развития субъектов СЗФО выявлены тенденции развития региональных стратегических документов.

Цель. На основе анализа подходов к региональному стратегическому планированию, опыта применения территориального отечественного стратегирования, изучения 11 стратегий социально-экономического развития СЗФО дать оценку реальному положению дел в системе отечественного регионального стратегического планирования.

Задача данной работы – проанализировать положение дел в отечественном региональном стратегировании.

Методологическая база. В работе использован ряд частнонаучных методов: метод сравнительного анализа – при анализе стратегий 11 субъектов СЗФО, метод экспертных оценок – при выявлении трендов сильных и слабых сторон отечественного регионального стратегического планирования, балльный метод – при сравнительном анализе региональных документов субъектов СЗФО на предмет количественной (нахождение в документах изначально заложенных авторами работы элементов) и качественной (наличие составляющих ценностно-ориентированного подхода в документах) компонентов стратегий.

Результаты исследования:

- проведен критический анализ состояния стратегического регионального планирования, выявлены «узкие» места в отечественном региональном стратегировании и изложены позитивные предложения;
- охарактеризован спектр методических подходов к региональному стратегическому планированию;
- проведен балльный анализ 11 программ социально-экономического развития субъектов СЗФО на предмет наличия в них основополагающих элементов регионального стратегирования, а также составляющих ценностно-ориентированного подхода.

Выводы. В случае последовательного выполнения продекларированных в региональных документах задач при выполнении оперативной работы управленцами на местах, системном мониторинге и корректной отчетности о достигнутых результатах в средствах массовой информации, новые подходы к стратегическому региональному планированию способны качественно изменить и повысить эффективность стратегического планирования в отечественной экономике.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: стратегическое планирование, программа социально-экономического развития, региональная стратегия, региональная экономика.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Геннадий Геннадьевич Рубцов, Акционерное общество «Алсель»,
197227, Россия, г. Санкт-Петербург, ул. Гаккелевская, д. 21, genadij.rubtzov@yandex.ru

Александр Николаевич Литвиненко, доктор экономических наук, профессор, Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации,
198206, Россия, Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилютова, д. 1, Lanfk@mail.ru

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Рубцов Г.Г., Литвиненко А.Н. Использование ценностно-ориентированного подхода в стратегическом планировании на примере реализации региональных стратегий развития субъектов Северо-Западного Федерального округа // Вопросы управления. 2020. № 3 (64). С. 65–77.

Введение

Ситуация высокой турбулентности, характерная в равной мере как для Российской Федерации, так и для мира в целом, усиливающаяся экономическая неопределенность заставляют ученых и практиков-управленцев уделять все большее внимание вопросам стратегического планирования. Без определения долгосрочных приоритетов, использования конкурентного потенциала невозможно рассчитывать на устойчивый экономический рост, стабильный приток инвестиций, в том числе иностранных, качественные изменения в отечественной экономике, в том числе и в социальной сфере. В подобной ситуации наличие у субъектов федерации продуманных, реалистичных стратегий становится главнейшим фактором их будущей стабильности. По мнению авторов [1, с. 213], стратегическое региональное планирование требуется для увязки общегосударственных задач с задачами сред-

несрочного планирования в регионах, а также для эффективной оперативной работы региональных и муниципальных органов власти.

2020 год необходимо рассматривать в качестве важной вехи становления стратегического планирования в РФ. В этом году закончивается период реализации федеральной программы социально-экономического развития РФ до 2020 г., а также региональных стратегических программ до 2020 г. Закончивается веха, начавшаяся в 2008 г., когда разработчики концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ до 2020 г. предрекали в недалеком будущем вхождение отечественной экономики в пятерку стран – лидеров по объему ВВП в период 2015–2020 гг., рост национальной экономики на 6,5 % в год. В частности, по оценкам аналитиков [2], согласно запланированным показателям, с 2012 г. рост ВВП должен был составить 166 %. При этом, фактически рост составил 105,8 %. Концепции

ей декларировался реальный рост доходов населения на 70 %. По факту с 2012 г. на конец 2019 г. наблюдалось падение реальных доходов россиян на 5 %. По оценке экспертов *Deloitte*, очевидность недостижения заявленных результатов Концепции – 2020 проявилась задолго до окончания срока ее действия. Так, концепция создавалась в качественно иных экономических условиях. Рост экономики до 2008 г. составлял 7 % ежегодно. В условиях неблагоприятной внешней конъюнктуры, на фоне экономического кризиса, ситуация кардинально менялась. Изменение ситуации продиктовало потребность в системном подходе к вопросу стратегического планирования, что повлекло за собой принятие Федерального закона 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в РФ», регулирующего механизмы разработки документов стратегического планирования, иерархию, содержание стратегических документов, роль и полномочия участников процесса.

Анализ состояния регионального стратегического планирования позволил выделить семь теоретических подходов в рамках методологии, используемой при стратегическом территориальном планировании.

Функционально-отраслевой подход активно используется субъектами стратегического планирования как на региональном, так и на муниципальном уровне по всему миру. Данный подход предполагает выделение в структуре стратегии комплекса так называемых субстратегий: функциональных и отраслевых. К функциональным относятся инновационное, экологическое, градостроительное, инвестиционное развитие, безопасность, туризм и др. В свою очередь, в число отраслевых субстратегий входит развитие образования и науки, промышленности и здравоохранения, рынка ЖКХ и др.).

Достоинством данного подхода является его относительная понятность, возможность быть реализованным в обозримые сроки. К недостаткам относят слабую ориентацию на специфику экономического пространства конкретной территории, её внутреннего потенциала [3, с. 29].

Значительной критике в мировой практике подвергается **кластерный подход**, основывающийся на принципе поддержки и поощрения

региональными властями возникающих инициатив территориальной межфирменной кооперации. По оценке практиков стратегического планирования, наблюдается очевидная пропасть между ожиданиями от кластерной политики и реальными достижениями. По мнению целого ряда авторов, скромные результаты связаны с «размытостью» самого понятия кластер [4, с. 3]. Так, часть научного сообщества относит к кластерам промышленные комплексы старопромышленных территорий, никак не связанные друг с другом производственной кооперацией. Невозможность установления четких границ кластера является важной проблемой учёта стратегических приоритетов кластерного развития территориального образования. Связано это с тем, что кластер как образование представляет собой не конкретную территорию с понятными границами, а сетевую структуру [5, с. 2]. При этом, далеко не все эксперты настроены исключительно критически в отношении данного подхода. Так, И. Н. Свистунова полагает, что именно применение кластерного подхода стало основой повышения конкурентоспособности Смоленского региона, поспособствовало экономическому эффекту (привлечение бизнеса, развитие инвестиционных проектов), социальному эффекту (снижение безработицы), бюджетному эффекту (повышение доходной части местного бюджета) [6, с. 5].

Подход устойчивого развития представляет собой практику, ориентированную на укрепление, поддержание системных процессов в ситуации возникновения внутренних и внешних непредвиденных воздействий. Базисная проблема данного подхода связана с неравномерностью концентрации в пространстве трех измерений развития: экономического, социального и экологического. В частности, в городах экономическая компонента развития значительно лучше, чем в сельских территориях, где, в свою очередь, лучше экологическая ситуация. К значительному недостатку подхода эксперты относят неразрешимое противоречие между необходимостью повышения промышленного роста и улучшением экологической среды, результатом которого

становится остаточный принцип финансирования экологии и культуры [3, с. 29].

Экономико-географический подход в широком смысле отражает переход от универсальных к территориально-специфичным стратегиям развития региона. В рамках данного подхода декларируется ошибочным представление о региональной экономике как о «деятельности государства по сглаживанию пространственных социально-экономических диспропорций» [7, с. 62]. Каждая территория является уникальной и требует разработки индивидуальной стратегии развития, что способствует повышению эффективности использования ресурсов региона с целью достижения необходимых результатов. Однако, в случае применения данного подхода управленцами на местах возникает «непреодолимое желание» копировать готовые успешные практики других территориальных образований,

что является губительным вследствие сильной неоднородности социально-экономической ситуации в субъектах Российской Федерации [8, с. 8].

Ресурсный подход ставит ресурсы региона в центр стратегии регионального развития. Потенциал региона определяется совокупностью реализуемых в его пределах видов экономической деятельности, требующих наличия конкретной ресурсной базы [3, с. 48].

В основе **институционального подхода** заложена задача сокращения издержек взаимодействующих субъектов с целью реализации собственных инициатив. К средствам снижения издержек последователи данного подхода относят: формальные и неформальные нормы и правила, обычаи, традиции. Несмотря на то, что данный подход в настоящее время относят к наиболее инновационному, его практическое применение сопровождается

Таблица 1 – Сравнительная таблица теоретических подходов к региональному стратегическому планированию

Наименование подхода	Преимущества	Недостатки
Функционально-отраслевой подход	1) Относительная простота подхода. 2) Результаты могут быть достигнуты в относительно быстрые сроки.	1) Игнорирование экономических особенностей конкретных территориальных образований. 2) Ориентация на развитие промышленности при одновременном игнорировании сектора сферы услуг.
Кластерный подход	1) Готовность бизнеса к кооперированию. 2) Развитие технологической, научной инфраструктуры.	1) Большие горизонты достижения результатов. 2) Слабый уровень развития межрегиональных территориальных кооперационных связей.
Устойчивое развитие	1) Попытка получения синергетического эффекта от комплексного достижения экономических, социальных и экологических целей. 2) Акцент на экологической безопасности настоящего и будущего поколений.	1) Сложность реализации и оценки. 2) Конфликт задач промышленного развития территории и сохранения её экологической среды.
Экономико-географический подход	1) Учитывается особенность экономического пространства. 2) Экономический рост находится внутри территории.	1) Требует наличия развитых местных институтов. 2) Трудно реализуем без привлечения всех возможных региональных стейкхолдеров (местных элит и т.д.).
Ресурсный подход	Акцентируется внимание на экономической ресурсной базе территории, дефиците ресурсов, тормозящих межрегиональную конкуренцию.	1) «Размытость» понятийного аппарата. 2) Сами по себе ресурсы не применимы без наличия компетентных знаний и умений.
Институциональный подход	1) Повышение качества межрегиональных связей. 2) Снижение административных и бюрократических барьеров	Сложность измерения оценки институтов.
Ценностно-ориентированный подход	1) Согласование интересов всех региональных социальных групп. 2) Интенсивная, основанная на диалоге обратная связь.	1) Условность сроков достижения желаемого результата. 2) Высокие компетенции и ответственность лиц, принимающих решения.

ется объективным барьером – сложностью оценки отдельных компонентов институциональной среды [9, с. 32; 10, с. 46].

В сложившихся отечественных экономических реалиях рядом авторов (в т. ч. авторами данной статьи) видится критически важным переосмыслить развиваемые теории управления региональным стратегическим планированием и более активно рассмотреть и имплементировать в российскую практику **ценностно-ориентированный подход** [11, с. 2; 12, с. 25; 13, с. 127]. Данный подход имеет ряд специфических особенностей, способных качественно повлиять на сложившуюся практику стратегического планирования в РФ:

- оценка деятельности органов власти производится с учетом ценности, полученной основными региональными группами населения, а не количества затраченных ресурсов и условно выполненных задач;

- процесс целеполагания невозможен без построения «образа будущего региона»;

- обратная связь между обществом и властью предполагает глубоко интегрированные коммуникации и лишена формализма.

В отличие от прочих подходов:

- управленческие решения в ценностно-ориентированном подходе направлены на установление двусторонних неформальных отношений между государством и обществом, тогда как традиционные подходы являются односторонними, односторонними;

- особое значение в ценностно-ориентированном подходе играет знание управленцами ключевых для местных (региональных) общественных групп ценностей. Знание таких ценностей положительно сказывается на принимаемых управленческих решениях в отношении долгосрочного развития субъектов РФ.

Ценностно-ориентированный подход сегодня не является исключительно теоретической моделью и применяется в мировой практике стратегического регионального управления. А значит, сформирована достаточная информационная база, накоплены эмпирические знания для заимствования успешных практик в отечественную систему регионального стратегирования.

Проблемы и потенциал современного этапа: точки роста и «узкие» места

Принятие 172-ФЗ необходимо расценивать в качестве важнейшей вехи становления не только стратегического планирования в РФ, но и всей отечественной области региональной экономики. К моменту принятия закона система стратегирования в стране уже функционировала на разных уровнях. Была разработана и действовала концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ до 2020 года, действовали и региональные стратегии. Однако единого подхода к стратегическому планированию не существовало. Субъекты федерации самостоятельно принимали стратегии, концепции и программы развития. Недостатки этой системы стратегирования:

- не учитывались различные цели стратегий, их специфические структуры, неодинаковые периоды действия документов;

- документы имели разный правовой статус и не всегда были обязательны к исполнению;

- концепции и стратегии представляли собой в большей степени бессвязный набор мероприятий, ориентированных на рост показателей различных отраслей экономики, социальной сферы;

- при подготовке документов не изучалось взаимовлияние различных субъектов региональной системы, поведение отдельных социально-экономических групп;

- отсутствовал расчет необходимых для привлечения трудовых, финансовых и материальных ресурсов.

В связи с этим, принятие 172-ФЗ, по мнению представителей научного сообщества, сыграло значительную роль в регламентации, упорядочивании элементов отечественной системы стратегического планирования [14, с. 96; 15, с. 763; 16, с. 657; 17, с. 2]. В частности, законом был детализирован порядок разработки и принятия стратегических документов всех уровней.

Однако, однозначно позитивное мнение разделяется не всеми экспертами. Так, к недостаткам документа относят:

- функциональную бюрократичность закона, ориентированного не на создание целостной системы стратегического планирования,

а на разработку и структурирование набора стратегических документов, в чем и состоит практически вся его суть;

- отсутствие в законе упоминания о государственно-частном партнерстве, развитии малого и среднего предпринимательства – важнейших инструментах реализации стратегических планов;

- двоякость трактовки и неполнота терминов. Например, не уточняется различие между терминами «социально-экономическое развитие» и «устойчивое социально-экономическое развитие».

Что касается стратегического регионального планирования, то на сегодняшний день все субъекты РФ имеют действующие документы стратегического планирования, которые считаются действительными до окончания установленного в них срока (172-ФЗ, ст. 47, п. 4). При этом, необходимо акцентировать внимание на следующих современных тенденциях функционирования стратегического планирования в регионах:

- недостаточное значение уделяется мониторингу эффективности реализации стратегических документов;

- слабое внимание уделяется привлечению бизнес-структур и гражданского общества.

Отдельного внимания заслуживает образовательный аспект – повышение эффективности государственного управления. Цикл планирования должен рассматриваться не только сквозь призму предыдущего опыта. Необходим обязательный анализ программ, планов, позитивных и негативных итогов всеми структурами государственной власти, так или иначе влияющими на стратегическое планирование.

Нельзя не акцентировать внимание на такой объективной реальности, качественно затрудняющей воплощение международных практик стратегирования, как специфическая географическая, экономическая, этническая структура территориальных образований, входящих в сложную систему межсубъектных отношений Российской Федерации.

Еще одним практическим аспектом становится необходимость привлечения компетентных специалистов широкого профиля на этапе разработки стратегии – местных поли-

тиков, управленцев, ученых, вовлечение общественных организаций и общества в целом. Сегодня существует практика, когда экспертную комиссию представляют, главным образом, приглашенные эксперты аналитических компаний, разрабатывающие большие стратегические программы с зачастую неисполнимыми (в связи с незнанием региональных (местных) аспектов) предложенными в них решениями. В данном случае из самого процесса исключаются региональные и муниципальные власти. Государственные чиновники не чувствуют ответственности за подготовленные чужими специалистами управленческие решения.

В качестве стимулирования совместной деятельности по разработке стратегий рекомендуются разные механизмы. Так, в качестве эксперимента предлагается внедрить в практику организацию конкурса, где на этапе разработки стратегии свой вариант сможет предложить инициативная группа или даже отдельное лицо [18, с. 34]. Это однозначно повысит конкурентную составляющую и обогатит стратегические документы нестандартными предложениями.

В свою очередь, исследователями стратегических документов выявлены следующие недостатки в системе отечественного стратегического планирования [18, с. 35; 19, с. 62; 20, с. 256; 21, с. 75]:

- рассогласованность сценариев и временных границ долгосрочного развития, что значительно усложняет преемственность региональных стратегических планов;

- «размытость» политики стратегического управления при переходе от долгосрочных планов к выполнению оперативных задач и показателям выполнения этих задач;

- отсутствие процедуры мониторинга реализующихся стратегических программ и системы оповещения о достигнутых результатах.

К актуальным рекомендациям, направленным на повышение качества регионального стратегического планирования, следует отнести [22, с.3; 23; 24, с. 155]:

- внедрение персональной ответственности за достижение стратегических целей;

– ежегодная актуализация стратегических документов с учетом изменяющейся общей экономической ситуации;

– максимальное вовлечение в реализацию стратегии муниципальных образований, входящих в состав субъекта планирования. Как показывает мировая практика, решение инвестора на размещение производств на конкретной территории во многом зависит именно от муниципального уровня управления территории, куда запланированы инвестиции.

– создание совета по стратегическому планированию региона;

– в программы социально-экономического развития предлагается внести дополнительный раздел, ориентированный на разработку механизмов поддержки малого и среднего бизнеса, государственно-частного партнерства.

Программы социально-экономического развития субъектов СЗФО

Разработку региональной стратегии социально-экономического развития региона следует представлять в качестве последовательной реализации следующих процедур:

1) обоснование потребности в разработке стратегического плана;

2) формулирование целей и задач развития субъекта;

3) анализ воздействия внешней и внутренней среды, определение приоритетов развития, оценка потенциальных рисков и угроз;

4) анализ ресурсного потенциала;

5) формулирование моделей изменений, разработка альтернативных сценариев;

6) выбор стратегии развития и первоочередных мероприятий;

7) разработка плана, программ, индивидуальных мероприятий;

8) оценка эффективности и корректировка целей стратегии [25, с. 79].

В текущем году заканчивается срок действия региональных программ социально-экономического развития до 2020 года. Результаты их действия не получили широкого обсуждения и существует вероятность, что системные недочеты, заложенные в программах до 2020 г., перейдут на стратегические документы 2025 и 2030 гг. Авторами исследования

проведен анализ стратегий социально-экономического развития 11 субъектов СЗФО на предмет выявления в их структуре элементов, обязательных с точки зрения разработчиков стратегий, а также принципов ценностно-ориентированного подхода, способствующего качественному преобразованию системы территориального социально-экономического развития. Использован балльный метод для выявления наиболее целостных региональных документов.

Авторами проанализировано наличие следующих элементов стратегий: «образа будущего региона» в стратегии субъекта СЗФО; рисков и угроз; финансовых ресурсов для реализации стратегий; сценариев развития; целевых показателей; SWOT-анализа как инструмента проведения ситуационного анализа; раздела пространственного развития, кластеров, ГЧП, поддержки предпринимательства, как первостепенных механизмов реализации региональных стратегических планов; разделов, посвященных повышению эффективности местных органов власти, улучшению качества коммуникаций с различными общественными организациями.

В результате анализа 11 стратегий социально-экономического развития субъектов СЗФО были выявлены следующие тенденции:

– субъекты в своих стратегиях в целом соблюдают необходимую структуру документов. Исключение составляют Псковская и Новгородская области, чьи стратегии лишены блока «Источники финансирования». Кроме того, в документе от Псковской области нет мероприятий, направленных на повышение качества работников государственной службы, а в стратегии от Новгородской области упущен блок «Целевые показатели», для достижения которых и принят документ. В свою очередь, стратегия Архангельской области не досчиталась раздела, посвященного пространственному развитию области. Подобные недочеты необходимо рассматривать в качестве симптомов, подвергающих сомнению реалистичность исполнения документов. И если в Псковской области идет разработка новой стратегии, то стратегия Новгородской области является действующей;

Таблица 2 – Сравнительная таблица 11 субъектов СЗФО

Элементы структуры	Субъект										
	Санкт-Петербург до 2030 г.	Ленинградская обл. до 2030 г.	Вологодская обл. до 2030 г.	Псковская обл. до 2030 г.	Новгородская обл. до 2030 г.	Мурманская обл. до 2025 г.	Архангельская обл. до 2030 г.	Калининградская обл.	Ненецкий автономный округ до 2030 г.	Республика Карелия до 2030 г.	Республика Коми до 2035 г.
Образ будущего	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Угрозы	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Источники финансирования	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1
Сценарии развития	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Целевые показатели	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1
Ситуационный анализ	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Раздел пространственного развития	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1
Кластер / ГЧП / Поддержка предпринимательства	1/1/1	1/1/1	1/1/1	1/0/1	1/1/1	1/1/1	1/0/1	1/1/1	1/1/1	1/1/1	1/1/1
Повышение эффективности государственного управления	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1
Работа с общественностью	1	0	1	0	1	0	0	1	1	1	1
ИТОГО	12	11	12	8	10	11	9	12	12	12	12

– практически все рассмотренные документы оперируют современным инструментарием реализации стратегических планов. Так, за исключением Псковской и Архангельской областей, в документах использованы три инструмента: государственно-частное партнерство, кластеры и поддержка малого и среднего бизнеса;

– рост качества проработки документов субъектами «второго экономического эшелона» Северо-Западного федерального округа. Ненецкий автономный округ, Республика Коми, Республика Карелия, Калининградская область, Вологодская область не просто детально прорабатывают угрозы и потенциал территорий, сценарии развития и целевые показатели. Данные субъекты выстраивают логику документов по принципу ценностно-ориентированного подхода, ставя на первый план интеграцию общественности и государственной власти в решении региональных задач;

– ориентация на ценностно-ориентированный подход наблюдается в большинстве изученных документов: все документы содержат раздел «Образ будущего»; в 10 из 11 стратегий уделяется внимание реформированию системы государственной власти, её переориента-

ции на большую открытость и подотчетность; семь стратегий имеют раздел, ориентированный на повышение роли граждан в социально-экономической жизни субъекта.

Таким образом, можно сделать следующие выводы в отношении регионального стратегического планирования:

1. Закончившийся период формирования стратегического планирования внес значительную лепту в систему развития регионального стратегирования. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ способствовал упорядочиванию системы в части детализации порядка разработки и принятия стратегических документов всех уровней. Следующим важным этапом становится вопрос актуализации разработанных документов для их практической реализации. Это напрямую касается стратегии пространственного развития Российской Федерации.

2. Органы государственной власти сталкиваются с трудностями при внедрении и реализации программ и планов развития: неэффективность мониторинга реализации стратегических документов в регионах; слабая вовлеченность в процесс бизнес-структур и гражданского общества; недостаток компетентных

региональных специалистов на этапе разработки стратегии.

3. Анализ программ социально-экономического развития субъектов СЗФО продемонстрировал, большая часть регионов ориентирована на качественную работу в направлении решения стратегических задач. Региональные стратегии (за исключением нескольких) содержат видение образа будущего, сценарии развития субъекта, источники финансирования для решения поставленных в стратегиях задач. Отдельного внимания заслуживает наличие в большинстве документов разделов, посвященных повышению эффективности региональных властей, работе муниципальных образований, взаимоотношениям с общественностью.

Проведенный анализ позволил сделать следующие рекомендации по совершенствованию регионального стратегического планирования:

– внедрить персональную ответственность за достижение стратегических региональных

целей, что повысит необходимость работы на результат;

– активнее вовлекать в реализацию стратегий муниципальные образования, входящие в состав субъекта планирования;

– использовать в своем субъекте апробированный мировой и отечественный опыт внедрения ценностно-ориентированного подхода к региональному стратегическому планированию, направленный на коммуникацию между государственной властью и широкой общественностью.

В случае последовательного выполнения продекларированных в региональных документах задач, при четком оперативном управлении, системном мониторинге и корректной отчетности о результатах в средствах массовой информации, начавшийся новый этап стратегического регионального планирования способен повысить эффективность стратегического планирования для отечественной экономики.

ЛИТЕРАТУРА

1. Андреев А.В., Борисова Л.М., Плучевская Э.В. Региональная экономика. М.: Питер, 2012.

2. Концепция развития России до 2020 года оказалась невыполнимой // «РосБизнесКонсалтинг». URL: <https://www.rbc.ru/economics/02/11/2019/5db946fb9a794742bc0d5b68> (дата обращения: 21.02.2020).

3. Фролов Д.П., Соловьева И.А. Будущее стратегий территориального развития: анализ современных методологий // Региональная экономика: теория и практика. 2016. № 10. С. 28–45.

4. Чернова Ж.Б. Кластерный подход в России: негативные тенденции и пути преодоления сдерживающих факторов реализации кластерных инициатив // Научное обозрение. 2015. Т. 7. № 1. С. 1–10.

5. Дзагова С.С. Стратегии кластерного развития территории региона // Инновационный центр развития образования и науки. URL: <http://izron.ru/articles/aktualnye-voprosy-ekonomikimenedzhmenta-i-finansov-v-sovremennykh-usloviyakh-sbornik-nauchnykh-trud/sektsiya-2-ekonomika-i-upravlenie-narodnym-khozyaystvom-spetsialnost-08-00-05/strategii-klasterного>

razvitiya-territoriy-regiona/ (дата обращения: 21.03.2020).

6. Свистунова И.Н. Кластерный подход как основа устойчивого развития региона // «Научное обозрение». 2015. Т. 7. № 5. С. 1–14.

7. Лободанова Д.А. Стратегии развития старопромышленных городов // Вопросы экономики. 2014. № 4. С. 56–76.

8. Груздев В.М. Территориальное планирование. Теоретические аспекты и методология пространственной организации территории. Нижний Новгород: ННГАСУ, 2014.

9. Идзиев Г.И. Институциональный подход к организации регионального стратегического планирования // Стратегия развития региона. 2013. № 16. С. 32–37.

10. Олейник А.Н. Общество неопределенности: институциональная перспектива // Экономическая политика. 2007. № 1. С. 33–47.

11. Воробьева Ю.П. Социально-экономическое развитие региона: особенности и факторы государственного регулирования // Гуманитарные научные исследования. 2017. № 9. С. 1–17.

12. Лаптев Д.Е. Ценностно-ориентированный подход как концептуальная основа управления

стратегическим развитием регионов в современных условиях // International scientific review. 2016. № 15 (25). С. 24–27.

13. Кайсарова В.П. Ценностно-ориентированный подход в стратегическом управлении крупным городом // Вестник Санкт-Петербургского университета. Экономика. 2008. № 4. С. 127–135.

14. Бадмажапова Ж.Э. Теоретические основы стратегического планирования развития региональных отраслевых систем // Вестник ЗабГУ. 2016. Т. 22. № 2. С. 90–100.

15. Митрофанова И.В., Родионова Е.В. Региональное стратегическое планирование: новый закон, новые подходы // Россия: тенденции и перспективы развития. 2016. № 3. С. 763–768.

16. Доржиева В.В. Стратегическое планирование как инструмент обеспечения научно-технологического развития // Форсайт «Россия»: будущее технологий, экономики и человека / Сб. докладов V Санкт-Петербург. междунар. экон. конгресса (СПЭК-2019) (Санкт-Петербург, 3 апр. 2019 г.). Санкт-Петербург. 2019. Т. 2. С. 647–658.

17. Будущее регионов России. Аналитический обзор документов стратегического планирования субъектов РФ, май 2015 / Национально-исследовательский университет «Высшая школа экономики». М.: Москва, 2015.

18. Форзун Е.А. Проблемные вопросы стратегического планирования развития региона // Научно-методический журнал «Концепт». 2015. Т. 14. С. 31–35.

19. Мирошников С.Н. Проблемы и направления стратегического планирования // Актуальные вопросы экономики. 2019. № 4. С. 61–77.

20. Кузнецова О.В. Региональная политика России: 20 лет реформ и новые возможности. М.: ЛЕНАНД, 2014.

21. Данилина В.С., Осташков А.В. Проблемы стратегического планирования социально-экономического развития регионов // Молодежный заочный научный форум: общественные и экономические науки. 2015. № 9 (28). С. 73–78.

22. Журба В.В., Брызгина Е.О., Перова М.М. Анализ стратегий социально-экономического развития субъектов российской федерации. Типовые ошибки и лучшие решения // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2016. № 4. С. 1–4.

23. Новоселов А.С., Фалеев А.В. Проблемы оценки показателей стратегического планирования социально-экономического развития региона // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. 2020. № 1 (61). URL: <https://eee-region.ru/article/6101/> (дата обращения: 14.03.2020).

24. Гаркушина С.С., Лядова Е.С. Предложения по совершенствованию системы стратегического планирования // Ассоциация научных сотрудников «Сибирская академическая книга». 2018. № 22 (57). С. 152–156.

25. Печкина Е.В. Методы и инструменты стратегического планирования регионального развития // Вопросы экономики и управления. 2016. № 4 (6). С. 78–80.

USING A VALUE-BASED APPROACH IN STRATEGIC PLANNING AS AN EXAMPLE OF IMPLEMENTING REGIONAL DEVELOPMENT STRATEGIES FOR THE NORTH-WESTERN FEDERAL DISTRICT

G.G. Rubtsov

Joint Stock Company “Alsel”,
Saint Petersburg, Russia

A.N. Litvinenko

Saint Petersburg University
of the Ministry of Internal Affairs of Russia,
Saint Petersburg, Russia

ABSTRACT:

Using a value-oriented approach in strategic planning on the example of the implementation of regional development strategies of the subjects of the Northwestern Federal District.

The relevance of the work is due to the need to summarize the interim results of the development of regional strategic planning. The solution to this problem has predetermined the analysis of the strengths and weaknesses of the known approaches to strategic planning in order to identify sets of elements in regional strategies that are typical for the development of an effective strategy.

Scientific novelty. Based on the analysis of eleven regional socio-economic development strategies, six elements are identified in their structure that are mandatory from the point of view of strategy developers; it is proved that the use of the principles of a value-oriented approach contributes to high-quality strategic planning for the purposes of territorial socio-economic development; based on the analysis of strategies for socio-economic development of the subjects of the northwestern Federal district, trends in the development of regional strategic documents are identified.

Objective. Based on the analysis of approaches to regional strategic planning, experience in the use of territorial domestic strategizing, study of 11 strategies for socio-economic development of the Northwestern Federal district to assess the real state of affairs in the system of national regional strategic planning.

The task of this work is to analyze the situation in domestic regional strategizing.

Methodological base. The paper uses a number of private scientific methods: the method of comparative analysis - when analyzing the strategies of 11 subjects of the Northwestern Federal district, the method of expert assessments - when identifying trends in the strengths and weaknesses of domestic regional strategic planning, the ball method — when comparing the regional documents of the Northwestern Federal district for quantitative (the presence of elements originally laid down by the authors of the work) and qualitative (the presence of components of a value-oriented approach in the documents) components of strategies.

Research results:

- a critical analysis of the state of strategic regional planning was conducted, "bottlenecks" in domestic regional strategizing were identified, and positive proposals were made;
- the range of methodological approaches to regional strategic planning is described;
- a ball-point analysis of 11 programs of socio-economic development of the subjects of the Northwestern Federal district for the presence of fundamental elements of regional strategizing, as well as components of a value-oriented approach.

Conclusions. In case of consistent implementation of the tasks declared in regional documents when performing operational work by managers in the field, system monitoring and correct reporting on the results achieved in the media, new approaches to strategic regional planning can qualitatively change and improve the effectiveness of strategic planning in the domestic economy.

KEYWORDS: strategic planning, socio-economic development program, regional strategy, regional economy.

AUTHORS' INFORMATION:

Gennady G. Rubtsov, Joint Stock Company "Alsel",

21, Gakkelevskaya Str., Saint Petersburg, 197227, Russia, genadij.rubtzov@yandex.ru

Alexander N. Litvinenko, Dr. Sci. (Econoical), Professor, Saint Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia,

1, Lyotchika Pilyutova Str., Saint Petersburg, 198206, Russia, Lanfk@mail.ru

FOR CITATION: Rubtsov G.G., Litvinenko A.N. Using a value-based approach in strategic planning as an example of implementing regional development strategies for the North-Western Federal district // Management issues. 2020. № 3 (64). P. 65–77.

REFERENCES

1. Andreyev A.V., Borisova L.M., Pluchevskaya E.V. Regional economy. M.: Peter, 2012. [Andreyev A.V., Borisova L.M., Pluchevskaya E.V. Regional'naya ekonomika. M.: Piter, 2012.] – (In Rus.)
2. Concept of development of Russia until 2020 was impossible // "RosBusinessConsulting". URL: <https://www.rbc.ru/economics/02/11/2019/5db946fb9a794742bc0d5b68> (date of reference: 21.02.2020). [Kontseptsiya razvitiya Rossii do 2020 goda okazalas' nevypolnimoy // «RosBiznesKonsalting». URL: <https://www.rbc.ru/economics/02/11/2019/5db946fb9a794742bc0d5b68> (data obrashcheniya: 21.02.2020).] – (In Rus.)
3. Frolov D.P., Solovyova I.A. Future of territorial development strategies: analysis of modern methodologies. Regional economy: theory and practice. 2016. No. 10. Pp. 28–45. [Frolov D.P., Solov'eva I.A. Budushchee strategiy territorial'nogo razvitiya: analiz sovremennykh metodologiy // Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika. 2016. № 10. S. 28–45.] – (In Rus.)
4. Chernova Zh.B. Cluster approach in Russia: negative trends and ways to overcome the constraints of implementing cluster initiatives. Science studies. 2015. Vol. 7. No. 1. Pp. 1–10. [Chernova Zh.B. Klasternyy podkhod v Rossii: negativnye tendentsii i puti preodoleniya sderzhivayushchikh faktorov realizatsii klasternykh initsiativ // Naukovedenie. 2015. T. 7. № 1. S. 1–10.] – (In Rus.)
5. Dzagova S.S. Strategies of cluster development of the territory of the region // Innovation center for the development of education and science. URL: <http://izron.ru/articles/aktualnye-voprosy-ekonomiki-menedzhmenta-i-finansov-v-sovremennykh-usloviyakh-sbornik-nauchnykh-trud/sektsiya-2-ekonomika-i-upravlenie-narodnym-khozyaystvom-spetsialnost-08-00-05/strategii-klasternogo-razvitiya-a-territoriy-regiona/> (date of reference: 21.03.2020). [Dzagova S.S. Strategii klasternogo razvitiya territorii regiona // Innovatsionnyy tsentr razvitiya obrazovaniya i nauki. URL: <http://izron.ru/articles/aktualnye-voprosy-ekonomiki-menedzhmenta-i-finansov-v-sovremennykh-usloviyakh-sbornik-nauchnykh-trud/sektsiya-2-ekonomika-i-upravlenie-narodnym-khozyaystvom-spetsialnost-08-00-05/strategii-klasternogo-razvitiya-territoriy-regiona/> (data obrashcheniya: 21.03.2020).] – (In Rus.)
6. Svistunova I.N. Cluster approach as the basis for sustainable development of the region // Science studies. 2015. Vol. 7. No. 5. Pp. 1–14. [Svistunova I.N. Klasternyy podkhod kak osnova ustoychivogo razvitiya regiona // «Naukovedenie». 2015. T. 7. № 5. S. 1–14.] – (In Rus.)
7. Lobodanova D.L. Strategies for the development of old industrial cities // Economic issues. 2014. No. 4. Pp. 56–76. [Lobodanova D.L. Strategii razvitiya staropromyshlennykh gorodov // Voprosy ekonomiki. 2014. № 4. S. 56–76.] – (In Rus.)
8. Gruzdev V.M. territorial planning. Theoretical aspects and methodology of spatial organization of the territory. Nizhny Novgorod: NNSAGU, 2014. [Gruzdev V.M. Territorial'noe planirovanie. Teoreticheskie aspekty i metodologiya prostranstvennoy organizatsii territorii. Nizhniy Novgorod: NNGASU, 2014.] – (In Rus.)
9. Idziyev G.I. Institutional approach to the organization of regional strategic planning // Regional development strategy. 2013. No. 16. Pp. 32–37. [Idziyev G.I. Institutsional'nyy podkhod k organizatsii regional'nogo strategicheskogo planirovaniya // Strategiya razvitiya regiona. 2013. № 16. S. 32–37.] – (In Rus.)
10. Oleinik A.N. Society of uncertainty: an institutional perspective // Economic policy. 2007. No. 1. Pp. 33–47. [Oleynik A.N. Obshchestvo neopredelennosti: institutsional'naya perspektiva // Ekonomicheskaya politika. 2007. № 1. S. 33–47.] – (In Rus.)
11. Vorobyova Yu.P. Socio-economic development of the region: features and factors of state regulation // Humanitarian research. 2017. No. 9. Pp. 1–17. [Vorob'eva Yu.P. Sotsial'no-ekonomicheskoe razvitie regiona: osobennosti i faktory gosudarstvennogo regulirovaniya // Gumanitarnye nauchnye issledovaniya. 2017. № 9. S. 1–17.] – (In Rus.)
12. Laptev D.E. Value-oriented approach as a conceptual basis for managing the strategic development of regions in modern conditions // International scientific review. 2016. No. 15 (25). Pp. 24–27. [Laptev D.E. Tsennostno-orientirovanny podkhod kak kontseptual'naya osnova upravleniya strategicheskimi razvitiem regionov v sovremennykh usloviyakh // International scientific review. 2016. № 15 (25). S. 24–27.] – (In Rus.)
13. Kaisarova V.P. Value-oriented approach in strategic management of a large city // Bulletin of Saint Petersburg University. Economy. 2008. No. 4. Pp. 127–135. [Kaysarova V.P. Tsennostno-orientirovanny podkhod v strategicheskoy upravlenii krupnym gorodom // Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Ekonomika. 2008. № 4. S. 127–135.] – (In Rus.)
14. Badmazhapova Zh.E. Theoretical founda-

tions of strategic planning for the development of regional industry systems // Bulletin of Transbaikal State University. 2016. Vol. 22. No. 2. Pp. 90–100. [Badmazhapova Zh.E. Teoreticheskie osnovy strategicheskogo planirovaniya razvitiya regional'nykh otraslevykh sistem // Vestnik ZabGU. 2016. T. 22. № 2. S. 90–100.] – (In Rus.)

15. Mitrofanova I.V., Rodionova E.V. Regional strategic planning: new law, new approaches // Russia: trends and prospects of development. 2016. No. 3. Pp. 763–768. [Mitrofanova I.V., Rodionova E.V. Regional'noe strategicheskoe planirovanie: novyy zakon, novye podkhody // Rossiya: tendentsii i perspektivy razvitiya. 2016. № 3. S. 763–768.] – (In Rus.)

16. Dorzhiyeva V.V. Strategic planning as a tool for ensuring scientific and technological development // Foresight “Russia”: the future of technology, economy and human / Collection of reports of the V Saint Petersburg international economic Congress (SPEC–2019) (Saint Petersburg, 3 Apr. 2019). Saint Petersburg. 2019. Vol. 2. Pp. 647–658. [Dorzhiyeva V.V. Strategicheskoe planirovanie kak instrument obespecheniya nauchno-tekhnologicheskogo razvitiya // Forsayt «Rossiya»: budushchee tekhnologii, ekonomiki i cheloveka / Sb. dokladov V Sankt-Peterburg. mezhdunar. ekonom. kongressa (SPEK–2019) (Sankt-Peterburg, 3 apr. 2019 g.). Sankt-Peterburg. 2019. T. 2. S. 647–658.] – (In Rus.)

17. Future of Russia's regions. Analytical review of documents of strategic planning of the subjects of the Russian Federation, May 2015 / National Research University “Higher school of Economics”, Moscow, 2015. [Budushchee regionov Rossii. Analiticheskiy obzor dokumentov strategicheskogo planirovaniya sub'ektov RF, may 2015 / Natsional'no-issledovatel'skiy universitet «Vysshaya shkola ekonomiki». M.: Moskva, 2015.] – (In Rus.)

18. Forzun E.A. Problematic issues of strategic planning of regional development // Scientific and methodological journal “Concept”. 2015. Vol. 14. Pp. 31–35. [Forzun E.A. Problemnye voprosy strategicheskogo planirovaniya razvitiya regiona // Nauchno-metodicheskii zhurnal «Kontsept». 2015. T. 14. S. 31–35.] – (In Rus.)

19. Miroshnikov S.N. Problems and directions of strategic planning // Current economic issues. 2019. No. 4. Pp. 61–77. [Miroshnikov S.N. Problemy i napravleniya strategicheskogo planirovaniya // Aktual'nye voprosy ekonomiki. 2019. № 4. S. 61–77.] – (In Rus.)

20. Kuznetsova O.V. Regional policy of Russia: 20 years of reforms and new opportunities. 2014. [Kuznetsova O.V. Regional'naya politika Rossii: 20

let reform i novye vozmozhnosti. M.: LENAND, 2014.] – (In Rus.)

21. Danilina V.S., Ostashkov A.V. Problems of strategic planning of socio-economic development of regions // Youth correspondence scientific forum: social and economic sciences 2015. No. 9 (28). Pp. 73–78. [Danilina V.S., Ostashkov A.V. Problemy strategicheskogo planirovaniya sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya regionov // Molodezhnyy zaochnyy nauchnyy forum: obshchestvennye i ekonomicheskie nauki. 2015. № 9 (28). S. 73–78.] – (In Rus.)

22. Zhurba V.V., Bryazgina E.O., Perova M.M. Analysis of strategies for socio-economic development of the subjects of the Russian Federation. Common mistakes and best solutions // Topical issues of Humanities and Natural Sciences, 2016, No. 4. Pp. 1–4. [Zhurba V.V., Bryazgina E.O., Perova M.M. Analiz strategiy sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya sub'ektov rossiyskoy federatsii. Tipovye oshibki i luchshie resheniya // Aktual'nye problemy gumanitarnykh i estestvennykh nauk. 2016. № 4. S. 1–4.] – (In Rus.)

23. Novoselov A.S., Faleyev A.V. Problems of evaluating indicators of strategic planning of socio-economic development of the region // Regional economy and management: electronic scientific journal. 2020. No. 1 (61). URL: <https://eee-region.ru/article/6101/> (date of reference: 14.03.2020). [Novoselov A.S., Faleyev A.V. Problemy otsenki pokazateley strategicheskogo planirovaniya sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya regiona // Regional'naya ekonomika i upravlenie: elektronnyy nauchnyy zhurnal. 2020. № 1 (61). URL: <https://eee-region.ru/article/6101/> (data obrashcheniya: 14.03.2020).] – (In Rus.)

24. Garkushina S.S., Lyadova E.S. Proposals for improving the system of strategic planning // Association of scientific employees “Siberian Academic Book”. 2018. No. 22 (57). Pp. 152–156. [Garkushina S.S., Lyadova E.S. Predlozheniya po sovershenstvovaniyu sistemy strategicheskogo planirovaniy // Assotsiatsiya nauchnykh sotrudnikov «Sibirskaya akademicheskaya kniga». 2018. № 22 (57). S. 152–156.] – (In Rus.)

25. Pechkina E.V. Methods and tools for strategic planning of regional development // Economic and Management Issues. 2016. No. 4 (06). Pp. 78–80. [Pechkina E.V. Metody i instrumenty strategicheskogo planirovaniya regional'nogo razvitiya // Voprosy ekonomiki i upravleniya. 2016. № 4 (6). S. 78–80.] – (In Rus.)

РАЗРАБОТКА МЕТОДА ОЦЕНКИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ МЕДИЦИНСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ С ЦЕЛЬЮ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ

УДК: 338.46:614.2

ББК: 65.495-21

DOI: 10.22394/2304-3369-2020-3-78-87

ГРНТИ: 82.15.00

Код ВАК: 08.00.05

Е.А. Хансуварова

Нижегородский
государственный
университет
им. Н. И. Лобачевского,
Нижний Новгород, Россия

Н.И. Яшина

Нижегородский
государственный
университет
им. Н. И. Лобачевского,
Нижний Новгород, Россия

Е.С. Малышева

Приволжский
исследовательский
медицинский университет,
Нижний Новгород, Россия

АННОТАЦИЯ:

Проблема развития стратегического управления государственными медицинскими организациями приобретает особое значение. Работа в данном направлении обеспечит сбалансированное и устойчивое развитие государственных медицинских организаций. Существующие подходы стратегического управления в государственных медицинских организациях в российской и зарубежной практике дают возможность понять, что в большинстве случаев отсутствует четко сложившаяся система стратегического управления, способная решать экономические и управленческие вопросы.

Научная задача заключается в разработке метода стратегического управления государственными медицинскими организациями, особенно на региональном уровне, что связано с необходимостью анализа их текущего состояния, определения перспективных направлений развития и совершенствования управления медицинскими организациями. Решение задачи приведет к повышению уровня качества и доступности медицинской.

Методологической базой является дополнение теоретического содержания, развитие методов и методических подходов стратегического управления государственными медицинскими организациями.

Информационной базой послужили статистические данные Министерства здравоохранения Нижегородской области, Территориального фонда ОМС. В работе применены экономический и системный анализ, расчет стандартизированного показателя, определение совокупной рейтинговой оценки и присвоения ранга государственной медицинской организации, что позволяет оценить результаты оказания медицинской помощи с учетом качества и доступности в Нижегородской области.

При исследовании применены системный подход, обобщение, сравнение и классификация. Были использованы статистические методы и метод стандартизации, что позволило обеспечить достоверность, обоснованность результатов исследования и выводов.

В результате разработан метод оценки деятельности государственных медицинских организаций на основе обоснованного инструментария, который учитывает взаимосвязь направлений воздействия на комплексную социальную и экономическую ситуацию в здравоохранении.

Введение метода в практику органов власти поможет правильно оценивать стратегический потенциал государственных медицинских организаций на локальном уровне и принимать оперативные решения.

Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований в рамках научного проекта № 18-010-00909 А.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: стратегическое управление, система показателей, стандартизированный показатель, рейтинговая оценка, ранг.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Евгения Адольфовна Хансуварова, Нижегородский государственный университет им. Н. И. Лобачевского,

603950, Россия, г. Нижний Новгород, пр-т Гагарина, д. 23, Artamonicheva@yandex.ru

Надежда Игоревна Яшина, доктор экономических наук, профессор, Нижегородский государственный университет им. Н. И. Лобачевского,

603950, Россия, г. Нижний Новгород, пр-т Гагарина, д. 23, sitnicof@mail.ru

Екатерина Сергеевна Малышева, Приволжский исследовательский медицинский университет Министерства здравоохранения Российской Федерации,

603005, Россия, г. Нижний Новгород, пл. Минина и Пожарского, д. 10/1, kyash30@ya.ru

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Хансуварова Е.А., Яшина Н.И., Малышева Е.С. Разработка метода оценки деятельности государственных медицинских организаций с целью совершенствования стратегического управления // Вопросы управления. 2020. № 3 (64). С. 78–87.

Введение

В настоящее время органам государственной власти необходимо применять в государственных медицинских организациях стратегическое управление, которое будет включать процесс выработки и реализации перспективных целей, стратегий и планов развития, основанный на учете изменений внешней среды, внутриотраслевом мониторинге сильных и слабых сторон и оценке потенциальных возможностей медицинской организации.

Таким образом, тема стратегического управления государственными медицинскими организациями является особенно актуальной.

Для российских государственных медицинских организаций, где основной заинтересованной стороной является население, нуждающееся в оказании медицинской помощи, структура задач и целей стратегического управления видоизменяется, приобретая направленность на удовлетворение потребностей пациентов и требований учредителей в виде Министерства здравоохранения РФ.

Прежде чем приступить к стратегическому управлению, крайне важно определить це-

ли государственной политики в области развития здравоохранения, отраженной в основных государственных документах: Конституции страны; законодательных актах (законах об охране здоровья); указах президента страны [1; 2; 3; 4].

В случае стратегического управления в каждый данный момент фиксируется, что организация должна делать в настоящее время, чтобы достичь желаемых целей в будущем, но исходя из того, что окружение и условия жизни будут изменяться.

Речь идет о действиях в настоящем, предопределяющих функционирование в будущем. Поэтому необходимо оценивать деятельность государственных медицинских организаций в текущий момент для их работы в будущем.

Целью исследования является решение проблемы оценки деятельности государственных медицинских организаций в настоящий момент для совершенствования стратегического управления, ориентированного на будущий результат.

В. З. Кучеренко считает, что стратегической целью государственной политики РФ в области здравоохранения является улучшение здо-

ровья людей на основе обеспечения населения доступной качественной медицинской помощью, а также развитие культуры здорового образа жизни и расширение профилактических мероприятий. При этом определяются основные приоритеты и задачи государственной политики [5].

Степень изученности вопроса

Теоретические основы стратегического управления представлены в работах многих авторов, среди которых наиболее известные – И. Ансофф [6] и П. Друкер [7].

Рассматривали проблемы управления и отечественные экономисты, такие как В. А. Абчук, А. И. Берг, А. Б. Борисов, Т. А. Владимирова, В. М. Глушков, Г. Я. Гольдштейн, Н. Д. Гуськова [8], А. Н. Колмогоров, Л. В. Лукичева, С. Н. Яшин.

В условиях российского здравоохранения вопросы менеджмента рассматривали В. В. Баранов и Л. А. Габуева.[9]

Стратегическое управление медицинскими организациями рассматривает в своих работах С. А. Ануфриев, определяя врача как главное звено в системе управления медицинской организацией, а также перспективы управленческих кадров. [10]

Проблему повышения эффективности стратегического управления в здравоохранении в своих работах рассматривают С. И. Двойников, С. В. Архипова. Они исследуют структуризацию и декомпозицию стратегических целей при разработке собственных стратегий, а также делают вывод о необходимости дальнейшей детализации методологии получения объективной информации об успешности стратегического управления в здравоохранении [11].

М.Н. Наджафова рассматривает стратегическое планирование как один из основных элементов в системе менеджмента, применение которого является основополагающим в обеспечении эффективности работы любой экономической системы, что предопределяет особое внимание к его адаптации и применению в системе управления здравоохранением [12].

Н. Н. Зубарева в своих работах изучает стратегическое управление в медицинских организациях, описывает системный подход к

процессу стратегического управления и раскрывает содержание самого процесса стратегического управления, который будет внедряться в ходе реализации регионального проекта [13].

Внедрением стратегического менеджмента в государственные медицинские учреждения занимается В. В. Портных. В работах обоснована концепция и определены ключевые задачи стратегического управления государственным медицинским учреждением. Определены, описаны и проиллюстрированы основные этапы проекта внедрения стратегического управления в государственной клинической больнице: постановка системы главных целей, разработка стратегической карты, определение показателей и целевых значений стратегических задач, разработка операционных планов реализации стратегических задач [14].

Результаты исследования

В работе предлагается метод оценки деятельности государственных медицинских организаций с целью совершенствования стратегического управления на основе обоснованной системы показателей, рейтинговой оценки и присвоении ранга району, где функционируют медицинские организации.

Профессор В. Е. Адамов отмечал: «Сколько бы частных показателей ... любого экономического явления или процесса мы ни определяли, они останутся набором, а не системой показателей до тех пор, пока не будут установлены содержательные и формальные взаимосвязи между ними» [15, с. 124].

Системы показателей предоставляют информацию, ведущую к принятию решения, необходимую как на уровне центрального управления, так и на уровне различных должностей, видов деятельности [16].

Для оценки деятельности государственных медицинских организаций существует большое количество показателей. Из всего множества показателей предлагаем отобрать наиболее важные – ключевые – и разделить их по трем группам с целью перехода к стратегическому управлению.

Рассмотрим показатели первой группы, но для начала определим, какие будут относиться к направлению воздействия на комплекс

ную социальную и экономическую ситуацию в здравоохранении «Чем выше, тем лучше», а какие – «Чем ниже, тем лучше» (табл. 1).

Таблица 1 – Классификация первой группы: показатели оценки кадрового обеспечения государственных медицинских организаций

Показатели оценки кадрового обеспечения, соответствующие критерию «Выше – лучше»	Показатели оценки кадрового обеспечения, соответствующие критерию «Ниже – лучше»
Обеспеченность населения врачами	Коэффициент совместительства «Врачи»
Обеспеченность населения средним медицинским персоналом	Коэффициент совместительства «Средний медицинский персонал»
Укомплектованность врачебных должностей (в %)	Коэффициент совместительства «Медицинский и прочий персонал»
Укомплектованность должностей средним медицинским персоналом (в %)	

Источник: составлено автором.

Рассмотрим ключевые показатели второй группы. В разрезе видов помощи определим, какие будут относиться к направлению воздействия на комплексную социальную и экономическую ситуацию в здравоохранении «Чем выше, тем лучше», а какие – «Чем ниже, тем лучше» (табл. 2).

Таблица 2 – Классификация второй группы: показатели оценки деятельности государственных медицинских организаций

Показатели оценки деятельности государственных медицинских организаций, соответствующие критерию: «Выше – лучше»	Показатели оценки деятельности государственных медицинских организаций, соответствующие критерию: «Ниже – лучше»
Показатели деятельности круглосуточных стационаров при больничных учреждениях	
Обеспеченность населения больничными койками на 1 000 или 10 000	Средние сроки лечения (дни)
Обеспеченность населения стационарной помощью	Среднее время простоя койки
Коек на конец года	Летальность (%)
Число коек среднегодовое	
Среднее число дней работы койки в году (функция койки)	

Продолжение таблицы 2

Число пролеченных больных	
Оборот койки	
Частота госпитализации населения в больничные учреждения (на 1 000 или 100)	
Показатели деятельности дневных стационаров при больничных учреждениях	
Число мест	Средние сроки лечения
Среднее число дней работы койки	Число пациентов-дней, проведенных больными (на 1000 человек населения)
Обеспеченность местами (на 10 000 населения)	
Показатель госпитализации (на 1000 человек населения)	
Показатели деятельности амбулаторно-поликлинической службы	
Среднее число посещений на 1 жителя в год	
Посещений стоматологических на 1000 населения	
Число обращений на 1 жителя	
Мощность	

Источник: составлено автором

Рассмотрим ключевые показатели третьей группы. В разрезе видов помощи определим, какие будут относиться к направлению воздействия на комплексную социальную и экономическую ситуацию в здравоохранении «Чем выше, тем лучше», а какие – «Чем ниже, тем лучше» (табл. 3).

Таблица 3 – Классификация третьей группы: показатели результативности государственных медицинских организаций

Показатели результативности государственных медицинских организаций, соответствующие критерию «Выше – лучше»	Показатели результативности государственных медицинских организаций, соответствующие критерию «Ниже – лучше»
Рождаемость на 100 тысяч населения	Показатели распространенности всех болезней среди населения
Естественный прирост	Заболеваемость на 100 тысяч населения
	Смертность на 100 тысяч населения

Построенную систему показателей государственных медицинских организаций, указанную выше, необходимо привести к сопоставимому виду с помощью метода стандартизации.

Показатели «чем выше значение, тем лучше» используют следующую формулу:

$$K = \frac{K_{\max} - K_{\text{факт}}}{K_{\max} - K_{\min}}, \quad (1)$$

где K – стандартизированный показатель; $K_{\max}$ – максимальное значение показателя; $K_{\text{факт}}$ – фактическое значение показателя; $K_{\min}$ – минимальное значение показателя.

Показатели группы «чем ниже значение, тем лучше», используют похожую формулу:

$$K = \frac{K_{\text{факт}} - K_{\min}}{K_{\max} - K_{\min}}. \quad (2)$$

После проведения стандартизации показателей проведем расчет рейтинга каждой группы показателей государственных медицинских организаций. Для каждой анализируемой государственной медицинской организации значение его рейтинговой оценки определяется по формуле:

$$P_i = \sqrt{(1 - x_1)^2 + \dots + (1 - x_n)^2}, \quad (3)$$

где P_i – рейтинговая оценка i -й государственной медицинской организации; x_i – стандартизированный показатель i -й государственной медицинской организации.

Заключительным этапом является составление совокупного рейтинга государственной медицинской организации.

$$CP = P_1 + P_2 + P_3, \quad (4)$$

где CP – совокупный рейтинг каждой государственной медицинской организации; P_1 , P_2 , P_3 – рейтинги по каждой группе показателей медицинской организации.

Затем, для вычисления ранга, на основе полученной совокупной рейтинговой оценки государственной медицинской организации, используем функцию «РАНГ()» в *Microsoft Excel*.

С помощью присвоенного ранга анализируем стратегическое управление деятельностью государственных медицинских организаций. Чем выше ранг, тем лучше работает государственная медицинская организация, чем ниже – соответственно, хуже.

Проанализируем систему показателей для оценки деятельности государственных бюджетных медицинских организаций в районах Нижегородской области с целью совершенствования стратегического управления.

При расчете использовались статистические материалы, характеризующие здоровье населения и деятельность государственных бюджетных медицинских организаций в целом по районам Нижегородской области. Их анализ проводится, чтобы сравнить результаты оказания медицинской помощи с учетом качества и доступности с текущей деятельностью государственных бюджетных медицинских организаций, расположенных на исследуемой территории.

При исследовании взяты данные годовой статистической отчетности Министерства здравоохранения и социального развития РФ, формы Федеральной службы государственной статистики по Нижегородской области. Проведем расчет стандартизированных показателей и рейтинга по районам Нижегородской области первой группы в таблице 4.

Аналогичный расчет стандартизированных показателей и рейтинга по районам Нижегородской области проводится по другим группам (табл. 5).

Заключительным этапом является составление совокупного рейтинга по районам Нижегородской области, где функционируют государственные бюджетные медицинские организации и определение ранга для каждого района.

Исследование показало, что в десятку лучших по разработанной системе показателей и методу оценки деятельности государственных медицинских организаций входят районы: Нижегородский, Шарангский, Приокский, Павловский, Ленинский, Московский, Сеченовский, Тонкинский, Ветлужский, а также городской округ «Арзамас».

Следовательно, в данных районах государственные бюджетные медицинские организации хорошо обеспечены медицинскими кадрами, отмечаются высокие показатели по медицинской деятельности в разрезе видов медицинской помощи, которые приводят к продуктивным результатам оказания медицинской помощи населению с учетом качества и доступности.

Таблица 4 – Расчет стандартизированных показателей первой группы и рейтинга в государственных бюджетных медицинских организациях по районам Нижегородской области

№ п/п	Наименование территорий	Обеспеченность населения врачами	Обеспеченность населения средним медицинским персоналом	Укомплектованность врачскими должностями	Укомплектованность должностей средним медицинским персоналом (в %)	Коэффициент совместительства Врачи	Коэффициент совместительства Средний медицинский персонал	Коэффициент совместительства Всего должностей медицинского и прочего персонала	Рейтинг по группе 1
1	Ардатовский	0,96	0,77	0,22	0,05	0,54	0,17	0,29	1,73
2	Арзамасский	0,98	0,84	0,26	0,18	0,38	0,17	0,29	1,68
3	Балахнинский	0,93	0,82	0,71	0,11	0,31	0,50	0,29	1,47
4	Богородский	0,93	0,82	0,44	0,28	0,38	0,33	0,43	1,42
5	Большой Болдинский	0,92	0,75	0,33	0,12	0,00	0,00	0,14	2,01
6	Большой Мурашкинский	0,89	0,74	0,72	0,68	0,31	0,67	0,43	1,09
7	Городской округ Бор	0,91	0,86	0,48	0,38	0,38	0,50	0,43	1,28
8	Бутурлинский	0,93	0,79	0,68	0,35	0,31	0,33	0,29	1,42
9	Вадский	0,90	0,77	0,13	0,36	0,23	0,50	0,57	1,50
10	Варнавинский	0,99	0,86	0,92	0,72	0,31	0,17	0,29	1,34
11	Вачский	0,96	0,79	0,01	0,01	0,46	0,50	0,43	1,70
12	Ветлужский	0,91	0,70	0,33	0,21	0,23	0,00	0,00	1,94
13	Вознесенский	0,95	0,78	0,67	0,29	0,23	0,17	0,43	1,51
14	Володарский	1,00	1,00	0,37	0,22	0,62	1,00	0,57	1,16
15	Воротынский	0,92	0,83	0,09	0,21	0,38	0,67	0,71	1,43

Источник: составлено автором.

Таблица 5 – Классификация районов Нижегородской области по совокупному рейтингу и рангу

№ п/п	Наименование территорий	Рейтинг					Сово- куп- ный рей- тинг	Ранг
		Первая группа: «Показате- ли оценки кадрово- го обеспе- чения го- судар- ственных медицин- ских орга- низаций»	Вторая группа: «Показатели оценки деятельности государственных медицинских организаций»			Третья группа: «Показате- ли резуль- тативнос- ти государ- ственных медицин- ских орга- низаций»		
			Показатели деятельно- сти кругл- осуточных стациона- ров при больнич- ных учре- ждениях	Показате- ли деятель- ности дневных стациона- ров при больнич- ных учре- ждениях	Показате- ли дея- тельно- сти амбу- латорно- поликли- нической службы			
1	Ардатовский	1,73	1,46	1,33	0,35	1,36	6,25	45
2	Арзамасский	1,68	1,29	0	0,38	1,70	5,06	60
3	Балахнинский	1,47	1,42	1,18	0,59	1,46	6,14	49
4	Богородский	1,42	1,824	1,02	0,44	1,96	6,69	30
5	Большой Болдинский	2,01	1,66	1,26	0,51	1,65	7,11	11
6	Большой Мурашкинский	1,09	1,86	1,47	0,46	0,99	5,89	56
7	Городской округ Бор	1,28	1,34	1,21	0,69	2,05	6,59	35
8	Бутурлинский	1,42	1,381	1,04	0,50	1,46	5,82	58
9	Вадский	1,50	1,48	1,33	0,76	1,60	6,69	29
10	Варнавинский	1,34	1,65	1,05	0,52	1,75	6,33	42
11	Вачский	1,70	1,11	1,04	0,48	1,19	5,54	59
12	Ветлужский	1,94	1,66	1,68	0,65	1,19	7,14	10
13	Вознесенский	1,51	1,47	1,19	0,48	1,76	6,42	41
14	Володарский	1,16	1,58	1,05	0,31	2,41	6,52	39
15	Воротынский	1,43	1,70	1,47	0,78	1,14	6,55	37

В десятку худших районов входят: Арзамасский, Вачский, Бутурлинский, Княгининский, Б. Мурашкинский, Лысковский, Лукояновский, Кр. Баковский, Сормовский, Ковернинский, а также городской округ «Чкаловск».

В данных районах государственные бюджетные медицинские организации не обеспечены или плохо обеспечены медицинскими кадрами, отмечаются низкие показатели по медицинской деятельности в разрезе видов помощи, которые приводят к неудовлетворительным результатам оказания медицинской помощи населению с учетом качества и доступности.

Выводы

Практическая сторона предложенной системы показателей и метода оценки деятельности государственных бюджетных медицинских организаций в районах Нижегородской области заключается в том, что она открывает возможности оценки текущих показателей, характеризующих здоровье населения и деятельность государственных бюджетных медицинских организаций в целом по районам Нижегородской области.

Анализ проводится в целом по районам Нижегородской области, чтобы сравнить результаты оказания медицинской помощи с учетом

качества и доступности с текущей деятельностью государственных медицинских организаций, расположенных на исследуемых территориях. Это позволяет исследовать работу государственных медицинских организаций с целью проведения сводной сравнительной оценки, анализа, сбора данных о текущей обстановке на территории, где они функционируют, для совершенствования стратегического управления, которое будет заключаться в оценке текущего состояния деятельности государственных медицинских организаций для разработки стратегий развития в будущем.

Введение нового метода в практику Министерства здравоохранения, Федерального и Территориального фондов ОМС поможет правильно анализировать и оценивать экономическое состояние организаций на локальном уровне и принимать оперативные решения, которые будут способствовать формированию и реализации национальных проектов, стратегий развития медицинских организаций и благоприятному развитию системы здравоохранения в целом.

Контрольно-ревизионные органы с помощью данного метода смогут отслеживать управление каждой организацией на территории и выявлять те, которые работают неудовлетворительно.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция РФ от 12.12.1993 // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 17.03.2020).

2. Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации: Федеральный закон от 29.11.2010 № 326-ФЗ // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 17.03.2020).

3. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 17.03.2020).

4. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р // СПС КонсультантПлюс.

URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 17.03.2020).

5. Кучеренко В.З., Кравченко Н.А., Рагозин А.В. Кризис здравоохранения – диалектика решений: от «бизнеса на болезнях» и «медицинского коммунизма» к рентабельной экономике общественного здоровья // Экономика здравоохранения. 2010. № 3. С. 5–16.

6. Ансофф И. Стратегическое управление. М.: Экономика, 2010.

7. Друкер П.Ф. Задачи менеджмента в XXI веке. М.: Вильямс, 2004.

8. Гуськова Н.Д. Обоснование и структуризация стратегических целей антикризисного управления промышленным предприятием // Управление научными негосударственными структурами. Антикризисное управле-

ние: третья Международная конференция. Ульяновск, 2002.

9. Габуева Л.А., Захарченко Н.Д., Мартынов В.Н. Разработка финансовой модели деятельности лечебно-профилактического учреждения при переходе к одноканальному финансированию // Экономика здравоохранения. 2009. № 10. С. 5–15.

10. Ануфриев С.А. Особенности менеджмента в медицинских клиниках. URL: <http://www.anoufrieu.ru/index.php?id=764> (дата обращения: 17.03.2020).

11. Двойников С.И., Архипова С.В. К проблеме повышения эффективности стратегического управления в здравоохранении // Медицинские технологии. Оценка и выбор. 2019. № 1 (35). С. 50–55.

12. Наджафова М.Н. О применении стратегического планирования в системе здравоохра-

нения // Иннов: электронный научный журнал. 2018. № 2 (35). С. 10.

13. Зубарева Н.Н. Организация стратегического управления в медицинских организациях области // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Медицина. Фармация. 2018. Т. 41. С. 591–599.

14. Портных В.В. Внедрение стратегического менеджмента в государственных медицинских учреждениях // Вестник университета. 2019. № 2. С. 28–34.

15. Адамов В.Е. Экономика и статистика фирм: Учебник для студентов экономических специальностей вузов. М.: Финансы и статистика, 2002. С. 288.

16. Павлова К.А. Система сбалансированных показателей информационного обеспечения управления промышленным предприятием // Проблемы современной экономики. 2011. № 4 (40). С. 109–113.

DEVELOPMENT OF A METHOD FOR PERFORMANCE APPRAISAL OF PUBLIC HEALTH ORGANIZATIONS IN ORDER TO IMPROVE STRATEGIC MANAGEMENT

E.A. Hansouvarova

Lobachevsky State University,
Nizhny Novgorod, Russia

N.I. Yashina

Lobachevsky State University,
Nizhny Novgorod, Russia

E.S. Malysheva

Privolzhsky Research Medical
University,
Nizhny Novgorod, Russia

ABSTRACT:

The problem of developing strategic management of public health organizations is of particular importance. Such activity will ensure a balanced and sustainable development of public health organizations. Existing approaches to strategic management in public health organizations in Russian and foreign practice make it possible to understand that in most cases there is no well-established system of strategic management that can solve economic and managerial issues.

The scientific task is to develop a method of strategic management of public health organizations, especially at the regional level, which is associated with the need to analyze their current state, identify promising areas of development and improve the management of health care organizations. Solving the problem will lead to an increase in the quality and availability of medical care.

The methodological basis is the addition of theoretical content, development of methods and methodological approaches for strategic management of public health organizations.

Statistical data of the Ministry of Health of the Nizhny Novgorod region and the Territorial Fund of the CHI served as the information base. The paper uses economic and system analysis, calculation of a standardized indicator, determination of the total rating and assignment of the rank of a public health organi-

zation, which allows evaluating the results of medical care, taking into account the quality and availability in the Nizhny Novgorod region;

The research uses a systematic approach, generalization, comparison and classification. Statistical methods and standardization methods were used to ensure the reliability and validity of the research results and conclusions.

As a result, a method has been developed for evaluating the activities of public health organizations based on sound tools that consider the relationship of the impact on the complex social and economic situation in healthcare.

The introduction of the method into the practice of government authorities will help to correctly assess the strategic potential of public health organizations at the local level and make operational decisions.

The research was carried out with the financial support of the Russian Foundation for Basic Research in the framework of the scientific project 18-010-00909 A.

KEYWORDS: strategic management, system of indicators, standardized indicator, rating assessment, rank.

AUTHORS' INFORMATION:

Eugene A. Hansouvarova, Lobachevsky State University of Nizhni Novgorod,
23, Gagarin Ave., Nizhny Novgorod, 603950, Russia, Artamonicheva@yandex.ru

Nadezhda I. Yashina, Dr. Sci. (Economical), Professor, Lobachevsky State University of Nizhni Novgorod,
23, Gagarin Ave., Nizhny Novgorod, 603950, Russia, sitnicof@mail.ru

Ekaterina S. Malysheva, Privolzhsky Research Medical University of the Ministry of Health of the Russian Federation,
10/1, Minin and Pozharsky Pl., Nizhny Novgorod, 603005, Russia, kyash30@ya.ru

FOR CITATION: Hansouvarova E.A., Yashina N.I., Malysheva E.S. Development of a method for performance appraisal of public health organizations in order to improve strategic management // Management issues. 2020. № 3 (64). P. 78–87.

REFERENCES

1. Constitution of the Russian Federation from December 12, 1993 // RLS ConsultantPlus. URL: <http://www.consultant.ru/> (date of reference: 17.03.2020). [Konstitutsiya RF ot 12.12.1993 // SPS Konsul'tantPlyus. URL: <http://www.consultant.ru/> (data obrashcheniya: 17.03.2020).] – (In Rus.)

2. On compulsory medical insurance in the Russian Federation: Federal law No. 326-FL dated 29 November 2010 // RLS ConsultantPlus. URL: <http://www.consultant.ru/> (date of reference: 17.03.2020). [Ob obyazatel'nom meditsinskom strakhovanii v Rossiyskoy Federatsii: Federal'nyy zakon ot 29.11.2010 № 326-FZ // SPS Konsul'tantPlyus. URL: <http://www.consultant.ru/> (data obrashcheniya: 17.03.2020).] – (In Rus.)

3. On the basics of health protection of citizens in the Russian Federation: Federal law No. 323-FL dated 21 November 2011 // RLS ConsultantPlus. URL: <http://www.consultant.ru/> (date of reference: 17.03.2020). [Ob osnovakh okhrany zdorov'ya grazhdan v Rossiyskoy Federatsii: Federal'nyy zakon ot 21.11.2011 № 323-FZ // SPS Konsul'tant-

Plyus. URL: <http://www.consultant.ru/> (data obrashcheniya: 17.03.2020).] – (In Rus.)

4. Concept of long-term socio-economic development of the Russian Federation until 2020 Decree of the Government of the Russian Federation dated 17 November 2008 No. 1662-r // RLS ConsultantPlus. URL: <http://www.consultant.ru/> (date of reference: 17.03.2020). [Kontseptsiya dolgosrochnogo sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Rossiyskoy Federatsii do 2020 g. Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 17.11.2008 № 1662-r // SPS Konsul'tantPlyus. URL: <http://www.consultant.ru/> (data obrashcheniya: 17.03.2020).] – (In Rus.)

5. Kucherenko V.Z., Kravchenko N.A., Ragozin A.V. Health crisis – dialectics of solutions: from “illness business” and “medical communism” to a cost-effective economy of public health // Health Economics. 2010. No. 3. Pp. 5–16. [Kucherenko V.Z., Kravchenko N.A., Ragozin A.V. Krizis zdorovookhraneniya – dialektika resheniy: ot «biznesa na boleznyakh» i «meditsinskogo kommunizma» k rentabel'noy ekonomike obshchestvennogo

zdorov'ya // *Ekonomika zdavookhraneniya*. 2010. № 3. S. 5–16.] – (In Rus.)

6. Ansoff I. Strategic management. Moscow: Economics, 2010. [Ansoff I. Strategicheskoe upravlenie. M.: Ekonomika, 2010.] – (In Rus.)

7. Drucker P.F. Management tasks in the XXI century. M.: Williams, 2004. [Druker P.F. Zadachi menedzhmenta v XXI veke. M.: Vil'yams, 2004.] – (In Rus.)

8. Guskova N.D. Justification and structuring of strategic goals of anti-crisis management at an industrial enterprise // *Management of scientific non-governmental structures. Anti-crisis management: third International conference*. Ulyanovsk, 2002. [Gus'kova N.D. Obosnovanie i strukturizatsiya strategicheskikh tseley antikrizisnogo upravleniya promyshlennym predpriyatiem // *Upravlenie nauchnymi negosudarstvennymi strukturami. Antikrizisnoe upravlenie: tret'ya Mezhdunarodnaya konferentsiya*. Ul'yanovsk, 2002.] – (In Rus.)

9. Gabueva L.A., Zakharченко N.D., Martynov V.N. Development of a financial model for the activity of a medical and preventive disease institution in the transition to single-channel financing // *Health economics*. 2009. No. 10. Pp. 5–15. [Gabueva L.A., Zakharченко N.D., Martynov V.N. Razrabotka finansovoy modeli deyatel'nosti lecheno-profilakticheskogo uchrezhdeniya pri perekhode k odnokanal'nomu finansirovaniyu // *Ekonomika zdavookhraneniya*. 2009. № 10. S. 5–15.] – (In Rus.)

10. Anufriyev S. A. Features of management in medical clinics. URL: <http://www.anoufrieiev.ru/index.php?id=764> (date of reference: 17.03.2020). [Anufriyev S.A. Osobennosti menedzhmenta v meditsinskikh klinikakh. URL: <http://www.anoufrieiev.ru/index.php?id=764> (data obrashcheniya: 17.03.2020).] – (In Rus.)

11. Dvoynikov S.I., Arkhipova S.V. On the problem of improving the effectiveness of strategic management in healthcare // *Medical technologies. Assessment and selection*. 2019. No. 1 (35). Pp. 50–55. [Dvoynikov S.I., Arkhipova S.V. K prob-

leme povysheniya effektivnosti strategicheskogo upravleniya v zdavookhranenii // *Meditsinskie tekhnologii. Otsenka i vybor*. 2019. № 1 (35). S. 50–55.] – (In Rus.)

12. Najafova M.N. On the application of strategic planning in the healthcare system // *Innov: electronic scientific journal*. 2018. No. 2 (35). P. 10. [Nadzhafova M.N. O primenenii strategicheskogo planirovaniya v sisteme zdavookhraneniya // *Innov: elektronnyy nauchnyy zhurnal*. 2018. № 2 (35). S. 10.] – (In Rus.)

13. Zubareva N.N. Organization of strategic management in medical organizations of the region // *Scientific Bulletin of the Belgorod State University. Series: Medicine. Pharmacy*. 2018. Vol. 41. Pp. 591–599. [Zubareva N.N. Organizatsiya strategicheskogo upravleniya v meditsinskikh organizatsiyakh oblasti // *Nauchnye vedomosti Belgorodskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Meditsina. Farmatsiya*. 2018. T. 41. S. 591–599.] – (In Rus.)

14. Portnoy V.V. Implementation of strategic management in public health institutions // *Bulletin of the University*. 2019. No. 2. Pp. 28–34. [Portnykh V.V. Vnedrenie strategicheskogo menedzhmenta v gosudarstvennykh meditsinskikh uchrezhdeniyakh // *Vestnik universiteta*. 2019. № 2. S. 28–34.] – (In Rus.)

15. Adamov V.E. Economics and statistics of firms: Textbook for students of economic specialties of higher education institutions. Moscow: Finance and statistics, 2002. [Adamov V.E. *Ekonomika i statistika firm: Uchebnik dlya studentov ekonomicheskikh spetsial'nostey vuzov*. M.: Finansy i statistika, 2002. S. 288.] – (In Rus.)

16. Pavlova K.A. System of balanced indicators of information support of industrial enterprise management // *Problems of modern economy*. 2011. No. 4 (40). Pp. 109–113. [Pavlova K.A. Sistema sbalansirovannykh pokazateley informatsionnogo obespecheniya upravleniya promyshlennym predpriyatiem // *Problemy sovremennoy ekonomiki*. 2011. № 4 (40). S. 109–113.] – (In Rus.)

УРОВЕНЬ ИНФРАСТРУКТУРНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА: МНЕНИЯ ЭКСПЕРТОВ РАЗЛИЧНЫХ СТРАН

УДК: 338.49(100)

ГРНТИ: 06.81.19

ББК: 65.290(0)

Код ВАК: 08.00.05

DOI: 10.22394/2304-3369-2020-3-88-97

Ю.С. ПиньковецкаяУльяновский государственный университет,
Ульяновск, Россия

АННОТАЦИЯ:

Цель. Целью исследования являлась оценка эффективности основных инфраструктурных элементов развития предпринимательства в различных странах, по мнению экспертов из них. Этими элементами являлись: инфраструктура трансферта знаний и технологий; коммерческая и профессиональная инфраструктура; производственная и информационная инфраструктура; рыночная инфраструктура; институты, обеспечивающие легкий доступ на существующие рынки; социальная и культурная инфраструктура.

Методы. Исследование базируется на методах экономического анализа, аналогий, обобщений, классификации, системного и структурного подходов. В качестве исходных данных была использована информация отчета по проекту Глобального мониторинга предпринимательства по 54 странам. Оценка распределения значений показателей, отражающих мнения экспертов из этих стран об эффективности шести основных инфраструктурных элементов развития предпринимательства, основывалась на моделировании эмпирических данных с использованием функций плотности нормального распределения.

Результаты. В процессе исследования были определены средние значения показателей, характеризующих по десятибалльной шкале мнения экспертов об эффективности каждого из шести основных инфраструктурных элементов развития предпринимательства также интервалы их изменения, характерные для большинства рассматриваемых стран. Доказано, что наибольшее среднее по странам значение отмечается по показателю, характеризующему, по мнению экспертов, эффективность производственной и информационной инфраструктуры. А наименьшее среднее значение характерно для такого показателя, как эффективность инфраструктуры трансферта знаний и технологий. Решены задачи выявления стран с высокими и низкими уровнями эффективности каждого из основных элементов. Показано, что значения каждого из шести рассматриваемых показателей существенно дифференцированы по 54 странам. Подтверждено отсутствие связей значений каждого из рассмотренных показателей и такими факторами, как уровень доходов населения в конкретных странах и их территориальное расположение.

Научная новизна. Получены новые знания об эффективности инфраструктурных элементов развития предпринимательства в различных странах.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: инфраструктура, предпринимательство, малый и средний бизнес, мотивация, глобальный мониторинг предпринимательства.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Юлия Семеновна Пиньковецкая, кандидат экономических наук, доцент, Ульяновский государственный университет,
432011, Россия, г. Ульяновск, 2 пер. Мира, д. 27/6, judy54@yandex.ru

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Пиньковецкая Ю.С. Уровень инфраструктурного обеспечения предпринимательства: мнения экспертов различных стран // Вопросы управления. 2020. № 3 (64). С. 88–97.

Развитие предпринимательства в современных условиях направлено на решение таких важных социально-экономических проблем в большинстве стран, как повышение конкурентоспособности, экономический рост [1], снижение безработицы [2], эффективность использования ресурсов, освоение новых рынков, улучшение благосостояния населения [3]. Поэтому одной из наиболее актуальных проблем, решаемых на государственном уровне в современных национальных экономиках, является формирование эффективных инфраструктурных элементов, обеспечивающих развитие предпринимательства. Эти инфраструктурные элементы представляют собой комплекс взаимосвязанных объектов, обслуживающих предпринимательскую деятельность. К ним относятся организации, предприятия, учреждения, а также другие хозяйствующие субъекты, структуры, экономические и социальные системы. Правительства большинства стран, особенно развивающихся, прикладывают определенные усилия и вкладывают ресурсы в эти инфраструктурные элементы развития предпринимательства. Важную роль в их развитии играют также объединения предпринимателей, университеты и общественные организации.

Актуальность проблемы создания и функционирования различных типов инфраструктурных элементов в современных национальных экономиках нашла отражения в научных публикациях.. Предприниматели вносят значительный вклад в экономическое развитие своих стран на основе коммерциализации научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок (НИОКР). Поэтому одним из важных элементов развития предпринимательства в настоящее время является трансферт знаний и технологий. Исследователь Т. К. Сунг в своей работе [4] рассмотрел особенности процесса трансферта инноваций в современных условиях. Он предложил

выделить четыре таких этапа передачи знаний и технологий: их создание, обмен ими, внедрение в условиях конкретных предприятий и коммерциализация инноваций. В статье А. Гюнзель [5] на примере 33 турецких малых и средних предприятий рассмотрена эффективность обмена знаниями и передачи передовых технологий в развивающихся странах. М. Дикергоф [6] обратил внимание на необходимость огромных затрат на разработку технологий и оборудования в области микросистемной техники. Поэтому освоение малыми и средними предприятиями производства в этой отрасли требует от крупных компаний необходимости делиться своими производственными и прикладными достижениями и знаниями.

Ряд функций предприниматели в связи с малочисленностью своих коллективов вынуждены передавать на аутсорсинг. Речь идет о таких функциях, как бухгалтерский учет и отчетность, юридические и информационно-консультационные услуги. Профессиональные консультанты необходимы не только чтобы помочь начать и управлять новыми предприятиями, но и обеспечивают связь предпринимателей с экспертами и системами поддержки. Этот вывод следует из статьи Ш. Робинсон и Х. Штубберуда [7] и исследовательского документа Всемирного банка [8].

В работе А. Обокоха и Д. Голдмана [9] подчеркивается необходимость обеспечения надежной инфраструктуры как ключевого фактора развития предпринимательского сектора экономики. В этом исследовании на основе анализа ситуации в Нигерии показано, что дефицит производственной инфраструктуры отрицательно влияет на эффективность деятельности предпринимателей, которые вынуждены нести высокие издержки при самообеспечении электроэнергией и восстановлении дорог своими силами. Роль передовых информационных технологий в деятельности

предприятий, в том числе малых, значительна. Это показано в статье К. Гере и У. Мелина [10], в которой рассматривается использование предпринимателями имеющихся в различных странах систем связи и передачи данных. Ц. Кальдерон и Л. Сервен [11] провели эмпирическую оценку влияния развития производственной инфраструктуры на экономический рост в 100 странах в период с 1960 по 2000 год. Полученные ими результаты свидетельствуют, что влияние инфраструктуры на экономический рост является весьма значительным и что рост ускоряется при повышении доступности и качества инфраструктуры.

Особенности работы малых и средних предприятий в странах Южной, Восточной и Юго-Восточной Азии на быстро расширяющихся региональных рынках рассматривают П. Вандерберг с соавторами [12]. В этой монографии показана эффективность свободных и открытых рынков, на которых ни один хозяйствующий субъект не имеет права устанавливать цены, где изменения спроса вызывают изменения предложения и наоборот. Статья Ю. С. Пиньковецкой [13] посвящена основным аспектам функционирования малых предприятий на рынках различных типов. Показано, что большинство малых предприятий осуществляют деятельность на рынках совершенной и монополистической конкуренции.

В исследовании Р. Кемпа с соавторами [14] показано, что существует 37 барьеров, которые могут помешать компаниям выйти на рынок, препятствуя конкурентному процессу. Рассмотрены такие вопросы, как размер барьеров, их устойчивость, а также методы их измерения. Работа К. Панайотиса [15] демонстрирует, что легкий вход на рынки увеличивает предложение, снижает цены, интенсифицирует инновации. В этой работе дается описание 13 наиболее важных источников регулятивных барьеров и дается оценка их роли.

Итоги исследований К. Альварес с соавторами [16] и Х. Гаганиса с соавторами [17] показывают, что неформальные факторы, а именно культурные и социальные нормы, а также общественный имидж предпринимателей оказывают существенное влияние на развитие предпринимательства в странах Европейского Союза.

Как показывает обзор выполненных ранее исследований, основными инфраструктурными элементами, обеспечивающими развитие предпринимательства в современных странах, являются:

- инфраструктура трансферта знаний и технологий;
- коммерческая и профессиональная инфраструктура;
- производственная и информационная инфраструктура;
- рыночная инфраструктура;
- институты, обеспечивающие легкий доступ на существующие рынки;
- социальная и культурная инфраструктура.

Целью нашего исследования являлась оценка эффективности основных инфраструктурных элементов развития предпринимательства в различных странах, по мнению экспертов из этих стран. При этом были решены задачи выявления стран с высокими и низкими уровнями эффективности каждого из основных элементов, а также средние значения анализируемых показателей и интервалы их изменений, характерные для большинства рассматриваемых стран.

Изучению особенностей предпринимательской деятельности в современных национальных экономиках посвящены опросы экспертов в различных странах, итоги которых объединяются в общий отчет по проекту Глобального мониторинга предпринимательства (*Global Entrepreneurship Monitor*) [18]. В нашем исследовании использовалась информация соответствующего отчета за 2018 год, отражающая мнения экспертов об эффективности основных инфраструктурных элементов развития предпринимательства. По каждой из стран в процессе мониторинга выявлялись мнения не менее 36 высококвалифицированных экспертов. Эксперты оценивали уровень эффективности шести указанных выше инфраструктурных элементов предпринимательства по десятибалльной шкале. При этом значение, равное 1, соответствовало очень низкому уровню эффективности, а значение, равное 10, – очень высокому уровню. Усредненные показатели по экспертам, проживающим в каждой из стран, представлены в табли-

це 11 указанного выше отчета по проекту Глобального мониторинга предпринимательства.

В этом отчете представлены данные по 54 странам. В нем приведены мнения экспертов, проживающих в 21 европейской стране, 14 азиатских странах, 11 латиноамериканских странах, 6 африканских странах и 2 североамериканских странах. Эти страны распределены по уровню доходов населения следующим образом: в 32 странах высокие доходы, 14 стран характеризуются средними доходами, а в 8 странах отмечались низкие доходы населения.

В процессе нашего исследования рассматривались показатели, характеризующие мнения экспертов об эффективности каждого из шести инфраструктурных элементов развития предпринимательства по всем 54 странам.

В процессе нашего исследования тестировались три гипотезы:

– гипотеза 1: в настоящее время сложились существенные различия в значениях показателей, характеризующих эффективность инфраструктурных элементов развития предпринимательства, по рассматриваемым странам;

– гипотеза 2: значения каждого из шести рассматриваемых показателей не зависят от уровня экономического развития стран;

– гипотеза 3: значения каждого из показателей не связаны с территориальным расположением стран.

Проверка этих гипотез основывалась на моделировании эмпирических данных с использованием функций плотности нормального распределения. Разработка указанных функций, как показывает выполненные ранее работы автора, позволяет получить несмещенные характеристики распределения изучаемых показателей. Методология использования функций плотности нормального распределения для оценки удельных показателей приведена в статье [19]. Полученные функции позволяют установить средние по рассматриваемым странам значения каждого из шести показателей, интервалы их изменения, характерные для большинства стран, а также перечни стран, в которых указанные показатели имеют значения более высокие чем верхняя и меньшие чем нижняя границы интервалов. Границы интервалов изменения значе-

ний показателей по большинству (около 68 %) стран определялись исходя из средних значений показателей и соответствующих стандартных (средних квадратических) отклонений. Нижняя граница интервала равна разности между средним значением и стандартным отклонением, а верхняя граница – их сумме. При разработке функций плотности нормального распределения нами использовались эмпирические данные, приведенные в указанной ранее таблице 11 отчета по проекту Глобального мониторинга предпринимательства.

Как было указано выше, оценка (по десятибалльной шкале) распределения показателей, характеризующих мнения экспертов, основывалась на разработке соответствующих моделей, которые аппроксимируют исходные эмпирические данные. Разработанные экономико-математические модели, описывающие закономерности регионального распределения показателей эффективности указанных выше шести инфраструктурных элементов развития предпринимательства по 54 странам, имеют вид:

– по инфраструктуре трансферта знаний и технологий:

$$y_1(x_1) = \frac{37,13}{0,96 \cdot \sqrt{2\pi}} \cdot e^{\frac{-(x_1 - 4,39)^2}{2 \cdot 0,96 \cdot 0,96}}; \quad (1)$$

– по коммерческой и профессиональной инфраструктуре:

$$y_2(x_2) = \frac{27,77}{0,78 \cdot \sqrt{2\pi}} \cdot e^{\frac{-(x_2 - 5,46)^2}{2 \cdot 0,78 \cdot 0,78}}; \quad (2)$$

– по производственной и информационной инфраструктуре:

$$y_3(x_3) = \frac{46,29}{1,05 \cdot \sqrt{2\pi}} \cdot e^{\frac{-(x_3 - 7,04)^2}{2 \cdot 1,05 \cdot 1,05}}; \quad (3)$$

– по рыночной инфраструктуре:

$$y_4(x_4) = \frac{42,43}{1,04 \cdot \sqrt{2\pi}} \cdot e^{\frac{-(x_4 - 5,77)^2}{2 \cdot 1,04 \cdot 1,04}}; \quad (4)$$

– по институтам, обеспечивающим легкий доступ на существующие рынки:

$$y_5(x_5) = \frac{32,38}{0,82 \cdot \sqrt{2\pi}} \cdot e^{\frac{-(x_5 - 4,71)^2}{2 \cdot 0,82 \cdot 0,82}}; \quad (5)$$

– по социальной и культурной инфраструктуре:

$$y_6(x_6) = \frac{50,14}{1,13 \cdot \sqrt{2\pi}} \cdot e^{\frac{-(x_6 - 5,39)^2}{2 \cdot 1,13 \cdot 1,13}}. \quad (6)$$

Таблица 1 – Значения показателей, характеризующих мнения экспертов (по десятибалльной шкале)

Инфраструктурные элементы развития предпринимательства	Среднее значение	Значения, характерные для большинства стран
1	2	3
1. Инфраструктура трансферта знаний и технологий	4,39	3,43 – 5,35
2. Коммерческая и профессиональная инфраструктура	5,46	4,68 – 6,24
3. Производственная и информационная инфраструктура	7,04	5,99 – 8,09
4. Рыночная инфраструктура	5,77	4,73 – 6,81
5. Институты, обеспечивающие легкий доступ на существующие рынки	4,71	3,89 – 5,53
6. Социальная и культурная инфраструктура	5,39	4,26 – 6,52

Эконометрический анализ по тестам Колмогорова-Смирнова, Пирсона, Шапиро-Вилка показал высокое качество каждой из функций (1)–(6).

С использованием функций плотности нормального распределения (1)–(6) были получены оценки, показывающие значения показателей, характеризующих мнения экспертов по эффективности реализации каждого из шести направлений государственной политики в различных странах (табл. 1). Средние значения приведены в столбце 2, а в столбце 3 этой таблицы приведены интервалы изменения значений показателей по большинству (68 %) стран.

Как показывают данные, приведенные в таблице, по мнению экспертов из 54 стран, наиболее высокий уровень развития был характерен для производственной и информационной инфраструктуры. Соответствующее среднее значение показателя по десятибалльной шкале превысило 7. Средние значения от 5 до 6 единиц имели место в 2018 году по таким элементам обеспечивающей предпринимательство инфраструктуры, как рыночная, коммерческая и профессиональная инфраструктура, а также социальная и культурная инфраструктура. Наименьшее развитие в 2018 году в среднем по рассматриваемым странам получили такие элементы, как институты, обеспечивающие легкий доступ на существующие рынки, а также инфраструктура трансферта знаний и технологий.

Среднее по странам значение показателя, характеризующего инфраструктуру трансферта знаний и технологий, составляло в 2018 году 4,39. Уровень указанного показателя больший, чем верхняя граница интервала (от 5,52 до 6,41), приведенного в столбце 3 таблицы, отмечался в таких странах, как Япония, Катар, Тайвань, Индонезия, Люксембург,

Нидерланды, Швейцария, Иран. Эти страны расположены в Азии (Катар, Япония, Тайвань, Индонезия, Иран) и Европе (Люксембург, Нидерланды, Швейцария). В них отмечались высокие (Люксембург, Нидерланды, Швейцария, Япония, Катар, Тайвань), средние (Иран) и низкие (Индонезия) доходы населения. Здесь и далее данные по доходам населения в 2018 году принимались по информации, приведенной в отчете по проекту Глобального мониторинга предпринимательства. Значения рассматриваемого показателя меньшие, чем нижняя граница интервала, имели место в Мозамбике, Марокко, Египте, Анголе, Саудовской Аравии, России, Судане и Кипре. Эти страны расположены в Азии (Саудовская Аравия), Африке (Мозамбик, Марокко, Египет, Ангола, Судан) и Европе (Россия, Кипр). В них имели место высокие (Саудовская Аравия, Кипр), средние (Россия) и низкие (Мозамбик, Марокко, Египет, Ангола, Судан) доходы населения.

Среднее по рассматриваемым странам значение показателя, характеризующего коммерческую и профессиональную инфраструктуру составляло 5,46. Максимальные значения показателя (от 6,29 до 6,77) имели место в 2018 году в таких странах, как Тайвань, Катар, Китай, Греция, Индонезия, Иран, Швейцария, США, Австрия, Канада, Нидерланды. Эти страны расположены в Азии (Тайвань, Катар, Китай, Индонезия, Иран), Северной Америке (Канада, США) и Европе (Греция, Швейцария, Австрия, Нидерланды). В них были высокие (Тайвань, Катар, Канада, США, Греция, Швейцария, Австрия, Нидерланды), средние (Китай, Иран) и низкие (Индонезия) доходы населения. Низкие значения показателя (от 4,62 до 3,89) отмечались в Мозамбике, Ирландии, Кипре, Саудовской Аравии, Чили, Панаме и Перу. Указанные страны расположены в Латин-

ской Америке (Чили, Панама, Перу), Африке (Мозамбик), Азии (Саудовская Аравия) и Европе (Ирландия, Кипр). В них были высокие (Ирландия, Кипр, Панама, Чили, Саудовская Аравия), средние (Перу) и низкие (Мозамбик) доходы населения.

Среднее по 54 странам значение показателя, характеризующего производственную и информационную инфраструктуру предпринимательства, составляло 7,04. Значения этого показателя выше верхней границы интервала (от 8,09 до 9,03) отмечались в таких странах, как Чили, Япония, Колумбия, Австрия, Германия, Нидерланды, Швейцария, Тайвань. Указанные страны расположены в Азии (Тайвань, Япония) Латинской Америке (Чили, Колумбия) и Европе (Австрия, Германия, Нидерланды, Швейцария). В этих странах (кроме Колумбии) отмечались высокие доходы населения. В Колумбии Индонезии доходы населения были на среднем уровне. Значения показателя меньше нижней границы интервала (от 5,99 до 4,37) имели место в Ливане, Анголе, Пуэрто-Рико, Мадагаскаре, Мозамбике, Израиле, Судане и Италии. Эти страны расположены в Латинской Америке (Пуэрто-Рико), Европе (Италия), Азии (Ливан, Израиль) и Африке (Мадагаскар, Мозамбик, Судан и Ангола). В них имели место высокие (Пуэрто-Рико, Италия, Израиль), средние (Ливан) и низкие (Мадагаскар, Мозамбик, Судан и Ангола) доходы населения.

Среднее по рассматриваемым странам значение показателя, характеризующего рыночную инфраструктуру эффективность государственных программ развития предпринимательства, составило в 2018 году 5,77. Значения этого показателя выше верхней границы интервала (6,81) отмечались в таких странах, как Турция, Россия, Катар, Индонезия, Иран, Колумбия, Польша, Япония, Южная Корея, Судан. Шесть стран расположены в Азии (Индонезия, Катар, Турция, Иран, Япония, Южная Корея), две в Европе (Польша, Россия). И по одной в Латинской Америке (Колумбия) и Африке (Судан). Для них характерны высокие (Катар, Япония, Южная Корея, Польша), средние (Турция, Значения показателя меньше нижней границы интервала (от 4,73 до 4,14) имели место в таких странах, как Уруг-

вай, Люксембург, Индия, Панама, Хорватия, Канада, Израиль, Перу. Они расположены в Европе (Хорватия, Люксембург), Азии (Индия, Израиль), Северной и Латинской Америке (Канада, Уругвай, Перу, Канада, Уругвай, Панама). В этих странах отмечались высокие (Хорватия, Люксембург, Канада, Панама, Израиль) и средние (Уругвай, Перу) и низкие (Индия) доходы населения.

Среднее по рассматриваемым странам значение показателя, характеризующего институты, обеспечивающие легкий доступ на существующие рынки, составляло 4,71. Максимальные значения показателя (от 5,60 до 6,67) имели место в 2018 году в таких странах, как Израиль, Греция, Люксембург, Индонезия, Иран, Нидерланды, Катар, Австрия, Тайвань. Эти страны расположены в Азии (Тайвань, Израиль, Индонезия, Иран, Катар) и Европе (Греция, Люксембург, Нидерланды, Австрия). В них были высокие (Тайвань, Израиль, Катар Нидерланды, Греция, Люксембург, Нидерланды, Австрия) и средние (Иран) доходы населения. Значения показателя меньше нижней границы интервала (от 3,73 до 3,30) отмечались в семи странах: Мозамбике, Марокко, Кипре, Мадагаскаре, России, Судане и Панаме. Они расположены в Латинской Америке (Панама), Африке (Мозамбик, Марокко, Мадагаскар, Судан) и Европе (Россия, Кипр). В них были высокие (Панама, Кипр), средние (Россия) и низкие (Мозамбик, Марокко, Мадагаскар, Судан) доходы населения.

Среднее по 54 странам значение показателя, характеризующего социальную и культурную инфраструктуру, составляло 5,30. Значения этого показателя выше верхней границы интервала (от 6,69 до 8,08) отмечались в таких странах, как Колумбия, ОАЭ, Нидерланды, Иран, Катар, Ливан, Китай, США. Указанные страны расположены в Азии (ОАЭ, Иран, Ливан, Катар, Китай), Северной и Латинской Америке (США, Колумбия) и Европе (Нидерланды). В них были высокие (США, Нидерланды, Катар, ОАЭ), средние (Иран, Ливан, Колумбия, Китай) доходы населения. Значения показателя, меньше нижней границы интервала (от 4,21 до 3,05), имели место в Мозамбике, Словакии, Кипре, Бразилии, Болгарии, Уругвае, Италии, Японии, Словении и

Мадагаскаре. Эти страны расположены в Европе (Болгария, Италия, Словакия, Словения, Кипр), Азии (Япония), Латинской Америке (Бразилия, Уругвай) и Африке (Мозамбик, Мадагаскар). В них имели место высокие (Италия, Словакия, Словения, Кипр, Япония), средние (Бразилия, Уругвай, Болгария) и низкие (Мозамбик, Мадагаскар) доходы населения.

Приведенные в столбце 3 таблицы данные показали наличие существенных различий в значениях каждого из шести показателей по странам. Таким образом, можно сделать вывод, что выдвинутая ранее гипотеза 1 нашла свое подтверждение. Анализ перечней стран, для которых характерны высокие и низкие значения по каждому из шести показателей, приведенный выше, показал отсутствие связей между этими значениями и уровнем экономического развития стран, а также территориальным расположением стран. Это позволило сделать вывод о том, что гипотезы 2 и 3 также получили свое подтверждение.

Проведенное исследование достигло поставленной цели. Результаты его обладают существенной новизной и оригинальностью:

- определены средние значения и интервалы изменения по большинству стран значений показателей, описывающих по десятибалльной шкале мнения экспертов об эффективности инфраструктуры развития предпринимательства;
- выявлены страны с высокими и низкими значениями каждого из шести показателей;
- показано, что наибольшее среднее по странам значение отмечается по показателю,

характеризующему, по мнению экспертов, эффективность производственной и информационной инфраструктуры;

- доказано, что наименьшее среднее по странам значение характерно для такого показателя, как эффективность инфраструктуры трансферта знаний и технологий;

- показано, что значения каждого из шести рассматриваемых показателей существенно дифференцированы по 54 странам;

- подтверждено отсутствие связей значений каждого из рассмотренных показателей и такими факторами, как уровень доходов населения в конкретных странах и их территориальное расположение.

Полученные результаты исследования имеют определенное теоретическое и прикладное значение. Разработанные функции плотности нормального распределения могут быть использованы в последующих исследованиях. Полученные новые знания могут применяться в образовательной деятельности высших и средних специальных учебных заведений. Правительство и региональные органы власти могут применять результаты исследования при разработке и реализации государственной политики развития предпринимательского сектора экономики.

Дальнейшие исследования могут быть связаны с изучением эффективности реализации шести элементов инфраструктуры развития предпринимательства по данным проекта Глобального мониторинга предпринимательства в последующие годы.

ЛИТЕРАТУРА

1. De Carolis D.M., Saporito P. Social capital, cognition, and entrepreneurial opportunities: a theoretical framework // *Entrepreneurship Theory and Practice*. 2006. № 1. Pp. 41–56.
2. Decker R., Haltiwanger J., Jarmin R., Miranda J. The Role of Entrepreneurship in US Job Creation and Economic Dynamism // *Journal of Economic Perspectives*. 2014. № 28 (3). Pp. 3–24.
3. Simon-Moya V., Revuelto-Taboada L., Ribeiro-Soriano D. Influence of economic crisis on new SME survival: reality or fiction? // *Entrepreneurship and Regional Development*. 2016. № 28 (1–2). Pp. 157–176.
4. Sung T.K. Knowledge and technology transfer in technoparks development // *International Journal of Technology Policy and Management*. 2002. № 2 (3). Pp. 240–259.
5. Günsel A. Research on Effectiveness of Technology Transfer from a Knowledge Based Perspective // *Procedia – Social and Behavioral Sciences*. 2015. № 207. Pp. 777–785.
6. Dickerhof M. A Cooperation Model and Demand-Oriented ICT Infrastructure for SME Development and Production Networks in the Field of Microsystem Technology // Svetan Ratchev. Precision

Assembly Technologies and Systems. 2010. № 315. Pp. 319–328.

7. Robinson S., Stubberud H.A. Business incubators: What services do business owners really use? // *International Journal of Entrepreneurship*. 2014. № 18. Pp. 29–39.

8. InfoDev, Global Good Practice in Incubation Policy Development and Implementation. The World Bank: Washington, DC. 2010.

9. Obokoh L., Goldman G. Infrastructure deficiency and the performance of small- and medium-sized enterprises in Nigeria's Liberalised Economy // *Acta Commercii – Independent Research Journal in the Management Sciences*. 2016. № 1. Pp. 1–10.

10. Gäre K., Melin U. SMEs need formative infrastructure for business transformation // *Journal of Enterprise Information Management*. 2011. № 24 (6). Pp. 520–533.

11. Calderón C., Servén L. The Effects of Infrastructure Development on Growth and Income Distribution. Working Papers Central Bank of Chile 270. Central Bank of Chile. 2004.

12. Vandenberg P., Chantapacdepong P., Yoshino N. SMEs in Developing Asia New Approaches to Overcoming Market Failures. Asian Development Bank Institute, Tokyo. 2016.

13. Пиньковецкая Ю.С. Малое предпринима-

тельство на рынках совершенной и монополистической конкуренции // *Современная конкуренция*. № 2 (32). 2012. С. 3–12.

14. Kemp R., Mosselman M., Blee J., Maas J. Barriers to Entry. Scales Research Reports H200301. EIM Business and Policy Research. 2003.

15. Panayotis K. Regulatory Barriers to Entry in Industrial Sectors. MPRA Paper 27976. University Library of Munich. Germany. 2010.

16. Alvarez C., Urbano D., Coduras A., Ruiz-Navarro J. Environmental Conditions and Entrepreneurial Activity: A Regional Comparison in Spain // *Journal of Small Business and Enterprise Development*. 2011. № 18 (1). Pp. 120–140.

17. Gaganis C., Pasiouras F., Voulgari F. Culture, business environment and SMEs' profitability: Evidence from European Countries // *Economic Modelling*. 2018. № 78. Pp. 275–292.

18. Global Entrepreneurship Monitor 2018–2019. Global Entrepreneurship Research Association (GERA). 2019.

19. Пиньковецкая Ю.С. Моделирование показателей деятельности малого и среднего предпринимательства в регионах с использованием функции плотности нормального распределения // *Проблемы развития территории*. 2015. № 6 (80). С. 93–107.

THE LEVEL OF INFRASTRUCTURE SUPPORT FOR ENTREPRENEURSHIP: OPINIONS OF EXPERTS FROM VARIOUS COUNTRIES

Yu.S. Pinkovetskaia

Ulyanovsk State University,
Ulyanovsk, Russia

ABSTRACT:

Purpose. The purpose of the study was to assess the effectiveness of the main infrastructure elements of business development in various countries, according to experts from these countries. These elements were: knowledge and technology transfer infrastructure; commercial and professional infrastructure; production and information infrastructure; market infrastructure; institutions providing easy access to existing markets; and social and cultural infrastructure.

Methods. The research is based on methods of economic analysis, analogies, generalizations, classification, system, and structural approaches. Information from the Global entrepreneurship monitoring project report for 54 countries was used as input data. The estimation of the distribution of the values of indicators reflecting the opinions of experts from these countries on the effectiveness of the six main infrastructure ele-

ments of business development was based on modeling of empirical data using normal distribution density functions.

Results. During the study, the average values of indicators that characterize experts' opinions on a scale of ten about the effectiveness of each of the six key infrastructure elements of business development, and the intervals of their changes, characteristic for the majority of countries were determined. It is proved that the highest average value for countries is marked by an indicator that, according to experts, characterizes the efficiency of production and information infrastructure. And the lowest average value is typical for such an indicator as the efficiency of the knowledge and technology transfer infrastructure. The tasks of identifying countries with high and low levels of efficiency of each of the main elements have been solved. It is shown that the values of each of the six indicators under consideration are significantly differentiated across 54 countries. The absence of links between the values of each of the considered indicators and such factors as the level of income of the population in specific countries and their geographical location is confirmed.

Scientific novelty. New knowledge about the effectiveness of infrastructure elements of business development in various countries has been obtained.

KEYWORDS: infrastructure, entrepreneurship, small and medium-sized businesses, motivation, global entrepreneurship monitoring.

AUTHORS' INFORMATION:

Yulia S. Pinkovetskaia, Cand. Sci. (Economical), Associate Professor, Ulyanovsk State University, 27/6, 2nd Mira Lane, Ulyanovsk, 432000, Russia, judy54@yandex.ru

FOR CITATION: Pinkovetskaia Yu.S. The level of infrastructure support for entrepreneurship: opinions of experts from various countries // Management issues. 2020. № 3 (64). P. 88–97.

REFERENCES

1. De Carolis D.M., Saporito P. Social capital, cognition, and entrepreneurial opportunities: a theoretical framework // *Entrepreneurship Theory and Practice*. 2006. № 1. Pp. 41–56. – (In Eng.)
2. Decker R., Haltiwanger J., Jarmin R., Miranda J. The Role of Entrepreneurship in US Job Creation and Economic Dynamism // *Journal of Economic Perspectives*. 2014. № 28 (3). Pp. 3–24. – (In Eng.)
3. Simon-Moya V., Revuelto-Taboada L., Ribeiro-Soriano D. Influence of economic crisis on new SME survival: reality or fiction? // *Entrepreneurship and Regional Development*. 2016. № 28 (1–2). Pp. 157–176. – (In Eng.)
4. Sung T.K. Knowledge and technology transfer in technoparks development // *International Journal of Technology Policy and Management*. 2002. № 2 (3). Pp. 240–259. – (In Eng.)
5. Günsel A. Research on Effectiveness of Technology Transfer from a Knowledge Based Perspective // *Procedia – Social and Behavioral Sciences*. 2015. № 207. Pp. 777–785. – (In Eng.)
6. Dickerhof M. A Cooperation Model and Demand-Oriented ICT Infrastructure for SME Development and Production Networks in the Field of Microsystem Technology // Svetan Ratchev. Precision Assembly Technologies and Systems. 2010. № 315. Pp. 319–328. – (In Eng.)
7. Robinson S., Stubberud H.A. Business incubators: What services do business owners really use? // *International Journal of Entrepreneurship*. 2014. № 18. Pp. 29–39. – (In Eng.)
8. InfoDev, Global Good Practice in Incubation Policy Development and Implementation. The World Bank: Washington, DC. 2010. – (In Eng.)
9. Obokoh L, Goldman G. Infrastructure deficiency and the performance of small- and medium-sized enterprises in Nigeria's Liberalised Economy // *Acta Commercii – Independent Research Journal in the Management Sciences*. 2016. № 1. Pp. 1–10. – (In Eng.)
10. Gäre K., Melin U. SMEs need formative infrastructure for business transformation // *Journal of Enterprise Information Management*. 2011. № 24 (6). Pp. 520–533. – (In Eng.)
11. Calderón C., Servén L. The Effects of Infrastructure Development on Growth and Income Distribution. Working Papers Central Bank of Chile 270. Central Bank of Chile. 2004. – (In Eng.)
12. Vandenberg P., Chantapacdepong P., Yoshino N. SMEs in Developing Asia New Approaches

to Overcoming Market Failures. Asian Development Bank Institute, Tokyo. 2016. – (In Eng.)

13. Pinkovetskaya Yu.S. Small business in the markets of perfect and monopolistic competition // Modern competition. No. 2 (32). 2012. Pp. 3–12. [Pin'kovetskaya Yu.S. Maloe predprinimatel'stvo na rynkakh sovershennoy i monopolisticheskoy konkurentsii // Sovremennaya konkurentsia. № 2 (32). 2012. S. 3–12.] – (In Rus.)

14. Kemp R., Mosselman M., Blees J., Maas J. Barriers to Entry. Scales Research Reports H200301. EIM Business and Policy Research. 2003. – (In Eng.)

15. Panayotis K. Regulatory Barriers to Entry in Industrial Sectors. MPRA Paper 27976. University Library of Munich, Germany. 2010. – (In Eng.)

16. Alvarez C., Urbano D., Coduras A., Ruiz-Navarro J. Environmental Conditions and Entrepreneurial Activity: A Regional Comparison in Spain // Journal of Small Business and Enterprise

Development. 2011. № 18 (1). Pp. 120–140. – (In Eng.)

17. Gaganis C., Pasiouras F., Voulgari F. Culture, business environment and SMEs' profitability: Evidence from European Countries // Economic Modelling. 2018. № 78. Pp. 275–292. – (In Eng.)

18. Global Entrepreneurship Monitor 2018–2019. Global Entrepreneurship Research Association (GERA). 2019. – (In Eng.)

19. Pinkovetskaya Yu.S. Modeling of indicators of small and medium-sized businesses in the regions using the density function of the normal distribution // Problems of territory development. 2015. No. 6 (80). Pp. 93–107. [Pin'kovetskaya Yu.S. Modelirovanie pokazateley deyatel'nosti malogo i srednego predprinimatel'stva v regionakh s ispol'zovaniem funktsii plotnosti normal'nogo raspredeleniya // Problemy razvitiya territorii. 2015. № 6 (80). S. 93–107.] – (In Rus.)

ОПТИМИЗАЦИЯ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ЧИСЛЕННОСТИ РАБОТНИКОВ ОРГАНИЗАЦИЙ, РЕАЛИЗУЮЩИХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЕ ПРОГРАММЫ ДОШКОЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

УДК: 373.2:005.95

ББК: 74.14п

DOI: 10.22394/2304-3369-2020-3-98-113

ГРНТИ: 14.23.01, 82.17.25

Код ВАК: 13.00.01, 08.00.05

Е.В. КроерОбщество с ограниченной ответственностью «МИК»,
Москва, Россия**АННОТАЦИЯ:**

Образование является приоритетным направлением социально-экономического развития Российской Федерации. Именно это оказывает влияние на стратегическое планирование развития системы дошкольного образования. Стратегия развития образования Российской Федерации ставит задачу повышения доступности качественного дошкольного образования при эффективном использовании ресурсов. При внедрении современных моделей финансирования и ресурсного обеспечения это накладывает дополнительную ответственность на органы управления образованием. Ключевым вопросом в этих условиях является построение эффективных способов и механизмов финансирования, которые приведут к повышению качественных результатов деятельности организаций, реализующих образовательные программы дошкольного образования, выявлению и ликвидации существующих непродуктивных расходов. Тогда высвободившиеся средства можно направить на решение актуальных проблем отрасли (прежде всего на повышение заработной платы персонала, занятого обслуживанием дошкольных образовательных организаций: ясли, ясли-сады, детские сады). На текущий момент актуальным является формирование нормативной правовой базы и эффективных технологий экономического сопровождения развития системы дошкольного образования.

В статье представлены суть и ключевые направления оптимизации нормативного регулирования процедуры определения численности работников организаций, реализующих образовательные программы дошкольного образования. Проведен анализ нормативного регулирования определения численности работников организаций, реализующих образовательные программы дошкольного образования, в том числе педагогических работников и учебно-вспомогательного персонала, на федеральном, региональном и муниципальном уровне, выявлены основные проблемные зоны (пробелы, избыточное регулирование и т. п.). Представлена Концепция выявления оптимальных практик с точки зрения установленной региональным нормативными правовыми актами методики по определению численности работников организаций, реализующих образовательные программы дошкольного образования на уровне субъектов Российской Федерации.

Результаты исследования могут быть использованы органами государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими государственное управление в сфере образования, муниципальными органами управления образованием при принятии управленческих решений.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: нормативное регулирование, оптимизация, дошкольное образование, численность работников, нормативы численности работников, методики численности работников.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Екатерина Валерьевна Кроер, Общество с ограниченной ответственностью «МИК», 129085, Россия, г. Москва, Звездный бульвар, д. 21, стр. 3, пом. I, ком. 5, doshkol@mik2.ru

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Кроер Е.В. Оптимизация нормативного регулирования определения численности работников организаций, реализующих образовательные программы дошкольного образования // Вопросы управления. 2020. № 3 (64). С. 98–113.

Постановка проблемы

В ежегодном Послании Федеральному Собранию Российской Федерации Президент Российской Федерации отметил, что по состоянию на начало 2019 года в России практически обеспечена повсеместная доступность детских садов. До конца 2021 года нужно полностью решить проблему с яслями, создать в них не менее 270 тысяч новых мест, включая негосударственный сектор, причем 90 тысяч мест должно быть создано уже в 2019 году [1]. Приведенные данные позволяют сделать вывод о том, что с конца 2017 года, когда, согласно Росстату, на 1000 детей дошкольного возраста в среднем только 633 ребенка были обеспечены местами в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, присмотр и уход за детьми, ситуация с обеспеченностью местами в дошкольных учреждениях значительно улучшилась. Однако проблема доступности дошкольного образования не может решаться исключительно за счет увеличения мест в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования. Важным фактором является также численность персонала, эффективным инструментом определения которой является нормирование труда.

В Российской Федерации не ведется статистический учет персонала организаций, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, за исключением педагогического. Так, например, количество воспитателей и старших воспитателей в 2018 году составило 537 100 человек со средней нагрузкой в 14 воспитанников на 1 воспитателя (старшего воспитателя) [2, с. 64]. При этом, на практике, наполняемость групп, по свидетельству воспитателей, достигает 25–26 человек, а

в некоторых регионах – 40 человек, что свидетельствует об увеличении нагрузки [3, с. 4]. С 2016 по 2018 годы сокращается количество музыкальных руководителей (на 200 человек). С введением по плану новых 90 тысяч мест для воспитанников в 2019 году в организациях, реализующих образовательные программы дошкольного образования, ситуация с нехваткой персонала только усилится: потребуется в среднем порядка 6 000 воспитателей (исходя из средней численности воспитанников в 14 человек на 1 воспитателя), что, с учетом среднего показателя ежегодного роста воспитателей (старших воспитателей) за 2016–2018 гг. в 2 000 человек, а также открытых на ноябрь 2019 года вакансий воспитателей в дошкольных учреждениях в 6 709 вакансий [4], практически невозможно без нормирования численности персонала на федеральном уровне.

С учетом высокой потребности общества в организациях, реализующих образовательные программы дошкольного образования, и недостаточной укомплектованности штата таких образовательных организаций проблема выработки нормативов численности работников организаций, реализующих образовательные программы дошкольного образования, на федеральном уровне является актуальной. При этом необходимо учитывать положительный опыт и лучшие практики установления нормативов и методик по определению численности работников организаций, реализующих образовательные программы дошкольного образования, субъектов Российской Федерации.

Таким образом, актуальной становится оптимизация нормативного регулирования определения численности работников организаций, реализующих образовательные программы дошкольного образования, предполагающая реализацию комплекса мероприятий, результатом которых должны стать реко-

мендации относительно совершенствования действующей системы нормативно-правового обеспечения нормирования труда в дошкольном образовании.

Цель статьи – представить наработки в сфере оптимизации нормативного регулирования определения численности работников организаций, реализующих образовательные программы дошкольного образования.

По поручению Министерства просвещения Российской Федерации специалистами ООО «МИК» в рамках выполнения прикладных научных исследований и экспериментальных разработок по проекту «Совершенствование нормативного регулирования определения численности работников организаций, реализующих образовательные программы дошкольного образования, в том числе педагогических работников и учебно-вспомогательного персонала» (государственный контракт от 11.11.2019 № 03.Z15.11.0040) проведен анализ нормативных правовых актов федерального уровня и субъектов Российской Федерации в части урегулирования вопроса установления нормативов и методик по определению численности работников организаций, реализующих образовательные программы дошкольного образования.

Анализ научных публикаций

Общие вопросы управления персоналом дошкольной образовательной организации рассматриваются как в научных публикациях в сфере дошкольного образования, так и в научных публикациях по смежным областям научного знания, в том числе в сфере управления персоналом.

В последнее время вышли в печать результаты исследований, посвященных проблемам управления персоналом, профессиональному обучению и развитию, оценке персонала, среди которых следует выделить исследования К. Г. Кязимова [5], А. А. Литвинюка [6], В. М. Масловой [7]. Указанные научные труды содержат основные подходы к управлению человеческими ресурсами, определяют современные требования к подготовке квалифицированных кадров, цели, задачи, принципы, виды, формы, методы и технологии профессионального обучения персонала, которые могут быть применены в дошкольных образова-

тельных организациях с учетом специфики деятельности последних.

В исследованиях по менеджменту в образовательных организациях, в том числе в дошкольных образовательных организациях, также уделяется внимание общим вопросам управления персоналом. Например, С. Ю. Трапицын рассматривает проблемы управления коллективом образовательной организации, функции лидера в современной образовательной организации, вопросы аттестации персонала образовательной организации [8].

О. В. Пастюк рассматривает основные подходы к кадровому менеджменту дошкольной образовательной организации, излагает его теоретические основы [9].

В исследованиях российских ученых, посвященных управлению дошкольных образовательных организаций, также поднимаются отдельные кадровые вопросы дошкольной образовательной организации.

Например, Н. А. Виноградова, Н. В. Микляева подчеркивают необходимость для дошкольной образовательной организации улучшать показатели трудовых ресурсов, поскольку именно с ними связано одно из направлений определения объемов неэффективных расходов [10, с. 306]. Таковыми показателями по мнению авторов являются:

- количество воспитанников в расчете на одного воспитателя;
- количество воспитанников в расчете на одного работника прочего персонала;
- доля прочего персонала в общем количестве занятых в организации работников;
- доля воспитателей с высшей квалификационной категорией;
- доля воспитателей с высшим профессиональным образованием;
- доля воспитателей со стажем до пяти лет;
- доля вакансий от общего числа ставок в организации.

Кроме того, в сфере управления дошкольным образованием исследуются общие вопросы управления дошкольной образовательной организацией [11; 12], цели и задачи управления дошкольной образовательной организацией в условиях реализации ФГОС [13], вопросы отбора и найма персонала дошкольной образовательной организации [14] и другие.

Таким образом, в научной литературе, посвященной управлению дошкольным образованием, в основном, изучены общие кадровые вопросы дошкольных образовательных организаций, касающиеся роли руководителя в педагогическом коллективе дошкольных образовательных организаций, а также вопросы управления персоналом дошкольных образовательных организаций. Проблема выработки нормативов численности работников организаций, реализующих образовательные программы дошкольного образования, на сегодняшний день не являлась предметом научного исследования, что позволяет говорить о недостаточном уровне изучения проблемы оптимизации определения численности работников организаций, реализующих образовательные программы дошкольного образования, и безусловной актуальности настоящей статьи.

Анализ нормативных правовых актов федерального уровня

Цель анализа действующих нормативных правовых актов федерального уровня по определению нормативов численности работников организаций, реализующих образовательные программы дошкольного образования, заключается в выявлении основных проблем (пробелов, избыточного регулирования и т. п.) нормативного регулирования определения численности работников организаций, в том числе педагогических работников и учебно-вспомогательного персонала, на федеральном уровне.

Анализ нормативных правовых актов федерального уровня по определению нормативов численности работников организаций, реализующих образовательные программы дошкольного образования, включал в себя анализ следующих нормативных правовых актов:

– Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»;

– постановление Минтруда Российской Федерации от 21.04.1993 № 88 «Об утверждении Нормативов по определению численности персонала, занятого обслуживанием дошкольных учреждений (ясли, ясли-сады, детские сады)» (далее – Постановление № 88);

– постановление Правительства Российской Федерации от 08.08.2013 № 678 «Об утверждении номенклатуры должностей педагогических работников организаций, осуществляющих образовательную деятельность, должностей руководителей образовательных организаций»;

– приказ Минздравсоцразвития России от 26.08.2010 № 761н «Об утверждении единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих, раздел «квалификационные характеристики должностей работников образования»;

– приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 22.12.2014 № 1601 «О продолжительности рабочего времени (нормах часов педагогической работы за ставку заработной платы) педагогических работников и о порядке определения учебной нагрузки педагогических работников, оговариваемой в трудовом договоре»;

– профессиональные стандарты, применяемые для сферы дошкольного образования.

По результатам проведенного анализа были сформулированы следующие выводы:

1. На федеральном уровне нормативы численности персонала дошкольных образовательных организаций как разновидность норм труда, предусмотренных статьей 160 Трудового кодекса Российской Федерации, закреплены в Постановлении № 88. Нормативы численности рекомендуются для определения и обоснования необходимой списочной численности работников дошкольных образовательных организаций (далее – ДОО), рациональной организации их труда и не являются обязательными к применению. Нормативы могут применяться при составлении штатного расписания ДОО и установлении заработной платы.

2. Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» нормативов численности работников ДОО не содержит, при этом:

– выделяет общие группы работников образовательных организаций: педагогические работники (ст. 47) и иные работники (инженерно-технические, административно-хозяйственные, производственные, учебно-вспомогательные, медицинские и иные работни-

ки, осуществляющие вспомогательные функции) (ст. 52);

– содержит отсылочную норму к образовательному стандарту и примерным образовательным программам дошкольного образования в части определения кадровых условий реализации основных образовательных программ (ч. 3 ст. 11, ч. 6 ст. 12);

– закрепляет за органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочия по разработке и утверждению нормативов, а также нормативных затрат на оказание муниципальной услуги в сфере дошкольного образования в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами (ст. 8 и 99), не уточняя, включаются ли в нормативы нормы труда, то есть нормы численности персонала ДОО.

3. Постановление Правительства Российской Федерации от 08.08.2013 № 678 и Приказ Минздравсоцразвития России от 26.08.2010 № 761н содержат номенклатуру должностей педагогических работников организаций, осуществляющих образовательную деятельность, должностей руководителей образовательных организаций, а также квалификационные характеристики должностей работников образования (в том числе должностные обязанности и требования к их квалификации).

Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 22.12.2014 № 1601 устанавливает продолжительность рабочего времени педагогических работников. Профессиональные стандарты педагогических и иных работников ДОО содержат описание трудовых функций соответствующих должностей. Указанные нормативно-правовые акты должны учитываться при разработке и утверждении нормативов численности работников организаций, реализующих образовательные программы дошкольного образования.

Таким образом, единственным нормативно-правовым актом, устанавливающим нормы численности персонала ДОО, является Постановление № 88. При этом следует отметить, что указанное Постановление не отвечает цели эффективного нормирования численности персонала ДОО по следующим причинам:

Постановление № 88 для расчета норматива численности работников использует крите-

рий группы воспитанников, поскольку содержит четкие нормы предельной наполняемости групп воспитанников в зависимости от возраста и особенностей развития. При этом в ходе реформы законодательства об образовании, которая не затронула Постановление № 88, ДОО получила право при разработке образовательной программы самостоятельно определять продолжительность пребывания детей в ДОО, режим работы ДОО в соответствии с объемом решаемых задач образовательной деятельности, а также предельную наполняемость групп. Это означает, что методика определения нормативов численности персонала ДОО, установленная Постановлением № 88, противоречит принципам работы ДОО, определенной Законом об образовании.

Постановление № 88 в части регулирования должностных обязанностей педагогического персонала ДОО дублирует принятые позднее и являющиеся, в отличие от Постановления № 88, обязательными квалификационные требования и профессиональные стандарты. Согласно ч. 1 ст. 46 федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», лица, занимающиеся педагогической деятельностью, должны отвечать квалификационным требованиям, указанным в квалификационных справочниках, или профессиональным стандартам, которые в свою очередь также содержат описание должностных обязанностей. Это порождает определенные коллизии, в том числе при использовании ДОО Постановления № 88 для составления штатного расписания. Дублирующее регулирование вынуждает ДОО проверять штатное расписание, составленное в соответствии с Постановлением № 88, на соответствие квалификационным требованиям и профессиональным стандартам, которые могут отличаться от Постановления № 88.

Постановление № 88 содержит должности заместителя заведующего по воспитательной и методической работе, заместителя заведующего по хозяйственной работе, заведующего хозяйством, подробно описывает их должностные обязанности, тогда как такие должности в Номенклатуре должностей педагогических работников организаций, осуществляющих образовательную деятельность, должно-

стей руководителей образовательных организаций, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 08.08.2013 № 678, объединены в одну должность заместителя руководителя (директора, заведующего, начальника). Выделение отдельных должностей заместителя заведующего по воспитательной и методической работе, а также хозяйственной работе в ДОО на практике не осуществляется и в части Постановления № 88 следует признать избыточным.

Следует также признать избыточным подробное описание должностных обязанностей таких должностей, как кастелянша, кладовщик, возчик (при наличии конного транспорта), истопник (при наличии печного отопления), рабочий по стирке и ремонту спецодежды (белья). Такие должности могут меняться в зависимости от материально-технического оснащения конкретного ДОО и их норматив должен быть описан обобщенно.

Постановление № 88 не содержит такую должность, как старший воспитатель, при этом старший воспитатель указан в Номенклатуре должностей педагогических работников организаций, осуществляющих образовательную деятельность, должностей руководителей образовательных организаций, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 08.08.2013 № 678, а также в соответствующих профессиональных стандартах. Следует отметить, что старший воспитатель играет важную роль в организационно-методическом обеспечении воспитательной деятельности педагогов с группой воспитанников, а также в разработке информационно-методического обеспечения досуговых мероприятий, экскурсий, праздников в группе воспитанников.

Постановление № 88 не учитывает в формуле расчета норматива численности некоторых категорий работников (педагог-психолог, музыкальный руководитель, инструктор по физической культуре, учитель-дефектолог, учитель-логопед) продолжительность рабочего времени, установленную Приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 22.12.2014 № 1601.

В Постановлении № 88 в текущей редакции не учтено, что за органами государственной власти субъектов Российской Федерации закреплены полномочия по разработке и утверждению нормативов, а также нормативных затрат на оказание муниципальной услуги в сфере дошкольного образования в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами, не определено, является ли Постановление № 88 типовыми отраслевыми нормами труда, а также как Постановление № 88 соотносится с региональными нормативами.

С учетом потребности в нормировании численности персонала ДОО на федеральном уровне, принимая во внимание, что Постановление № 88 противоречит нормативно-правовым актам в сфере образования и не отвечает цели эффективного нормирования численности персонала ДОО, необходима разработка и принятие на федеральном уровне типовых норм труда в отношении работников организаций, реализующих образовательные программы дошкольного образования.

Анализ нормативных правовых актов субъектов

Цель проведения анализа нормативных правовых актов субъектов в части урегулирования вопроса установления нормативов и методик по определению численности работников организаций, реализующих образовательные программы дошкольного образования, на уровне субъектов заключается в выявлении типовых особенностей и основных моделей установления нормативов и методик по определению численности работников организаций, реализующих образовательные программы дошкольного образования, в том числе педагогических работников и учебно-воспитательного персонала, на региональном и муниципальном уровнях.

Экспертами проведен научный анализ 200 нормативных правовых актов, принятых в субъектах Российской Федерации, в части урегулирования вопроса установления нормативов и методик по определению численности работников организаций, реализующих образовательные программы дошкольного образования на уровне субъектов.

По результатам проведенного анализа были сформулированы следующие выводы:

1. Нормативы в отношении ДОО, в том числе в отношении персонала ДОО, устанавливаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации в целях обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях Закона об образовании). На муниципальном уровне также существуют нормативы в отношении ДОО, а также персонала ДОО в целях реализации муниципальным образованием компетенции учредителя. При этом, несмотря на то, что указанные нормативы нельзя отнести к нормам труда в понимании ст. 159 Трудового кодекса Российской Федерации, они выполняют функции норм труда, влияя на формирование штатного расписания ДОО и нагрузку педагогического персонала ДОО.

2. Из проанализированных нормативных правовых актов более 80 % содержат нормативы численности персонала и лишь в 20 % приведены также и методики. Методики устанавливаются исключительно для расчета численности воспитателей и младших воспитателей, поскольку их деятельность непосредственно связана с пребыванием детей в ДОО и зависит от времени пребывания, количества групп, а также иных факторов, которые не влияют на трудовую функцию остального персонала. Незначительное число указанных нормативных правовых актов содержит отсылочные нормы к методикам Постановления № 88. В большинстве случаев, в исследованных нормативных правовых актах воспроизводится видоизмененная методика Постановления № 88: из формулы исключается «коэффициент, учитывающий планируемые невыходы работников во время отпуска, болезни», который рассчитывается бухгалтерией за предыдущий год и не является постоянным [15], то есть основная цель – финансирование – обуславливает отказ от критериев, которые не могут быть использованы с постоянным коэффициентом.

3. Незначительная часть представленных нормативных правовых актов распределяет персонал ДОО на категории. Используемые в

таких актах группировки: административный, педагогический, учебно-вспомогательный и обслуживающий персонал – могут также отличаться по названию, например, «руководители», «педагогические работники», «специалисты и служащие» и «рабочие» [16]. Большинство нормативных правовых актов указывает перечень должностей списочно. Вне зависимости от того, объединены ли должности в категории, к тождественным должностям, как правило, применяются нормативы, рассчитанные тождественным способом.

4. Основной критерий расчета численности персонала ДОО – численность воспитанников ДОО и численность групп воспитанников. Указанные критерии применяются в том числе к административному и обслуживающему персоналу, непосредственно взаимодействующими с воспитанниками (например, рабочий по стирке и ремонту спецодежды (белья), кастаньяша и т. п.). В некоторых случаях применяются оба критерия. При этом следует учитывать, что при групповой модели в соответствующих нормативно-правовых актах указывается предельная наполняемость группы.

5. При расчете численности воспитателей и младших воспитателей также применяется критерий времени пребывания детей в группе, длительности рабочей недели, учитывается характер групп (группы дошкольные, компенсирующего значения, группы для детей раннего возраста [17; 18], обычные и группы часто болеющих, группы с туберкулезной интоксикацией и т. п. [19]). В целом методики/нормативы расчета численности воспитателей (младших воспитателей) более дифференцированы, даже по сравнению с иным педагогическим персоналом. Например, для таких педагогических должностей, как инструктор по физической культуре, музыкальный руководитель, учитель-логопед, учитель-дефектолог, норматив может рассчитываться как ставка (часть ставки) на несколько групп, то есть без учета вышеприведенных дополнительных критериев.

6. Численность вспомогательного персонала рассчитывается в зависимости от количества групп, количества воспитанников, а также от иных показателей, непосредственно связанных с выполняемой трудовой функцией.

Так, например, для определения ставки сторожа в региональных и муниципальных методиках используется критерий количества зданий ДОО, критерий количества входов в здание ДОО либо указывается количество ставок. Для определения количества ставок дворников либо уборщиков служебных помещений часто используется, помимо критерия числа групп, критерий площади помещений, подлежащих обслуживанию, для ставок столяра – количество единиц деревянной мебели, для ставок гардеробщика – количество мест в гардеробе. Для некоторых вспомогательных должностей, например, рабочих по стирке спецодежды (белья), используется критерий веса сухого белья (редко) либо критерий численности воспитанников (часто). Появление ставок некоторых вспомогательных должностей обусловлено особенностями функционирования ДОО (например, наличием бассейна, печного отопления, собственной котельной, транспортного средства, приусадебного участка и т. п.). В некоторых случаях должность охранника выводится за пределы штатного расписания ввиду обязательного заключения ДОО договора оказания охранных услуг [20].

Таким образом, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления в большинстве случаев используют нормативы, позволяющие с учетом утвержденных предельных показателей наполняемости групп детей либо численности детей рассчитать количество ставок, необходимых ДОО и подлежащих финансированию из соответствующего бюджета.

В условиях реализации права работника на государственное содействие системной организации нормирования труда, предусмотренного ст. 159 Трудового кодекса Российской Федерации, с учетом того, что Постановление № 88 и проанализированные нормативы противоречат друг другу, содержат должности, не всегда соответствующие единому квалификационному справочнику, а также профессиональным стандартам, выявлена необходимость разработки и утверждения на федеральном уровне типовых норм труда в отношении работников ДОО. При разработке типовых норм труда более оправданным будет нормативный подход к определению чис-

ленности персонала ДОО, который должен быть дифференцирован и учитывать специфику должностей: если для определения численности административного, педагогического и обслуживающего персонала, непосредственно взаимодействующего с воспитанниками, допустимо использовать критерий численности групп воспитанников, то для иного обслуживающего персонала следует использовать критерии, непосредственно связанные с трудовой функцией (площадь убираемой территории, количество зданий и т. п.) с учетом оснащенности ДОО соответствующим сложным техническим оборудованием. При этом должен быть учтен положительный опыт и наиболее эффективные практики нормирования труда субъектов Российской Федерации.

Концепция выявления оптимальных практик

Для выявления оптимальных практик разработана Концепция выявления оптимальных практик с точки зрения установленной региональным нормативными правовыми актами методики по определению численности работников организаций, реализующих образовательные программы дошкольного образования на уровне субъектов (далее – Концепция).

Согласно разработанной Концепции, под оптимальными практиками определения численности работников организаций, реализующих образовательные программы дошкольного образования, понимаются федеральные, региональные и муниципальные методики и нормативы, отвечающие следующим принципам:

- соответствие обязательным требованиям к устройству, содержанию и организации режима работы организаций, осуществляющих образовательную деятельность по реализации образовательных программ дошкольного образования;

- соответствие порядку организации и осуществления образовательной деятельности по основным общеобразовательным программам – образовательным программам дошкольного образования;

- учет продолжительности рабочего времени, квалификации педагогических и иных работников организаций, реализующих образо-

вательные программы дошкольного образования;

- использование актуальных наименований должностей педагогических работников;

- соответствие требованиям федерального государственного образовательного стандарта дошкольного образования, примерной основной образовательной программы дошкольного образования к условиям реализации программ дошкольного образования, а именно: к психолого-педагогическим, кадровым, материально-техническим и финансовым условиям реализации программ, а также к развивающей предметно-пространственной среде;

- включение персонала, необходимого для коррекционной работы и инклюзивного образования, реализации программ дополнительного образования, адаптивных коррекционно-развивающих программ и программ инклюзивного образования воспитанников;

- учет потребности педагогических и руководящих кадров в профессиональном развитии;

- учет национально-культурных, климатических условий, в которых осуществляется образовательная деятельность;

- возможность учета индивидуальных потребностей организаций, реализующих образовательные программы дошкольного образования, в персонале, в том числе с учетом их материально-технического оснащения.

Отбору в качестве оптимальных подлежат практики, наиболее полно отвечающие указанным принципам и применимые ко всем типам организаций, реализующих образовательные программы дошкольного образования.

Выбор указанных принципов для выявления оптимальных практик осуществлен на основе экспертных оценок. Выбор оптимальных практик происходит путем экспертной оценки соответствия кейса нормативно-правовых актов регионального и муниципального уровня в части установления методик и нормативов перечисленным выше показателям.

Основная цель выявления оптимальных практик определения численности работников организаций, реализующих образовательные программы дошкольного образования, заключается в отборе методик и нормати-

вов, установленных региональными и муниципальными нормативно-правовыми актами, наиболее полно отвечающих соответствующим принципам, а также в выявлении оптимальных универсальных практик, которые могут быть применены в отношении любой организации, реализующей образовательные программы дошкольного образования, для их последующего использования в разработке и внедрении на федеральном уровне типовых норм труда в отношении работников организаций, реализующих образовательные программы дошкольного образования.

Проведен научный анализ 200 нормативных правовых актов в субъектах Российской Федерации в части урегулирования вопроса установления нормативов и методик по определению численности работников организаций, реализующих образовательные программы дошкольного образования на уровне субъектов [21]. По результатам анализа отобраны 6 нормативно-правовых актов, в которых отражены оптимальные нормативы, методики с точки зрения возможности универсального применения в отношении любой организации, реализующей образовательные программы дошкольного образования:

- постановление от 14.12.2009 № 1450-п «О Примерных типовых штатах образовательных учреждений муниципального района „Заполярный район“»;

- постановление от 01.10.2019 № 61 «Об утверждении примерных нормативов штатных численностей работников муниципальных образовательных учреждений Новолялинского городского округа, в отношении которых функции и полномочия учредителя осуществляются Управлением образованием Новолялинского городского округа»;

- постановление мэра города Хабаровска от 30.09.2005 № 1561 «Об определении нормативов численности персонала в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях»;

- приказ Минобразования Нижегородской области от 24.04.2009 № 259 «Об утверждении примерных штатов руководящих и педагогических работников, обслуживающего персонала дошкольных образовательных учреждений»;

– постановление Администрации города Екатеринбурга от 31.12.2010 № 974 «Об утверждении примерной штатной численности муниципальных дошкольных образовательных учреждений муниципального образования „Город Екатеринбург“»;

– постановление Правительства Чукотского автономного округа от 19.12.2018 № 419 «Об утверждении методик формирования модельных штатных расписаний и количества ставок педагогических работников для расчета фонда оплаты труда образовательных учреждений Чукотского автономного округа, входящих в Чукотский (надмуниципальный) образовательный округ, на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 гг.».

Оптимальные практики охватывают следующие категории работников:

– работники, выполняющие административно-управленческие функции;

– педагогические работники;

– работники, выполняющие учебно-вспомогательные функции;

– работники, выполняющие обслуживающие функции.

Оптимальные способы нормирования численности работников:

1. Численность работников, выполняющих административно-управленческие функции, определяется в виде норматива штатных единиц на организацию.

2. При определении численности педагогических работников и работников, выполняющих учебно-вспомогательные функции, следует учитывать численность воспитанников, верхние пределы учебной нагрузки, тип группы (общеразвивающей, компенсирующей, оздоровительной или комбинированной направленности), время нахождения воспитанников в группе, продолжительность ежедневной работы (смены), время работы организации.

3. При определении численности работников, выполняющих обслуживающие функции, должны учитываться следующие критерии: количество воспитанников; площадь обслуживаемой территории, зданий, помещений, количество обслуживаемого оборудования (коммуникаций), в том числе единиц ме-

бели, компьютерной техники, исходя из потребностей организации.

Выводы

По результатам анализа сформулированы следующие выводы:

1. В оптимальных практиках представлены нормативы численности персонала.

2. Представленные нормативно-правовые акты распределяют персонал ДОО на категории (работники, выполняющие административно-управленческие функции, педагогические работники, работники, выполняющие учебно-вспомогательные функции, работники, выполняющие обслуживающие функции).

3. Основной критерий расчета численности персонала ДОО – численность воспитанников ДОО и численность групп воспитанников.

4. Численность вспомогательного персонала рассчитывается в зависимости от количества групп, количества воспитанников, а также от иных показателей, непосредственно связанных с выполняемой трудовой функцией.

5. В целях разработки платформы для эффективной деятельности ДОО необходимо сделать базовые ставки педагогическим работникам одинаковые на всей территории Российской Федерации, но разработать коэффициент дополнительных начислений, в соответствии с нормативами региона.

6. Необходимо согласовать функционал деятельности с нормативами оплаты за разные функции в работе, поскольку рабочая ставка у педагогических работников – 36 часов, при этом норма времени рассчитана на работу с детьми, но у воспитателя, как и у других педагогических работников, в обязанности включена работа с документацией, с родителями, взаимодействие со специалистами и т. п.

7. Профессиональная общественность считает, что на основе Постановления № 88 необходимо доработать современные нормативные правовые акты, которые бы позволили объединить уже имеющиеся в Постановлении № 88 нормы штатного расписания и введение специалистов в соответствие с основной общеобразовательной программой (ООП) ДОО.

8. Необходимо разработать методические рекомендации по формированию штатного расписания для разных ООП.

9. В группах общеразвивающей направленности есть дети с ОВЗ. Приказ Минобрнауки России от 2016 г. № 1014 регламентирует присутствие в одной группе детей с не более чем 2–3 нарушениями. При этом для каждого из нарушений должны быть адаптированные программы, а значит и специалисты. Однако нет нормативов относительно количества специалистов для случаев, когда в группах дети с разными нарушениями.

10. Необходимо разработать пакет документов, регламентирующих включение компетенций работы с детьми как общей, так и коррекционной направленности в программы подготовки и повышения квалификации педагогических работников.

Специалистами ООО «МИК» с привлечением экспертов и профессиональной ответственности в рамках оптимизации нормативного регулирования определения численности работников организаций, реализующих образовательные программы дошкольного образования, сформирована база методик и нормативов, установленных региональными и муниципальными нормативно-правовыми актами, наиболее полно отвечающих принципам оптимальности, которые могут быть применены в отношении любой организации, реализующей образовательные программы дошкольного образования, для их последующего использования в разработке и внедрении на федеральном уровне типовых норм труда в отношении работников организаций, реализующих образовательные программы дошкольного образования [21].

ЛИТЕРАТУРА

1. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 20 февраля 2019 года // Российская газета. 2019. 21 февраля.

2. Бондаренко Н.В., Гохберг Л.М., Ковалева Н.В. Образование в цифрах: 2019 : краткий статистический сборник // Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». М.: НИУ ВШЭ, 2019.

3. Зарплаты воспитателей повысились с нагрузкой. Эксперты оценили детсадовскую экономику // Газета «Коммерсантъ». 17 января 2018. № 7. С. 4.

4. Общероссийская база вакансий. Работа в России. URL: <https://trudvsem.ru> (дата обращения: 31.03.2020).

5. Кязимов К.Г. Управление персоналом: профессиональное обучение и развитие : Учебник для среднего профессионального образования. М.: Издательство Юрайт, 2020.

6. Управление персоналом : Учебник и практикум для вузов. М.: Издательство Юрайт, 2020.

7. Маслова В.М. Управление персоналом : Учебник и практикум для академического бакалавриата. М.: Издательство Юрайт, 2020.

8. Трапицын С.Ю. Менеджмент в образовании : Учебник и практикум для вузов. М.: Издательство Юрайт, 2020.

9. Пастюк О.В. Менеджмент в дошкольной об-

разовательной организации. ФГОС ДО. Издательство «Сфера», 2019.

10. Управление дошкольным образованием : учебник и практикум для вузов. М.: Издательство Юрайт, 2020.

11. Миславская Я.А. Управление дошкольной образовательной организацией: цели, структура, функции // Высшее образование в России: история и современность : сборник научных трудов. Екатеринбург: УрГПУ, 2017. С. 217–224.

12. Криштоп О.Е. Особенности управления педагогическими работниками в дошкольном образовательном учреждении // Проблемы методологии и опыт практического применения синергетического подхода в науке : Сборник статей по итогам Муждународной научно-практической конференции (Самара, 13 ноября 2018 г.). Стерлитамак: АМИ, 2018. С. 59–63.

13. Бурганова А.Р. Цели и задачи управления ДОО в условиях реализации ФГОС // Совушка. 2019. № 1 (15). URL: <https://kssovushka.ru/zhurnal/15/1516-tseli-i-zadachi-upravleniya-doo-v-usloviyah-realizatsii-fgos/5> (дата обращения: 31.03.2020).

14. Рожкова М.В., Андриенко Т.В. Особенности набора, отбора и найма персонала дошкольного образовательного учреждения // Материалы II научно-практической конференции АНО ВО УИФР «Гуманитарные науки о будущем че-

ловечества: тенденции и перспективы». Екатеринбург, 22 ноября 2018. Вестник УИФР. 2018. № 16. С. 69–74.

15. Об утверждении штатных нормативов численности работников муниципальных дошкольных образовательных учреждений (детских садов общеразвивающего вида, детских садов комбинированного вида, детских садов компенсирующего вида), муниципального образовательного учреждения для детей дошкольного и младшего школьного возраста, групп детей в школах, реализующих программу дошкольного образования: Постановление Клиновской городской Администрации Брянской области от 25.01.2013 № 138 // Гарант. URL: <http://base.garant.ru/42560028/> (дата обращения: 31.03.2020).

16. Об утверждении Методики определения штатной численности работников муниципальных дошкольных образовательных учреждений, находящихся в ведении Комитета по образованию, опеке и попечительству Управления по социальным вопросам администрации муниципального образования «Котлас»: Постановление от 20.09.2011 № 2405 // Docplayer. URL: <http://docplayer.ru/41041433-Administraciya-municipalnogo-obrazovaniya-kotlas-postanovlenie.html> (дата обращения: 31.03.2020).

17. О Примерных штатах и штатных нормативах численности вспомогательного и обслуживающего персонала муниципальных казенных образовательных учреждений муниципального образования «Город Архангельск», находящихся в ведении департамента образования мэрии города Архангельска: Постановление от 17.05.2011 № 194 // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/962028964> (дата обращения: 31.03.2020).

18. Об утверждении примерных нормативов штатных численностей работников муниципальных образовательных учреждений Новолялинского городского округа, в отношении которых функции и полномочия учредителя осуществляются Управлением образованием Новолялинского городского округа: Постановление от 01.10.2019 № 61 // Управление образованием Новолялинского городского округа. URL: http://uongo.ucoz.ru/postanuo/post-uo_ngo_pri_mernye_normativy_shtatnykh_chislenn.docx (дата обращения: 31.03.2020).

19. О муниципальных типовых штатах руководящих работников административно-хозяйственного, педагогического и обслуживающего персонала муниципальных дошкольных образовательных учреждений: Распоряжение администрации города Кемерово от 27.10.1998 № 2226 // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/430696628> (дата обращения: 31.03.2020).

20. Об утверждении штатных нормативов руководителей, специалистов, технических исполнителей (учебно-вспомогательного персонала), относимых к категории служащих и рабочих для государственных образовательных учреждений, финансируемых из областного бюджета Ленинградской области: Постановление от 19.10.2007 № 262 // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/8460091> (дата обращения: 31.03.2020).

21. Материалы межрегионального семинара на тему «Установление типовых нормативов по определению численности работников организаций, реализующих образовательные программы дошкольного образования» URL: <http://www.mik2.ru/16.html> (дата обращения: 31.03.2020).

OPTIMIZATION OF STATUTORY REGULATION FOR DETERMINING THE NUMBER OF EMPLOYEES OF ORGANIZATIONS THAT IMPLEMENT PRE-SCHOOL EDUCATION PROGRAMS

E.V. Kroer

Limited Liability Company "MIK",
Moscow, Russia

ABSTRACT:

Education is a priority for the socio-economic development of the Russian Federation. This is what influences the strategic planning of the development of the pre-school education system. The strategy for the development of education in the Russian Federation aims to increase the availability of high-quality pre-school education with effective use of resources. With the introduction of modern models of financing and resource provision, this imposes additional responsibility on the education authorities. The key issue in these conditions is to build effective ways and mechanisms of financing that will lead to improving the quality results of organizations that implement pre-school education programs, identifying and eliminating existing unproductive expenditures. Then the released funds can be used to solve the current problems of the industry (first, to increase the wages of staff engaged in servicing pre-school educational organizations (nurseries, nurseries-kindergartens, kindergartens). Now, it is important to create a regulatory legal framework and effective technologies for economic support of the development of the pre-school education system.

The article presents the essence and key directions of optimizing the statutory regulation of the procedure for determining the number of employees of organizations that implement educational programs of pre-school education. The analysis of the statutory regulation of determining the number of employees of organizations that implement educational programs of pre-school education, including teachers and teaching support staff. At the Federal, regional, and municipal levels the main problem areas (gaps, excessive regulation, etc.) are identified. The concept of identifying best practices from the point of view of the methodology established by regional normative legal acts for determining the number of employees of organizations that implement educational programs of pre-school education at the level of the subjects of the Russian Federation is presented.

The results of the research can be used by the state authorities of the Russian Federation's constituent entities that carry out public administration in the field of education, and by municipal education authorities when making managerial decisions.

KEYWORDS: statutory regulation, optimization, number of employees, pre-school education, standards for the number of employees, methods for the number of employees.

AUTHORS' INFORMATION:

Ekaterina V. Kroer, Limited Liability Company "MIK",
Room 5, Build. 3/I, 21, Zvyozdny Blvd, Moscow, 129085, Russia, doshkol@mik2.ru

FOR CITATION: Kroer E.V. Optimization of statutory regulation for determining the number of employees of organizations that implement pre-school education programs // Management issues. 2020. № 3 (64). P. 98–113.

REFERENCES

1. The RF President's message to the Federal Assembly dated February 20, 2019 // Russian newspaper. February 21, 2019. [Poslanie Prezidenta Rossiyskoy Federatsii Federal'nomu Sobraniyu ot 20 fevralya 2019 goda // Rossiyskaya gazeta. 2019. 21 fevralya.] – (In Rus.)
2. Bondarenko N.V., Gokhberg L.M., Kovaleva N.V. Education in numbers: 2019: a brief statistical collection // National Research University "Higher school of Economics", Moscow: Higher School of Economics, 2019. [Bondarenko N.V., Gokhberg L.M., Kovaleva N.V. Obrazovanie v tsifrakh: 2019 : kratkiy statisticheskiy sbornik // Natsional'nyy issledovatel'skiy universitet «Vysshaya shkola ekonomiki». M.: NIU VSHe, 2019.] – (In Rus.)
3. Pre-school teachers' salaries have increased with the load. The experts evaluated the kindergarten's economy // Newspaper "Merchant". January 17, 2018. No. 7. P. 4. [Zarplaty vospitateley povysilis' s nagruzkoj. Eksperty otsenili detsadovskuyu ekonomiku // Gazeta «Kommersant». 17 yanvarya 2018. № 7. S. 4.] – (In Rus.)
4. All-Russian database of vacancies. Employment in Russia. URL: <https://trudvsem.ru> (date of reference: 31.03.2020). [Obshcherossiyskaya baza vakansiy. Rabota v Rossii. URL: <https://trudvsem.ru> (data obrashcheniya: 31.03.2020).] – (In Rus.)
5. Kazimov K.G. Personnel management: professional training and development: textbook for secondary vocational education. Moscow: Yurayt Publishing House, 2020. [Kazimov K.G. Upravlenie personalom: professional'noe obuchenie i razvitie : Uchebnik dlya srednego professional'nogo obrazovaniya. M.: Izdatel'stvo Yurayt, 2020.] – (In Rus.)
6. Personnel management: textbook and workshop for universities. Moscow: Yurayt Publishing House, 2020. [Upravlenie personalom : Uchebnik i praktikum dlya vuzov. M.: Izdatel'stvo Yurayt, 2020.] – (In Rus.)
7. Maslova V.M. Personnel management: textbook and practice for academic Bachelor's degree. Moscow: Yurayt Publishing House, 2020. [Maslova V.M. Upravlenie personalom : Uchebnik i praktikum dlya akademicheskogo bakalavriata. M.: Izdatel'stvo Yurayt, 2020.] – (In Rus.)
8. Trapitsyn S.Yu. Management in education: textbook and workshop for universities. Moscow: Yurayt Publishing House, 2020. [Trapitsyn S.Yu. Menedzhment v obrazovanii : Uchebnik i praktikum dlya vuzov. M.: Izdatel'stvo Yurayt, 2020.] – (In Rus.)
9. Pastyuk O.V. Management of pre-school educational organization. FES PSE. Publishing house "Sphere", 2019. [Pastyuk O.V. Menedzhment v doshkol'noy obrazovatel'noy organizatsii. FGOS DO. Izdatel'stvo «Sfera», 2019.] – (In Rus.)
10. Management of pre-school education: textbook and tutorial for universities. Moscow: Yurayt Publishing House, 2020. [Upravlenie doshkol'nym obrazovaniem : uchebnik i praktikum dlya vuzov. M.: Izdatel'stvo Yurayt, 2020.] – (In Rus.)
11. Mislavskaya Ya.A. Management of pre-school educational organizations: goals, structure, functions // Higher education in Russia: history and modernity: a collection of scientific papers. Ekaterinburg: USPU, 2017. Pp. 217–224. [Mislavskaya Ya.A. Upravlenie doshkol'noy obrazovatel'noy organizatsiey: tseli, struktura, funktsii // Vysshee obrazovanie v Rossii: istoriya i sovremenost' : sbornik nauchnykh trudov. Ekaterinburg: UrGPU, 2017. S. 217–224.] – (In Rus.)
12. Kryshchuk O.E. Features of management of pedagogical workers in pre-school educational institutions // Problems of methodology and experience of practical application of synergetic approach in science: collected articles on the results of International scientific-practical conference (Samara, November 13, 2018). Sterlitamak: AMI, 2018. Pp. 59–63. [Kryshchuk O.E. Osobennosti upravleniya pedagogicheskimi rabotnikami v doshkol'nom obrazovatel'nom uchrezhdenii // Problemy metodologii i opyt prakticheskogo primeneniya sinergeticheskogo podkhoda v nauke : Sbornik statey po itogam Muzhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii (Samara, 13 noyabrya 2018 g.). Sterlitamak: AMI, 2018. S. 59–63.] – (In Rus.)
13. Burganova R.A. Goals and objectives of pre-school education management when implementing Federal Educational Standards // Owl. 2019. No.1 (15). URL: <https://kssovushka.ru/zhurnal/15/1516-tseli-i-zadachi-upravleniya-doo-v-usloviyah-realizatsii-fgos/5> (date of reference: 31.03.2020). [Burganova R.A. Tseli i zadachi upravleniya DOO v usloviyakh realizatsii FGOS // Sovushka. 2019. № 1 (15). URL: <https://kssovushka.ru/zhurnal/15/1516-tseli-i-zadachi-upravleniya-doo-v-usloviyah-realizatsii-fgos/5> (data obrashcheniya: 31.03.2020).] – (In Rus.)
14. Rozhkova M.V., Andrienko T.V. Features of recruitment, selection and recruitment of staff of preschool educational institutions // Materials of the II scientific-practical conference of the ANO VO UIFR "Humanitarian subjects about

the future of humanity: trends and prospects". Ekaterinburg, November 22, 2018. UIFR Bulletin 2018, No. 16. Pp. 69–74. [Rozhkova M.V., Andrienko T.V. Osobennosti nabora, otbora i nayma personala doshkol'nogo obrazovatel'nogo uchrezhdeniya // Materialy II nauchno-prakticheskoy konferentsii ANO VO UIFR «Gumanitarnye nauki o budushchem chelovechestva: tendentsii i perspektivy». Ekaterinburg, 22 noyabrya 2018. Vestnik UIFR. 2018. № 16. S. 69–74.] – (In Rus.)

15. Approving staffing standards for the number of workers of municipal pre-school educational institutions (kindergartens of the combined kind, kindergarten of the general type, kindergartens of compensating type) municipal educational institution for children of pre-school and younger school-age groups of children in schools that implement programs of pre-school education: Resolution of Klintsovskiy city administration of the Bryansk region from 25.01.2013 No. 138 // Garant. URL: <http://base.garant.ru/42560028/> (date of reference: 31.03.2020). [Ob utverzhdenii shtatnykh normativov chislennosti rabotnikov munitsipal'nykh doshkol'nykh obrazovatel'nykh uchrezhdeniy (detskikh sadov obshcherazvivayushchego vida, detskikh sadov kombinirovannogo vida, detskikh sadov kompensiruyushchego vida), munitsipal'nogo obrazovatel'nogo uchrezhdeniya dlya detey doshkol'nogo i mladshego shkol'nogo vozrasta, grupp detey v shkolakh, realizuyushchikh programmu doshkol'nogo obrazovaniya: Postanovlenie Klintsovskoy gorodskoy Administratsii Bryanskoy oblasti ot 25.01.2013 № 138 // Garant. URL: <http://base.garant.ru/42560028/> (data obrashcheniya: 31.03.2020).] – (In Rus.)

16. On the approval of the Methodology for determining the staff number of employees of municipal pre-school educational institutions that are under the jurisdiction of the Committee on Education, guardianship and custody of the Department for Social Affairs of the administration of the municipality "Kotlas": Resolution of 20.09.2011 № 2405 // Docplayer. URL: <http://docplayer.ru/41041433-Administraciya-municipalnogo-obrazovaniya-kotlas-postanovlenie.html> (date of reference: 31.03.2020). [Ob utverzhdenii Metodiki opredeleniya shtatnoy chislennosti rabotnikov munitsipal'nykh doshkol'nykh obrazovatel'nykh uchrezhdeniy, nakhodyashchikhsya v vedenii Komiteta po obrazovaniyu, opeke i popechitel'stvu Upravleniya po sotsial'nym voprosam administratsii munitsipal'nogo obrazovaniya «Kotlas»: Postanovlenie ot 20.09.2011 № 2405 // Docplayer. URL: [raciya-municipalnogo-obrazovaniya-kotlas-postanovlenie.html \(data obrashcheniya: 31.03.2020\).\] – \(In Rus.\)](http://docplayer.ru/41041433-Administ</p>
</div>
<div data-bbox=)

17. The estimated staffing plan and staffing standards for the number of auxiliaries and personnel of the municipal public educational institutions of the municipal entity "Arkhangelsk City" under the jurisdiction of the Department of Education of the Mayoralty of Arkhangelsk city: Decision dated 17.05.2011 No. 194 // Electronic fund of legal and normative-technical documentation. URL: <http://docs.cntd.ru/document/962028964> (date of reference: 31.03.2020). [O Primernykh shtatakh i shtatnykh normativakh chislennosti vspomogatel'nogo i obsluzhivayushchego personala munitsipal'nykh kazennykh obrazovatel'nykh uchrezhdeniy munitsipal'nogo obrazovaniya «Gorod Arkhangel'sk», nakhodyashchikhsya v vedenii departamenta obrazovaniya merii goroda Arkhangel'ska: Postanovlenie ot 17.05.2011 № 194 // Elektronnyy fond pravovoy i normativno-tekhnicheskoy dokumentatsii. URL: <http://docs.cntd.ru/document/962028964> (data obrashcheniya: 31.03.2020).] – (In Rus.)

18. Approval exemplary standards of regular number of workers of municipal educational institutions of Novaya Lyalya urban district for which the functions and powers of the founder are carried out by the Department of Education of Novaya Lyalya urban district: Decision dated 01.10.2019 No. 61 // Management of Education of Novaya Lyalya urban district. URL: http://uongo.ucoz.ru/postanuo/post-uo_ngo_primernye_normativy_shtatnykh_chislenn.docx (date of reference: 31.03.2020). [Ob utverzhdenii primernykh normativov shtatnykh chislennostey rabotnikov munitsipal'nykh obrazovatel'nykh uchrezhdeniy Novolyalinskogo gorodskogo okruga, v otnoshenii kotorykh funktsii i polnomochiya uchreditelya osushchestvlyayutsya Upravleniem obrazovaniem Novolyalinskogo gorodskogo okruga: Postanovlenie ot 01.10.2019 № 61 // Upravlenie obrazovaniem Novolyalinskogo gorodskogo okruga. URL: http://uongo.ucoz.ru/postanuo/post-uo_ngo_primernye_normativy_shtatnykh_chislenn.docx (data obrashcheniya: 31.03.2020).] – (In Rus.)

19. About municipal standard staffing plans of managers of administrative and economic, pedagogical, and service personnel of municipal pre-school educational institutions: Order of the Administration of the city of Kemerovo dated 27.10.1998 No. 2226 // Electronic Fund of legal and normative and technical documentation. URL: <http://docs.cntd.ru/document/430696628>

(date of reference: 31.03.2020). [O munitsipal'nykh tipovykh shtatakh rukovodyashchikh rabotnikov administrativno-khozyaystvennogo, pedagogicheskogo i obsluzhivayushchego personala munitsipal'nykh doshkol'nykh obrazovatel'nykh uchrezhdeniy: Rasporyazhenie administratsii goroda Kemerovo ot 27.10.1998 № 2226 // Elektronnyy fond pravovoy i normativno-tekhnicheskoy dokumentatsii. URL: <http://docs.cntd.ru/document/430696628> (data obrashcheniya: 31.03.2020).] – (In Rus.)

20. On the approval of the staff regulations of managers, professionals, technical executives (educational support personnel) classified as employees for state educational institutions financed from the regional budget of the Leningrad region: Decision dated 19.10.2007 No. 262 // Electronic Fund of legal and normative-technical documentation. URL: <http://docs.cntd.ru/document/8460091> (date of reference: 31.03.2020). [Ob utverzhdenii shtatnykh normativov rukovoditeley, spetsialistov, tekhnicheskikh ispolniteley (uchebno-

vspomogatel'nogo personala), odnosimyykh k kategorii sluzhashchikh i rabochikh dlya gosudarstvennykh obrazovatel'nykh uchrezhdeniy, finansiruemyykh iz oblastnogo byudzheta Leningradskoy oblasti: Postanovlenie ot 19.10.2007 № 262 // Elektronnyy fond pravovoy i normativno-tekhnicheskoy dokumentatsii. URL: <http://docs.cntd.ru/document/8460091> (data obrashcheniya: 31.03.2020).] – (In Rus.)

21. Materials of the interregional seminar on “Setting standards for determining the number of employees of organizations that implement educational programs of pre-school education”. URL: <http://www.mik2.ru/16.html> (date of reference: 31.03.2020). [Materialy mezhhregional'nogo seminara na temu «Ustanovlenie tipovykh normativov po opredeleniyu chislennosti rabotnikov organizatsiy, realizuyushchikh obrazovatel'nye programmy doshkol'nogo obrazovaniya» URL: <http://www.mik2.ru/16.html> (data obrashcheniya: 31.03.2020).] – (In Rus.)

МЕТОД СРАВНЕНИЯ АНАЛОГОВ В РОССИЙСКОМ ВОДОСНАБЖЕНИИ: РЕШЕНИЕ ПРОБЛЕМ ИЛИ НЕТ

УДК: 338.465:628.1

ББК: 65.441.352

DOI: 10.22394/2304-3369-2020-3-114-124

ГРНТИ: 06.81.00

Код ВАК: 08.00.05

Д.В. Агафонов

Российская академия народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте Российской Федерации,
Москва, Россия
AuthorID: 708667

В.В. Кузнецов

Российская академия народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте Российской Федерации,
Москва, Россия
AuthorID: 952490

АННОТАЦИЯ:

Убыток в размере 11,75 млрд руб. получили в 2018 г. предприятия водоснабжения и водоотведения. 80 % организаций работали в убыток. Износ некоторых объектов превышает 60 % и определяет необходимость привлечения инвестиций. Выходом может стать применение метода сравнения аналогов. Теоретически этот метод стимулирует регулируемые организации снижать собственные расходы. Однако практическое применение метода сравнения аналогов может не обеспечить достижение планируемых выгод. Решение этой задачи осуществлено в статье.

Авторы исследовали современные условия работы организаций в сфере водопроводно-канализационного хозяйства. Выявлена и обоснована необходимость оптимизации существующих подходов государственного регулирования тарифов на услуги водоснабжения. Авторы описали механизм применения метода сравнения аналогов.

Авторы выявили ограниченное применение метода сравнения аналогов в сфере водоснабжения и водоотведения. Для предприятий этой сферы были обработаны тарифные решения. В результате авторы выявили преобладание снижения тарифов в результате применения метода сравнения аналогов. Это создаёт угрозы для мелких сетей: средств, достаточных для обслуживания гарантирующим поставщиком сетей, может не хватить для мелких сетей.

В результате исследования авторы пришли к выводу о возможности применения метода сравнения аналогов в сфере водоснабжения и водоотведения. Однако авторы рекомендуют обращать внимание на опыт внедрения метода сравнения аналогов на розничном рынке электрической энергии. В частности, авторы отмечают необходимость совершенствования форм и платформ раскрытия информации и необходимость раскрытия методики определения базовых нормативных значений.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: метод сравнения аналогов, водоснабжение, тарифное регулирование, инвестиции в водоснабжение, ЖКХ, потребители.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Дмитрий Валентинович Агафонов, Центр экономических исследований инфраструктурных отраслей Института экономики естественных монополий, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации,
119571, Россия, г. Москва, пр-т Вернадского, д. 84, стр. 3, dv_agaphonov@mail.ru

Василий Владимирович Кузнецов, Центр методологии и судебной экономической экспертизы, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации,

119571, Россия, г. Москва, пр-т Вернадского, д. 84, стр. 3, kuznetsov-vv@ranepa.ru

ORCID: 0000-0003-4853-1698

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Агафонов Д.В., Кузнецов В.В. Метод сравнения аналогов в российском водоснабжении: решение проблем или нет // Вопросы управления. 2020. № 3 (64). С. 114–124.

Деятельность организаций, специализирующихся на предоставлении потребителям услуг в сфере водоснабжения и водоотведения, является важнейшим составным элементом жилищно-коммунального комплекса в Российской Федерации. В настоящее время 83 % жилого фонда обеспечено системами центрального водоснабжения и 78 % оборудовано системами центрального водоотведения при общей площади жилого фонда 3 780 млн м² за 2018 г. Это подчеркивает важнейшую социальную функцию данного вида услуг в бытовой жизни населения. В условиях активного ввода нового жилищного фонда, в том числе жилищного фонда по многоквартирным домам, роль качественного предоставления услуг в сфере водоснабжения и водоотведения будет возрастать (рис. 1).

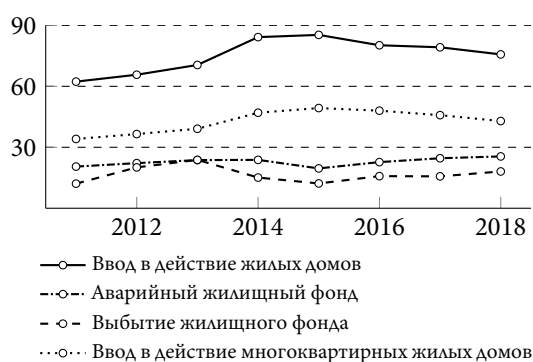


Рисунок 1 – Движение жилищного фонда в Российской Федерации, млн м² [1]

На территории Российской Федерации операционную деятельность в сфере предоставления услуг водоснабжения и водоотведения потребителям осуществляют порядка 14,6 тыс. водоканалов с суммарной численностью сотрудников в 410 тыс. человек¹. Основные показатели, характеризующие состояние объектов инфраструктуры в сфере водопроводно-кана-

лизационного хозяйства, представлены в таблице 1.

Производственная мощность водопроводной сети составляет свыше 90 тыс. м³ в сутки при общей протяженности водопроводных сетей (в одиночном протяжении) на уровне 379 тыс. км. С 2010 по 2018 г. произошёл рост протяженности водопроводной и канализационной сети, что в условиях активного жилищного строительства является закономерным. Безусловным положительным моментом является снижение числа аварий на объектах водопроводной и канализационной сети. Суммарное количество аварийных случаев, зафиксированных в 2018 г., составляет 91,1 тыс. инцидентов, что более чем в 2 раза ниже аналогичного показателя за 2010 г. (209,2 тыс. инцидентов). Однако, снижению количества аварий на сети способствует не проводимые точно в срок ремонтные и профилактические работы на сети, а снижение объемов потребления холодной воды, что автоматически снижает нагрузку на водопроводную сеть и способствует накоплению резервного фонда по срокам эксплуатации системы централизованного водоснабжения и водоотведения (рис. 2).

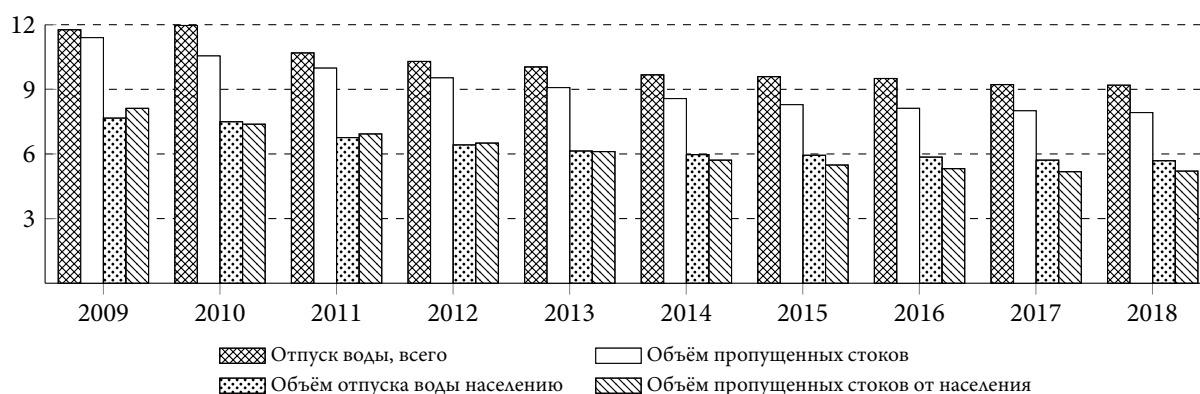
В 2018 г. объем отпуска холодной воды через системы центрального водоснабжения потребителям оценивался на уровне 9 млрд м³, в том числе объем потребления воды населением – на уровне 5,8–6 млрд м³. Объем сточных вод, пропущенных через системы централизованного водоотведения, составил 8 млрд м³, в том числе относимый на население – 5,5 млрд м³. В период с 2010 по 2018 г. наблюдается устойчивый тренд по сокращению объемов потребления водных ресурсов и, соответственно, пропущенных стоков через систему канализационного хозяйства.

¹ По данным Росстата (Промышленное производство в России – 2019), по виду экономической деятельности «Водоснабжение; водоотведение, организация сбора и утилизации отходов, деятельность по ликвидации загрязнений», в том числе «Забор, очистка и распределение воды» и «Сбор и обработка сточных вод».

Таблица 1 – Состояние водопроводно-канализационного хозяйства в России за 2010–2018 гг. [2]

№ п/п	Показатель	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1	Одинокое протяжение уличной сети (на конец года) тыс. км, в том числе:	421,4	427	430,8	431,8	449,6	453,6	455,9	460,9	462,6
1.1	водоснабжение	344,9	349,3	352,8	353,4	368,5	372,2	374,2	378,1	379
1.2	водоотведение	76,5	77,7	78	78,4	81,1	81,4	81,7	82,8	83,6
2	Установленная производственная мощность водопроводов, млн м ³ в сутки	89,5	89,2	89	89,5	90,8	92,2	89,5	90,7	91,2
3	Установленная пропускная способность очистных сооружений, млн м ³ в сутки	58	57	57	57	57	56	56	56	56
4	Уличная водопроводная сеть, нуждающаяся в замене, тыс. км									
4.1	водоснабжение	147,7	152,9	154,6	156,3	162,7	165,4	168,2	169,4	169,9
4.1.1	в процентах ко всему протяжению	42,8	43,8	43,8	44,2	44,2	44,4	45	44,8	44,8
4.2	водоотведение	28,6	30,7	31,8	32,8	34,6	35,3	36,8	37	37,1
4.2.1	в процентах ко всему протяжению	37,4	39,5	40,8	41,8	42,7	43,6	45	44,7	44,4
5	Число аварий на сетях, тыс.	209,2	197,2	176,8	140,5	134,4	123,9	105,8	96,1	91,1
5.1	водоснабжение	170	154,6	142,9	109,1	106,8	86,7	74,5	64,4	65,7
5.2	водоотведение	39,2	42,6	33,9	31,4	27,6	37,2	31,3	31,7	25,4

Источник: Росстат

Рисунок 2 – Динамика объемов потребления услуг в сфере водопроводно-канализационного хозяйства в Российской Федерации за 2010–2018 гг., млрд м³ [3, с. 26]

Наиболее острыми вопросами остаются критическое состояние основных фондов и убыточность организаций водопроводно-канализационного хозяйства. По оценкам Минстроя России, средний износ объектов водопроводно-канализационного хозяйства составляет 60 %. Критическая ситуация с износом объектов инфраструктуры сложилась в Республиках Хакасия и Крым, Алтайском и Красноярском краях, г. Севастополе, а также в Томской области.

Системной проблемой в отрасли являются используемые подходы при определении износа объектов инфраструктуры. Ряд регионов определяют уровень износа как бухгалтерский, без проведения соответствующего технологического аудита эксплуатируемых соору-

жений и оборудования на сети. На правительственном уровне признается, что организации водоснабжения и водоотведения остро нуждаются в притоке значительных финансовых ресурсов. С 2020 г. ведомство планирует проведение масштабной модернизации объектов инфраструктуры, особенно где износ централизованной системы достиг значений в 60 % и выше. По предложению Минстроя России, в срок до 2024 г. за счет государственной финансовой поддержки на обновление и модернизацию сети водоснабжения и водоотведения протяженностью свыше 240 тыс. км предлагается выделить порядка 366 млрд руб. (1,53 млн руб./км) [4, 5].

В настоящее время техническое состояние и высокий износ сетей негативно сказывается

на уровне потерь воды в системах централизованного водоснабжения. Эти потери находятся в диапазоне 22–23 % от объема поданной холодной воды (в начале 2000-х годов данный показатель составлял 15–16 %). С учетом среднего тарифа по России на услуги водоснабжения в размере 28,08 руб./м³ [6, с. 61], объем потерь, выраженный в денежном эквиваленте, при водоснабжении всех групп потребителей можно оценить на уровне 82–83 млрд руб.²

Тяжелое состояние инфраструктуры сопровождается стабильным отрицательным финансовым результатом организаций водоснабжения по основным (регулируемым) видам деятельности³. По оценкам Российской ассоциации водоснабжения и водоотведения (РАВВ) за 2018 г. предприятиями сектора получен убыток в размере 11,75 млрд руб. от предоставления услуг водоснабжения и водоотведения, а 80 % организаций водопроводно-канализационного хозяйства являются убыточными (рис. 3).

С 2012 г. операционная деятельность организаций данного сектора по основным (регулируемым) видам деятельности характеризуется постоянными убытками. За рассматриваемый период чистый убыток достигал 22,24 млрд руб., хотя в 2018 г. убыток по предприятиям сектора сократился в 2 раза до 11,75 млрд руб. Не последнюю роль в формировании отрицательных финансовых резуль-

татов играет проводимая государственная политика в сфере ценообразования. В таблице 2 отражены индексы потребительских тарифов на коммунальные услуги, предоставляемые потребителям за 2010–2018 гг.

В настоящее время, основным методом тарифного регулирования, используемым региональными регулирующими органами, является подход «инфляция минус», представляющий из себя ограничение роста тарифов на услуги водоканалов ниже уровня инфляции. Данный подход сказывается на динамике роста тарифов, которая была ниже уровня инфляции, а также ниже индексации тарифов по другим услугам коммунального комплекса.

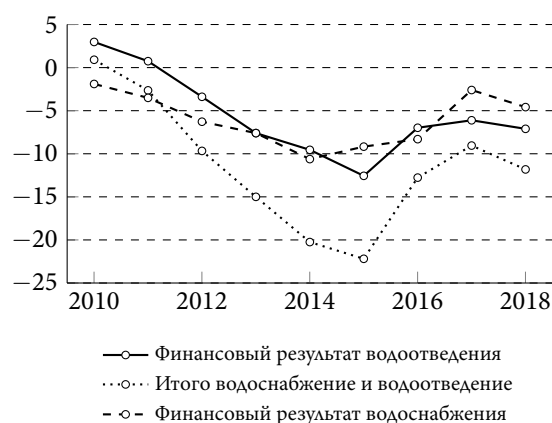


Рисунок 3 – Финансовый результат по основной деятельности предприятий водопроводно-канализационного хозяйства за 2010–2018 гг., млрд руб. [3]

Таблица 2 – Индексы потребительских тарифов на коммунальные услуги за 2013–2018 гг., в %, декабрь к декабрю предыдущего года [6, с. 60; 7, с. 47]

Показатель	2013	2014	2015	2016	2017	2018
все товары и услуги	106,5	111,4	112,9	105,4	102,5	104,3
коммунальные услуги	111,0	105,3	109,1	105,3	104,6	104,1
водоснабжение холодное	108,0	104,8	110,4	106,5	105,5	105,0
водоотведение	108,9	105,2	110,6	108,1	106,9	105,7
водоснабжение горячее	111,4	106,9	109,6	105,9	105,5	104,4
отопление	111,3	105,9	109,5	105,2	103,8	103,8
газ сетевой	115,1	104,1	107,3	101,1	104,3	103,0
газ сжиженный	112,0	104,5	105,9	103,6	102,3	102,6
электроэнергия	112,9	104,0	108,4	105,8	104,1	103,9

Источник: Росстат

² Расчет выполнен исходя из объема потерь в размере 2,94 млрд м³ или 22,8 % от объема воды, поданной в сеть (данные Росстата).

³ К основным (регулируемым) видам деятельности в данном случае относится непосредственное предоставление услуг водоснабжения и водоотведения, в отношении которых со стороны ФАС России и регулирующих органов предусматриваются два основных метода регулирования: тарифное регулирование и определение потребителей, подлежащих обязательному обслуживанию.

Ежегодно региональными регулирующими органами в процессе рассмотрения и принятия тарифных решений в сфере водоснабжения допускается ряд нарушений положений тарифного законодательства от составления протоколов заседания правления до отсутствия информации о корректировке тарифов в долгосрочном периоде, нарушения сроков утверждения тарифов.

Существующие подходы к ценообразованию не позволяют организациям водоснабжения проводить обновление и модернизацию водопроводной сети, хотя бы исходя из нормативных значений (на уровне 4 % от общей протяженности сети против фактического показателя в 1,5 %) и привлекать необходимый уровень инвестиционных ресурсов, которых должно быть достаточно для перелома существующего тренда в области технической модернизации сетей и оборудования, эксплуатируемых водоканалами. Скорейшее решение проблем обновления основных фондов приобретает особенную актуальность в условиях, когда порядка 170 тыс. км водопроводных сетей России, или 44,8 % от общей протяженности сети, нуждаются в замене.

Текущая сложная ситуация признается и на уровне федеральных органов исполнительной власти, где существующие методы и подходы к тарифному регулированию рассматриваются как основная проблема по привлечению инвестиций в сферу водоснабжения и водоотведения. Для обеспечения необходимого минимального уровня инвестиций, направляемых на модернизацию и развитие, рост среднего тарифа на водоснабжение должен составить не менее 20 % [8, с. 9].

Развитию инвестиционной деятельности могло бы способствовать активное внедрение государственно-частной формы партнерства на базе концессионных соглашений. Однако в настоящее время доля объектов инфраструктуры водопроводного и канализационного хозяйства, находящихся в эксплуатации на правах концессии, составляет 7–8 %.

Водоснабжение как отдельная отрасль коммунального хозяйства с позиции инвестирования является менее привлекательной в сравнении с тепло- и энергоснабжением. Одним из барьеров для привлечения инвестиций явля-

ются риски частого и необоснованного пересмотра тарифов со стороны региональных регулирующих органов.

Таким образом, используемые в настоящее время подходы к формированию тарифов не в состоянии переломить усугубляющиеся проблемы дефицита инвестиций, направляемых на модернизацию и обновление основных фондов, а также хронических убытков предприятий водопроводно-канализационного хозяйства. На нынешнем этапе существует ряд перспективных направлений, направленных на выход из сложившейся ситуации.

1. Существенный рост тарифов на водоснабжение и водоотведение в рамках существующей тарифной системы, что безусловно негативно скажется на финансовом состоянии потребителей. Учитывая, что основным потребителем является население, дополнительная тарифная нагрузка может привести к негативным последствиям, в том числе снижение платежной дисциплины.

2. Пересмотр подходов к тарифному регулированию путем внедрения и использования в тарифной практике регулирующих органов метода сравнения аналогов. Его уже применяют регулирующие органы в отношении некоторых предприятий в сфере водоснабжения и водоотведения. Возможность расширить применение метода сравнения аналогов сейчас активно обсуждается на уровне и экспертным сообществом.

3. Прямое субсидирование за счет средств федерального бюджета операционной и инвестиционной деятельности организаций водоснабжения. На сегодняшний день субсидирование деятельности водоканалов за счет федерального бюджета осуществляется выборочно, где целевым использованием является возмещение расходов на уплату процентов по кредитам, привлекаемых на реализацию инвестиционных проектов по строительству, реконструкции и модернизации систем водоснабжения и водоотведения. Размер выделяемых субсидий за 2019 г. составил 149,6 млн руб., в том числе по ГУП «Водоканал Санкт-Петербурга» 114,98 млн руб. [9]

В российской практике на уровне отдельных регионов (например, в Тюменской и Ивановской областях) предусмотрено возмеще-

ние затрат организациям водоснабжения при эксплуатации систем питьевого водоснабжения при установлении льготных тарифов для потребителей, что заведомо не способствует росту операционной эффективности организаций в области водоснабжения.

Убытки организаций водоснабжения и информационная асимметрия, в результате которой осложняется принятие тарифных решений, а также необходимость создания условий для роста инвестиционной привлекательности водоснабжения, в том числе за счёт обеспечения гарантий возврата частных инвестиций [10, с. 3], определяет необходимость пересмотра метода регулирования.

В качестве замены метода «инфляция минус» регулирующие органы предлагают использование метода сравнения аналогов, о чем уже говорилось ранее. Нормативной основой этого перехода является распоряжение Правительства РФ от 16.08.2018 № 1697-р «О плане мероприятий („дорожной карте“) по развитию конкуренции в отраслях экономики РФ и переходу отдельных сфер естественных монополий из состояния естественной монополии в состояние конкурентного рынка на 2018–2020 гг.». В соответствии с ним, на 4 квартал 2018 г. Правительство РФ планировало внедрение метода сравнения аналогов для предприятий в сферах теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения. Вероятным следствием этого плана стало внедрение метода сравнения аналогов для водоснабжающих и водоотводящих организаций, протяженность сетей которых не превышает 10 км.

Таким образом, частично метод сравнения аналогов в сфере водоснабжения и водоотведения уже применяется. Необходимость применения выбранного метода в отношении всех предприятий рассматриваемой сферы подтверждается проектом постановления Правительства РФ «Об утверждении основных принципов и порядка применения в сферах водоснабжения, водоотведения, теплоснабжения, передачи электрической энергии по территориальным распределительным сетям и транспортировки газа по газораспределительным сетям метода сравнения аналогов с использованием эталонных значений затрат» [11].

По мнению авторов, российские регулирующие органы справедливо считают применение метода сравнения аналогов способным увеличить эффективность деятельности регулируемых предприятий в области водоснабжения и водоотведения. С причинами такого мнения авторов можно ознакомиться далее.

Теоретическая составляющая

Российский опыт, описанный выше, не является уникальным. Схожая действительность в зарубежных странах определила формирование в конце 1980 г. методов стимулирующего регулирования. В основе некоторых из них заложено сравнение показателей деятельности различных субъектов рынка. Один из этих методов, который выбирается и за рубежом, был выбран для регулирования в российской действительности. Это метод сравнения аналогов.

В 1985 г. А. Шлейфер отметил, что при отсутствии конкуренции между идентичными компаниями на одном рынке, то есть являющимися местными монополистами, ни одно из них не сможет контролировать цену, если для её определения регулирующий орган будет использовать расходы предшествующего периода других идентичных компаний. Итогом является определение цены при гарантии для регулирующих организаций бюджетного ограничения расходов. Это определено тем, что при условии сохранения идентичности цены никогда не опустятся ниже их эффективных реализованных затрат. При этом у регулируемых предприятий возникает необходимость перестройки собственной деятельности, чтобы получить выгоду от собственной деятельности. Возникающая экономия обеспечивает рост инвестиционной привлекательности предприятий естественных монополий. Описанный выше принцип является основным при использовании метода сравнения аналогов [12, с. 3]

Таким образом, применение метода сравнения аналогов снижает влияние информационной асимметрии и сокращает трудозатраты регулирующих органов: регулятор сам устанавливает величины затрат по статьям на основе имеющихся усредненных фактических обоснованных значений. При этом увеличивает возможность регулируемых предприятий к влиянию на собственные финансовые резуль-

таты. Такое изменение может позволить увеличить инвестиционную привлекательность. Однако, для достижения описанных ранее преимуществ регулирующий орган должен обеспечить выполнение следующих условий:

- однородность регулируемых организаций. Метод сравнения аналогов не может применяться при несопоставимости масштабов, территорий деятельности и иных параметров, которые оказывают влияние на расходы предприятий. Об этом в своих работах писал Дж. Собель (J. Sobel);

- законность поведения регулируемых организаций. При регулировании организаций методом сравнения аналогов может возникнуть ситуация сговора поставщиков услуг естественных монополий. В результате этого, ожидаемый результат по сокращению затрат не будет достигнут из-за отсутствия мотивации. Об этом в своих работах писал А. Шлейфер (A. Shleifer) и Дж. Поттерс (J. Potters);

- необходимость ориентиров для действий регулируемых организаций. При любой деятельности регулируемый субъект должен понимать правильность собственной деятельности. Поэтому должен быть предусмотрен набор вознаграждений при повышении деятельности регулируемого предприятия и штрафных санкций при обратном результате деятельности;

- продолжение работы регулирующего органа по сбору данных. Хотя влияние информационной асимметрии снижается во время определения принятий тарифного решения,

однако сохраняется на этапе контроля. Поэтому для оценки деятельности необходимо сформировать расширение существующего набора показателей.

Практическая составляющая

В продолжение теоретических составляющих, определяющих применимость метода сравнения аналогов для предприятий в сфере водоснабжения и водоотведения, авторы обращают внимание на работу Юрия Саакяна «4 мифа о конкуренции при реформировании естественных монополий» [13, с. 5]. В ней автор поддерживает иных исследователей регулирования естественных монополий. Также Ю. З. Саакян предлагает использовать успешность предприятий – потребителей услуг в качестве оценки действенности естественных монополий. Одним из инструментов улучшения влияния естественных монополий является снижение тарифов.

Ранее отмечалось, что регулирующие органы в отношении некоторых предприятий в сфере водоснабжения и водоотведения уже осуществляют установление тарифов с использованием метода сравнения аналогов. Поэтому можно рассмотреть регулируемые цены, установленные для таких компаний для возможного определения влияния на успешность предприятий – потребителей услуг.

Авторы собрали тарифы на 2020 г. для предприятий, в отношении которых применялся метод сравнения аналогов. Были собраны регулируемые цены за предшествующие

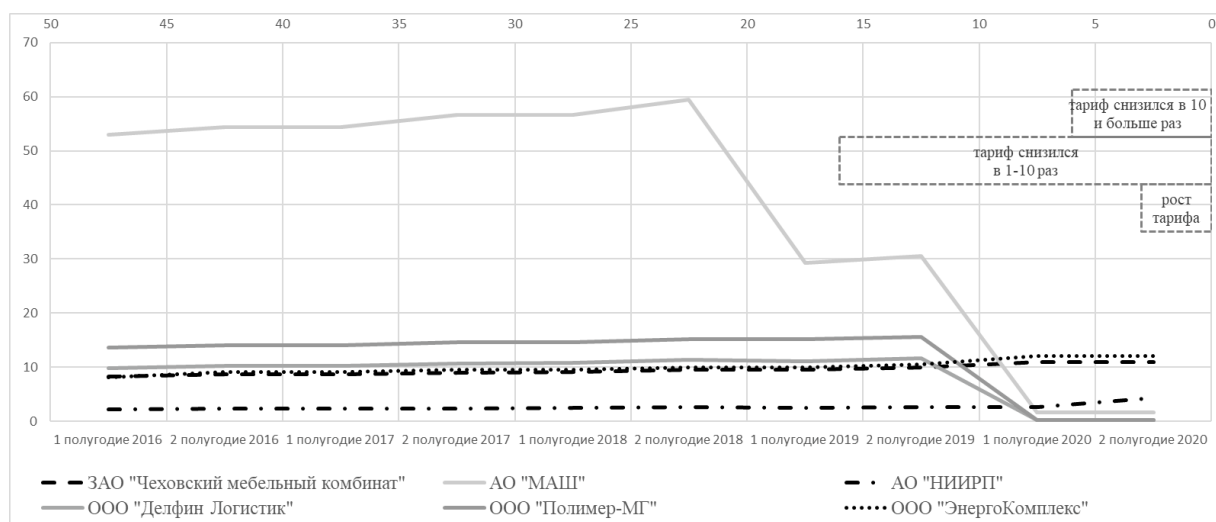


Рисунок 4 – Изменение тарифов на транспортировку сточных вод предприятий Московской области с 2015 по 2020 гг., руб./м³

периоды для предприятий, тарифы которых представлены за 2 и более периода. В результате были собраны данные за 2016–2020 гг. для 25 компаний. Изменения тарифов 6 наиболее выделяющихся из них представлен на графике (рис. 4).

Из рисунка 4 видно, что рост тарифа незначителен, в то время как снижение тарифов достигается 68 раз. Однако, можно заметить, что у 3 из представленных на графике предприятий увеличился тариф, а у 3 – снизился. Для этого на графике представлено также общее распределение предприятий: у 3 компаний произошёл рост тарифа, у 6 тариф снизился более чем в 10 раз, у 16 тариф вырос в размере от 1 до 10 раз.

Снижение тарифов на транспортировку сточных вод на рассмотренных предприятиях обеспечивает способ расчёта необходимого объёма затрат. В соответствии с п. 4 ст. 32 Федерального закона от 07.12.2011 № 416-ФЗ (ред. от 01.04.2020) «О водоснабжении и водоотведении», расчёт тарифа осуществляется на основе тарифов или экономически обоснованных затрат гарантирующего поставщика того же регулируемого вида деятельности в сопоставимых условиях. Таким образом, используемый в настоящее время метод рассматривает в качестве эталона гарантирующего поставщика. При работе с мелкими организациями, где из-за низкого эффекта масштаба удельные затраты высоки, такое приравнивание, в основном, обеспечивает результат. Однако, при распространении метода сравнения аналогов на всю сферу водоснабжения и водоотведения используемый способ определения аналога не представляется возможным, так как необходим механизм определения оптимального уровня затрат.

Рекомендации

При распространении метода сравнения аналогов на сферу водоснабжения и водоотведения необходимо учитывать опыт внедрения аналогичного механизма на розничном рынке электроэнергии [14]. На их основе можно определить следующие рекомендации, которые необходимо учесть при разработке методических указаний по применению метода сравнения аналогов в сфере водоснабжения и водоотведения:

1. Необходимо совершенствование форм и платформ раскрытия информации. В настоящее время большинство предприятий (особенно на базе муниципальных унитарных предприятий) в сфере водоснабжения и водоотведения не уделяют особого внимания вопросам качественного раскрытия информации, для которой характерны актуальность и доступность. В условиях внедрения эталонного метода необходима проверка раскрытия всех показателей, которые используются для расчёта необходимой валовой выручки. Ярким примером может служить накопленный опыт на розничном рынке электроэнергии, где, к примеру, отсутствовала информация по количеству точек поставки населению в разбивке по подгруппам [14].

2. Непрозрачность методики расчёта величин базовых компонентов, которые формируют необходимую валовую выручку. Основным преимуществом, которое обеспечивает метод сравнения аналогов, является снижение влияния информационной асимметрии. Однако, непрозрачная методика расчёта базовых затрат нивелирует это преимущество. При этом в рост тарифов на розничном рынке электрической энергии могут закладываться расходы на необходимые элементы развития, возможно, и на автоматизацию учёта электрической энергии у конечных потребителей [14]. Однако, в открытом доступе отсутствуют документы, которые подтверждали бы это. Поэтому рост тарифа становится менее социально справедливым со стороны потребителей.

Таким образом, применение метода сравнения аналогов в сфере водоснабжения и водоотведения обеспечивает снижение тарифов уже небольших компаний, что не может не сказаться положительно на конечных потребителях. Это обеспечивает основу для последующего распространения метода сравнения аналогов на всю сферу водоснабжения и водоотведения. Однако, необходимо обеспечить качественный переход от существующих получаемых выгод к полномасштабному применению. Для этого, в первую очередь, необходимо учесть опыт перевода розничного рынка электрической энергии на метод сравнения аналогов, что станет основой будущих исследований.

ЛИТЕРАТУРА

1. Динамика ввода в действие жилых домов 2018–2020 гг. // Росстат. URL: https://www.gks.ru/storage/mediabank/stroi_graf.xls (дата обращения: 03.04.2020).
2. Жилищные условия // Росстат. URL: http://old.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/housing/# (дата обращения: 03.04.2020).
3. Отчёт за 2018 г. // Российская ассоциация водоснабжения и водоотведения. URL: <https://raw.ru/deyatelnost/otraslevyie.html> (дата обращения: 03.04.2020).
4. Модернизация сетей ЖКХ с износом более 60 % начнется в России с 2020 года // ТАСС. 26.04.2019. URL: <https://tass.ru/nedvizhimost/6379751> (дата обращения: 03.04.2020).
5. Минстрой рассказал о регионах с наибольшим износом в ЖКХ // МИА «Россия сегодня». 06.06.2019. URL: <https://realty.ria.ru/20190606/1555322828.html> (дата обращения: 03.04.2020).
6. Безрукавая И.В., Борисова О.В. [и др.]. Жилищное хозяйство в России – 2019 // Федеральная служба государственной статистики. 80 с.
7. Безрукавая И.В., Ершкова Л.Г. [и др.]. Жилищное хозяйство в России – 2016 // Федеральная служба государственной статистики. 65 с.
8. Довлатова Е.В. Стратегия развития ЖКХ РФ на период до 2035 г. // XII Конференция водоканалов России. 2019. 14 с.
9. Субсидии // Комитет гражданских инициатив. URL: <https://sub.clearspending.ru/subsidy/> (дата обращения: 03.04.2020).
10. О водоснабжении и водоотведении : Федеральный закон от 07.12.2011 № 461-ФЗ (ред. от 25.12.2018) // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_122867/ (дата обращения: 07.04.2020).
11. Проект Постановления Правительства РФ «Об утверждении основных принципов и порядка применения в сферах водоснабжения, водоотведения, теплоснабжения, передачи электрической энергии по территориальным распределительным сетям и транспортировки газа по газораспределительным сетям метода сравнения аналогов с использованием эталонных значений затрат» // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 07.04.2020).
12. Мозговая О.О. Эталонный метод и метод сравнения аналогов при регулировании энергосбытовой деятельности: синонимы или нет // Вестник Евразийской науки. 2019. № 6. С. 1–11.
13. Саакян Ю.З. 4 мифа о конкуренции при реформировании естественных монополий // НИУ «ВШЭ». URL: https://www.hse.ru/data/2011/03/02/1211552568/Материал%20на%20сайт%20по%20группе%2018%20_4%20мифа_.pdf (дата обращения: 07.04.2020).
14. Мозговая О.О., Агафонов Д.В. Серия публикаций об эталоне // Институт экономики естественных монополий РАНХиГС. URL: <http://em.ranepa.ru/novosti/403-seriya-publikatsij-ob-etalone> (дата обращения: 07.04.2020).

METHOD OF COMPARISON OF ANALOGS IN THE RUSSIAN WATER SUPPLY: SOLUTION OF PROBLEMS OR NOT

DV. Agafonov

Russian Presidential Academy of National
Economy and Public Administration,
Moscow, Russia

V.V. Kuznetsov

Russian Presidential Academy of National
Economy and Public Administration,
Moscow, Russia

ABSTRACT:

In 2018, water supply and sanitation companies received a loss of 11.75 billion rubles. 80 % of organizations were operating at a loss. Depreciation of some objects exceeds 60 % and determines the need to attract

investment. The solution may be to use the method of comparing analogs. Theoretically, this method encourages the regulated organization to reduce its own expenses. However, the practical application of the method of comparison of analogues may not ensure the achievement of the planned benefits. This problem is solved in the article.

In this paper, the authors investigated the current working conditions of organizations in the field of water supply and sanitation. The necessity of optimizing existing approaches to state regulation of water supply tariffs is identified and justified. The authors described the mechanism of applying the method of comparison of analogs.

The authors identified a limited use of the method of comparison of analogues in the field of water supply and sanitation. Tariff solutions were processed for these companies. As a result, the authors identified the predominance of tariff reduction as a result of using the method of comparison of analogues. This creates a threat to small networks: funds sufficient for servicing by the guaranteeing network provider may not be sufficient for small networks.

As a result of the study, the authors came to the conclusion about the possibility of using the method of comparing analogues in the field of water supply and sanitation. However, the authors recommend paying attention to the experience of implementing the method of comparing analogues in the retail electricity market. In particular, the authors note the need to improve the forms and platforms of information disclosure and the need to disclose the methodology for determining basic regulatory values.

KEYWORDS: method of comparison of analogs, water supply, tariff regulation, investment in water supply, housing and utilities, consumers.

AUTHORS' INFORMATION:

Dmitry V. Agafonov, Center for Economic Research of Infrastructure Industries of the Institute for Economics of Natural Monopolies, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,

84/3, Vernadsky Ave., Moscow, 119571, Russia, dv_agaphonov@mail.ru

Vasily V. Kuznetsov, Center for Methodology and Forensic Economic Expertise, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,

84/3, Vernadsky Ave., Moscow, 119571, Russia, kuznetsov-vv@ranepa.ru

ORCID: 0000-0003-4853-1698

FOR CITATION: Agafonov D.V., Kuznetsov V.V. Method of comparison of analogs in the Russian water supply: solution of problems or not // Management issues. 2020. № 3 (64). P. 114–124.

REFERENCES

1. Dynamics of commissioning of residential buildings in 2018-2020 // Rosstat. URL: https://www.gks.ru/storage/mediabank/stroi_graf.xls (date of reference: 03.04.2020). [Dinamika vvoda v deystvie zhilykh domov 2018–2020 gg. // Rosstat. URL: https://www.gks.ru/storage/mediabank/stroi_graf.xls (data obrashcheniya: 03.04.2020).] – (In Rus.)

2. Housing conditions // Rosstat. URL: http://old.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/housing/# (date of reference: 03.04.2020). [Zhilishchnye usloviya // Rosstat. URL: http://old.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/housing/# (data obrashcheniya: 03.04.2020).] – (In Rus.)

3. Report for 2018 // Russian Association of wa-

ter supply and sanitation. URL: <https://raww.ru/deyatelnost/otraslevyie.html> (date of reference: 03.04.2020). [Otchet za 2018 g. // Rossiyskaya assotsiatsiya vodosnabzheniya i vodootvedeniya. URL: <https://raww.ru/deyatelnost/otraslevyie.html> (data obrashcheniya: 03.04.2020).] – (In Rus.)

4. Modernization of housing and utilities networks with more than 60 % wear will begin in Russia from 2020 // TASS. 26.04.2019. URL: <https://tass.ru/nedvizhimost/6379751> (date of reference: 03.04.2020). [Modernizatsiya setey ZhKKh s iznosom bolee 60 % nachnetsya v Rossii s 2020 goda // TASS. 26.04.2019. URL: <https://tass.ru/nedvizhimost/6379751> (data obrashcheniya: 03.04.2020).] – (In Rus.)

5. Ministry of Construction told about the regions with the greatest wear in housing and utilities // MIA "Russia today". 06.06.2019. URL: <https://realty.ria.ru/20190606/1555322828.html> (date of reference: 03.04.2020). [Minstroy rasskazal o regionakh s naibol'shim iznosom v ZhKKh // MIA «Rossiya segodnya». 06.06.2019. URL: <https://realty.ria.ru/20190606/1555322828.html> (data obrashcheniya: 03.04.2020).] – (In Rus.)

6. Bezrukavaya I.V. Borisova O.V. and others. Housing in Russia – 2019 // Federal state statistics service. 80 p. [Bezrukavaya I.V., Borisova O.V. [i dr.]. Zhilishchnoe khozyaystvo v Rossii – 2019 // Federal'naya sluzhba gosudarstvennoy statistiki. 80 s.] – (In Rus.)

7. Bezrukova I.V. Ershova L.G., and others. Housing in Russia – 2016 // Federal state statistics service. 65 p. [Bezrukavaya I.V., Ershkova L.G. [i dr.]. Zhilishchnoe khozyaystvo v Rossii – 2016 // Federal'naya sluzhba gosudarstvennoy statistiki. 65 s.] – (In Rus.)

8. Dovlatova E.V. Strategy of development of housing and communal services of the Russian Federation for the period up to 2035. 2019. 14 p. [Dovlatova E.V. Strategiya razvitiya ZhKKh RF na period do 2035 g. // XII Konferentsiya vodokanalov Rossii. 2019. 14 s.] – (In Rus.)

9. Subsidies // Committee of civil initiatives. URL: <https://sub.clearspending.ru/subsidy/> (date of reference: 03.04.2020). [Subsidii // Komitet grazhdanskikh initsiativ. URL: <https://sub.clearspending.ru/subsidy/> (data obrashcheniya: 03.04.2020).] – (In Rus.)

10. On water supply and sanitation: Federal law No. 461-FL of 07.12.2011 (ed. from 25.12.2018) // RLS "ConsultantPlus". URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_122867/ (date of reference: 07.04.2020). [O vodosnabzhenii i vodootvedenii : Federal'nyy zakon ot 07.12.2011 № 461-FZ (red. ot 25.12.2018) // SPS «Konsul'tantPlyus». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_122867/ (data obrashcheniya: 07.04.2020).] – (In Rus.)

11. Draft Resolution of the Government of the Russian Federation "On approval of the basic principles and procedure for applying the method of

comparison of analogues using reference cost values in the areas of water supply, sanitation, heat supply, transmission of electric energy through territorial distribution networks and gas transportation through gas distribution networks" // RLS "ConsultantPlus". URL: <http://www.consultant.ru/> (date of reference: 07.04.2020). [Proekt Postanovleniya Pravitel'stva RF «Ob utverzhdenii osnovnykh printsipov i poryadka primeneniya v sferakh vodosnabzheniya, vodootvedeniya, teplosnabzheniya, peredachi elektricheskoy energii po territorial'nym raspredelitel'nym setyam i transportirovki gaza po gazoraspre-delitel'nym setyam metoda sravneniya analogov s ispol'zovaniem etalonnykh znacheniy zatrat» // SPS «Konsul'tantPlyus». URL: <http://www.consultant.ru/> (data obrashcheniya: 07.04.2020).] – (In Rus.)

12. Mozgovaya O.O. Reference method and method of comparison of analogs in the regulation of energy marketing activities: synonyms or not // Bulletin of Eurasian Science. 2019. No. 6. Pp. 1–11. [Mozgovaya O.O. Etalonnnyy metod i metod sravneniya analogov pri regulirovanii energosbytovoy deyatel'nosti: sinonimy ili net // Vestnik Evraziyskoy nauki. 2019. № 6. S. 1–11.] – (In Rus.)

13. Sahakian Yu.Z. Four myths about competition in the reformation of natural monopolies // HSE. URL: https://www.hse.ru/data/2011/03/02/1211552568/Материал%20на%20сайт%20по%20группе%2018%20_4%20мифа_.pdf (date of reference: 07.04.2020). [Saakyan Yu.Z. 4 mifa o konkurentsii pri reformirovanii estestvennykh monopolii // NIU «VShE». URL: https://www.hse.ru/data/2011/03/02/1211552568/Material%20na%20sayt%20po%20grupp%2018%20_4%20mifa_.pdf (data obrashcheniya: 07.04.2020).] – (In Rus.)

14. Mozgovaya O.O., Agafonov D.V. Series of publications about the standard // Institute of Economy of Natural Monopoly, RANEPa. URL: <http://em.ranepa.ru/novosti/403-seriya-publikatsij-ob-etalone> (date of reference: 07.04.2020). [Mozgovaya O.O., Agafonov D.V. Seriya publikatsiy ob etalone // Institut ekonomiki estestvennykh monopolii RANKhiGS. URL: <http://em.ranepa.ru/novosti/403-seriya-publikatsij-ob-etalone> (data obrashcheniya: 07.04.2020).] – (In Rus.)

АНАЛИЗ ИНТЕРНЕТ-ИСТОЧНИКОВ ИНФОРМАЦИИ О ВАКАНСИЯХ НА РЕГИОНАЛЬНОМ РЫНКЕ ТРУДА

УДК: 331.53(571.17)

ББК: 65.240.58

DOI: 10.22394/2304-3369-2020-3-125-137

ГРНТИ: 06.77.61, 06.77.64

Код ВАК: 08.00.05

А.Н. Кирюхина
Кемеровский
государственный
университет,
Кемерово, Россия

Е.А. Морозова
Кемеровский
государственный
университет,
Кемерово, Россия

А.В. Мухачёва
Кемеровский
государственный
университет,
Кемерово, Россия

АННОТАЦИЯ:

Цель. Анализ качества предоставляемой работодателями информации о вакансиях в интернет-источниках на региональном рынке труда с точки зрения актуальности, полноты и достоверности информации.

Методологическая база исследования. Аналитическая база исследования сформирована на основе открытых источников информации о вакансиях на региональном рынке труда Кемеровской области. Для исследования интернет-источники поиска вакансий были разделены на семь групп: корпоративные сайты компаний; сайты кадровых агентств; социальные сети, блоги, сайты сообщества специалистов; специализированные коммерческие сайты поиска работы; чат-боты; агрегаторы вакансий; интерактивный портал Министерства труда и занятости населения. Исследование проводилось в мае 2019 и 2020 года с применением традиционных методов обобщения, группировки, систематизации данных, табличных и графических методов представления информации.

Основные результаты исследования. Результаты исследования показали, что малая доля вакансий, размещенных в сети «Интернет», содержит полную и актуальную информацию о предлагаемой работе. Соискатель вакансий в виртуальном пространстве рискует столкнуться с такими проблемами, как «пустые» (забытые) вакансии, предложение о вложении денег для заработка, бесплатное использование рабочей силы, мошенничество. Авторами сформированы требования в отношении размещения информации на сервисах поиска работы. Предложена унифицированная форма представления информации о вакансиях. Её использование позволит повысить точность и полноту предоставляемой информации о вакансиях, что ускорит поиск работы для соискателей и поиск подходящих работников для работодателей.

Статья будет полезна руководителям и специалистам государственных служб занятости населения, сотрудникам отделов по управлению персоналом коммерческих предприятий и организаций.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: интернет, сайты, рекрутинг, рынок труда, каналы поиска работы, инструменты поиска работы, вакансии, трудоустройство, пандемия, COVID-19.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Анжелика Николаевна Кирюхина, кандидат технических наук, доцент, Кемеровский государственный университет,
650000, Россия, г. Кемерово, ул. Красная, д. 6, oop.vo.ef@gmail.com
ORCID: 0000-0001-8605-1332

Елена Алексеевна Морозова, доктор экономических наук, профессор, Кемеровский государственный университет,
650000, Россия, г. Кемерово, ул. Красная, д. 6, morea@inbox.ru
ORCID: 0000-0003-2215-9808

Анна Валентиновна Мухачёва, кандидат экономических наук, Кемеровский государственный университет,
650000, Россия, г. Кемерово, ул. Красная, д. 6, oblakkko@mail.ru
ORCID: 0000-0002-3720-4969

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Кирюхина А.Н., Морозова Е.А., Мухачёва А.В. Анализ интернет-источников информации о вакансиях на региональном рынке труда // Вопросы управления. 2020. № 3 (64). С. 125–137.

Введение

Рынок труда – это система общественных связей и отношений, в рамках которых происходит взаимодействие между продавцом и покупателем. В экономическое понятие «рынок труда» входит сфера трудоустройства, то есть покупка и продажа мест труда, соответственно поиск и предложение вакансий, и возможность трудоустройства. В рамках сферы трудоустройства осуществляется размещение, поиск и отбор вакансий – первичное звено в формировании системы взаимоотношений работника и работодателя [1; 2; 3].

Ключевые источники информации о вакансиях на рынке труда классифицированы М. М. Дудиной и приведены на рисунке 1.

В современном ускоряющемся мире в условиях научно-технического прогресса, внедрения цифровых технологий процесс поиска работы также претерпевает существенные изменения. Интернет в условиях цифровизации экономики позволяет значительно облегчить

и ускорить процесс трудоустройства, поиска подходящих работников и достичь наилучшего соответствия потенциальных сотрудников вакантным должностям. Исследование рынков труда США, Германии и Южной Кореи показывает, что использование интернета позволило безработным интенсифицировать поиск работы [4], сократив его продолжительность на 7–25 % [5; 6].

Исследованию роли интернета в поиске открытых вакансий в России посвящены работы учёных Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» С. Рощина, С. Солнцева [7], Национального исследовательского Томского государственного университета И. Тихоновой [8]. Ими впервые описаны масштабы использования интернета на отечественном рынке труда, факторы, влияющие на этот процесс, и степень его востребованности со стороны работодателей и соискателей. Рассмотрены механизмы рекрутинга российскими компаниями работников в интернете.



Рисунок 1 – Источники информации о вакансиях

Участники рынка труда, по мнению зарубежных авторов, используют рекрутинговые платформы не только для экономии издержек при найме персонала на работу, как утверждают в статье [9], а также для подбора лучших кадров и заполнения лучших рабочих мест [10].

Рынок электронного рекрутинга в России начал развиваться сравнительно недавно, имеет высокие темпы роста и отличается высокой стихийностью происходящих процессов. В связи с этим до сих пор не сформировались четкие критерии и стандарты его развития, каждый ресурс имеет свою политику в отношении работодателей и соискателей, приоритеты в развитии сервисов, отсутствуют унифицированные формы представления информации и поиска вакансий [11; 12].

Приоритетным направлением развития электронного рынка труда является формирование эффективных каналов поиска информации о вакансиях на рынке труда и размещения резюме соискателей. Исследованием особенностей функционирования каналов трудоустройства на российском рынке труда занимались такие отечественные ученые, как С. Рошин, К. Маркова [13], Т. Ю. Стукен [14]. Анализу роли социальных сетей в системе трудовых отношений и особенностям функционирования каналов трудоустройства на рынке труда стран СНГ посвящены работы Г. Н. Соколовой, Н. Н. Сечко, Е. В. Тарановой, О. В. Кобяк [15–17], Н. В. Маковской [18].

В зарубежных научных трудах инструменты поиска работы в сети Интернет рассматривают как основной канал трудоустройства [19]. В США ученые занимались поиском эффективных стратегий поиска работы и их трансформации с развитием виртуальных возможностей поиска [20], в т. ч. с помощью такого крупного сайта вакансий в США, как Monster.com [21].

Число исследований проблематики эффективности ресурсов для размещения и поиска вакансий в сети Интернет в России сравнительно невелико. В настоящее время для исследовательских и практических целей в приори-

тете стоит вопрос о выборе наиболее эффективного инструмента поиска работы, который действительно будет содержать в себе актуальную, полную и достоверную информацию. Поэтому считаем целесообразным изучение этого инструмента подробнее на примере доступных и наиболее масштабных сайтов, актуальных для любого пользователя.

Анализ интернет-источников информации о вакансиях на рынке труда Кемеровской области

Вопросы поиска работы и оценки эффективности используемых для этого источников крайне актуальны для региона. В 24 моногородах Кемеровской области уровень зарегистрированной безработицы в 2018 году колебался от 0,4 % до 4,6 % [22; 23]. Согласно классификации, предложенной Ж. А. Ермаковой и И. Н. Коробейниковым [24], в 2013–2017 гг. Кузбасс относился к 4 кластеру по уровню развития цифровой экономики – «Субъекты РФ со средним уровнем развития цифровой экономики (со средним уровнем потребления цифровых продуктов и услуг, со средней стоимостью потребления цифровых продуктов и услуг)».

Для дальнейшего исследования интернет-источники поиска работы были разделены на семь групп в зависимости от вида деятельности.

1. Корпоративные сайты компаний (вакансии от прямых работодателей).

Для исследования корпоративных сайтов осуществлен предварительный отбор наиболее крупных предприятий¹. Данные о предприятиях актуализированы в связи с тем, что некоторые из них были уже ликвидированы или находились в процессе ликвидации. Составлен список из 61 предприятия, зарегистрированных в виде обществ с ограниченной ответственностью и публичных (открытых) акционерных обществ.

Информация о наличии интернет-источников данных о вакансиях в отношении отобранного перечня предприятий и их качественных характеристик представлена на рисунке 2.

¹ Для исследования вакансий от прямых работодателей выборку крупных предприятий региона формировали на основе данных размещённых на сайте Департамента промышленности Кемеровской области и Департамента сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности Кемеровской области.



Рисунок 2 – Анализа сайтов крупнейших промышленных предприятий Кемеровской области

В соответствии с представленными данными 52 % предприятий не размещают информацию о вакансиях: у них либо официальный сайт отсутствует (18 %), либо нет раздела вакансии (34 %). Не обновляют размещенные на сайте вакансии 28 % предприятий. Например, на сайте предприятия по производству железобетонных изделий (Кемеровский ДСК) постоянно присутствуют не обновляемые вакансии: формовщик железобетонных изделий, арматурщик.

При этом 20 % предприятий активно занимаются развитием корпоративного сайта и актуализацией информации об открытых вакансиях. Некоторые предприятия обновляют данные о вакансиях с определенной периодичностью. Так, в процессе исследования корпоративного сайта АО «Угольная компания „Северный Кузбасс“» было выявлено, что вакансии обновляются ежемесячно. При этом они удобно сгруппированы по подразделениям предприятия и содержат необходимую контактную информацию (телефон, адрес электронной почты специалиста для обратной связи). В отношении рабочих профессий представлен минимум требований к соискателям. Для более квалифицированного персонала – например, программиста 1С, главного юрисконсульта, руководителя сектора в управлении производственной экономики – перечень квалификационных требований более обширен, включает подробную информацию об условиях труда и должностных обязанностях.

Наиболее простым и удобным в использовании для соискателей представляется официальный сайт компании ООО «КДВ Яшкино». Вакансии в данном случае логично структурированы по сферам деятельности: бухгалтерия, управленческий учет, финансы предприятия; информационные технологии, интернет,

телекоммуникации; производство; продажи; транспорт, логистика; рабочий персонал; безопасность; строительство, недвижимость; медицина, фармацевтика; автомобильный бизнес; высший менеджмент; начало карьеры, студенты; административный персонал; закупки. Слева от наименования должности расположена дата публикации вакансии, что позволяет соискателю сразу сделать вывод об ее актуальности. Поскольку данное предприятие имеет филиалы, на сайте предоставляется возможность выбрать необходимый город.

На официальном сайте регионального и федерального лидера по объему угледобычи ОАО «СУЭК Кузбасс» имеется раздел «Работа в СУЭК», включающий подразделы: востребованные специалисты (рабочие профессии); студентам и выпускникам; отправить резюме (позволяет соискателю самостоятельно подать резюме с использованием шаблона); вакансии (подраздел постоянно обновляется). Отличительной чертой сайта ОАО «СУЭК Кузбасс» является фильтр вакансий по опыту работы: нет опыта; от 1 года до 3 лет; от 3 до 6 лет; более 6 лет. Наиболее востребованными профессиями, в связи со спецификой угольно-энергетической компании, являются стропальщик, начальник участка, фрезеровщик, шлифовщик, электрогазосварщик.

Подводя итоги анализа официальных сайтов крупных предприятий Кемеровской области, можно сделать вывод, что большинство из них не ведет активную деятельность, связанную с размещением вакантных должностей на своих официальных сайтах в сети «Интернет». Зачастую сайты имеют не слишком удобный функционал, не позволяющий получить информацию об актуальности вакансий или выбрать индивидуальные критерии для поиска работы.

2. Сайты кадровых агентств.

База для анализа формировалась на основе соответствующего запроса в поисковой системе «Яндекс», в результате чего был получен список из 20 кадровых агентств. При последующей актуализации отобрано 12 действующих кадровых агентств, все они имеют собственные сайты. Информация о наличии и актуальности вакансий, размещаемых на сайтах кадровых агентств, представлена на рисунке 3.

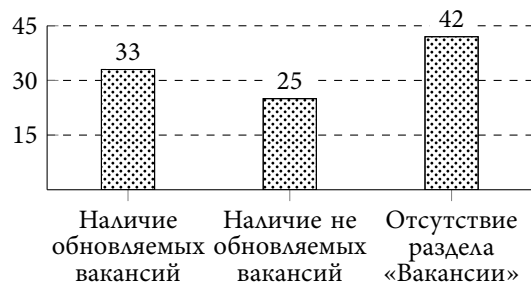


Рисунок 3 – Состояние вакансий на сайтах кадровых агентств Кемеровской области

Как следует из представленных данных, большая часть кадровых агентств (42 %) не публикуют открытые вакансии на сайте, а предпочитают работать лично с соискателями. Не обновляют вакансии на сайте 25 % агентств. И всего 33 % кадровых агентств имеют постоянно обновляющиеся вакансии, структура которых примерно в равных долях представлена рабочими профессиями (грузчик, кладовщик, водитель и т.п.) и служащими (менеджеры разных подразделений, продавец-консультант и т. п.).

Рассмотрим в качестве примера официальный сайт рекрутинговой компании ООО «Кемеровское кадровое агентство». Компания на своем сайте предоставляет возможность для поиска работы в разных городах Кемеровской области, публикуя актуальные вакантные должности без контактных данных работодателя. Список вакансий можно отфильтровать после введения должности, выбора необходи-

мой категории работы и города, а также указав границы заработной платы, образование, опыт работы и характер занятости. Это типичное представление вакансий на сайтах рекрутинговых агентств.

3. Социальные сети, блоги, сайты сообществ специалистов.

Социальные сети, ранее представляющие из себя лишь сферу для развлечений, с большой скоростью разворачивают сервисы деловых коммуникаций. Были изучены страницы в основных социальных сетях (ВКонтакте, FaceBook, Одноклассники, Twitter, Instagram и др.), принадлежащих ранее рассмотренным 12 кадровым агентствам с точки зрения активности представления на них информации о вакансиях. Полученные результаты представлены на рисунке 4.

Результаты свидетельствуют о том, что у половины кадровых агентств отсутствуют страницы в социальных сетях. Публикуются и регулярно обновляются вакансии у 25 % агентств. Следовательно, в социальных сетях кадровые агентства проявляют ещё меньшую активность, чем на официальных интернет-сайтах. Однако, имеются исключения. Например, у кадрового агентства «Persona Colta» отсутствуют вакансии на официальном сайте, но ведется их активная публикация в социальных сетях ВКонтакте, Instagram и FaceBook. В группе или на персональной странице выставляется информация с наименованием должности и контактными данными агентства. При этом во ВКонтакте, Instagram публикуется ссылка на сайт <http://hh.ru/> для более подробного изучения вакансии. Данные о работодателе не раскрываются.

Было изучено присутствие в социальных сетях крупнейших промышленных предприятий Кузбасса. Результаты анализа представлены на рисунке 5.

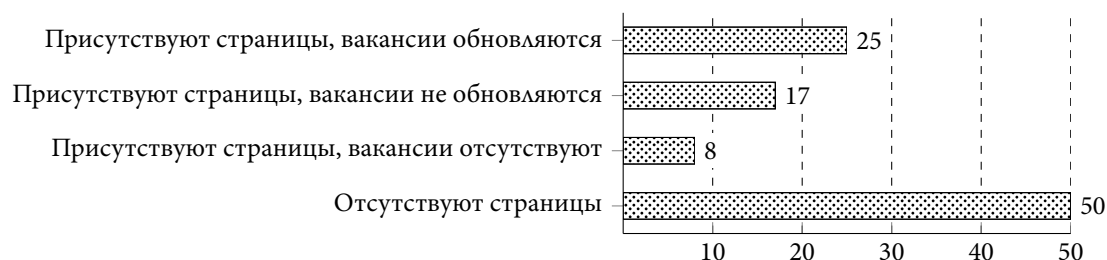


Рисунок 4 – Состояние страниц кадровых агентств Кемеровской области в социальных сетях

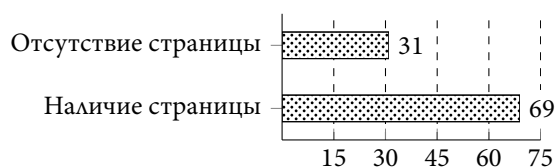


Рисунок 5 – Присутствие крупнейших предприятий Кемеровской области в социальных сетях

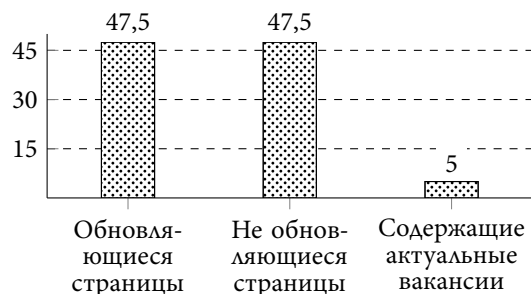


Рисунок 6 – Состояние имеющихся страниц крупнейших предприятий Кемеровской области в социальных сетях

Результаты показали, что у 69 % промышленных предприятий Кемеровской области отсутствуют страницы в социальных сетях. В свою очередь, у 31 % страницы в социальных сетях имеются, информация об их качественных характеристиках представлена на рисунке 6.

Среди представленных в социальной сети страниц предприятий 47 % не обновляются на протяжении 1 года и более. При этом еще 47 % страниц в социальных сетях предприятий обновляются регулярно, но больше в части основных показателей деятельности. И всего одно предприятие (ПАО «Распадская» г. Междуреченск) имеет специализированную группу в социальной сети «ВКонтакте», которая создана с целью привлечения работников разных профессий.

4. Специализированные коммерческие сайты поиска работы.

Указанные сайты в ряде случаев предоставляют открытый доступ совершенно бесплатно или, напротив, имеют закрытую базу, оказывают платные услуги. Отличительная черта таких сайтов – повторяющиеся вакансии.

В конце 2017 года Аналитическим центром НАФИ было проведено исследование на основе инициативного всероссийского опроса с целью выявления наиболее актуальных сайтов поиска работы. Результаты приведены на диаграмме (рис. 7).

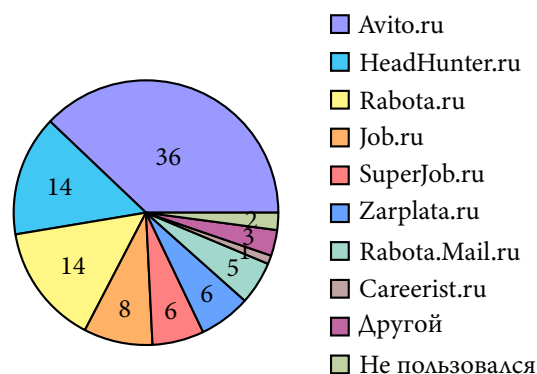


Рисунок 7 – Выявление наиболее актуальных сайтов поиска работы

Исходя из данных, представленных на рисунке, становится очевидным, что наиболее распространенным сайтом поиска работы в 2017 году был Avito.ru.

В настоящее время растет количество сайтов, содержащих вакансии для отдельных сфер деятельности или молодых специалистов. Например, eGraduate.ru помогает молодым специалистам находить работу и строить карьеру, вмещает лучшие вакансии для студентов и выпускников, стажировки, события и программы, справочники по поиску работы и построению карьеры, новости рынка труда. Портал Medpred.ru содержит свежие вакансии фармацевтических компаний в одном месте, является «сайтом № 1» для поиска работы в фарминдустрии. FinExecutive.ru – первый российский рекрутинговый портал для профессионалов в области финансов, инвестиций и консалтинга.

Рейтинг сайтов поисковой системы Rambler/Топ-100 в разделе «Работа и карьера» выдает как наиболее популярные такие ресурсы: Advego.ru – Биржа копирайтинга «Адвего»; Free-Lance.ru – фриланс, удаленная работа; SuperJob.ru – работа, вакансии, резюме; Rabota.ru – поиск работы; Ochrana1.ru – работа в охране и безопасности; HeadHunter.ru – работа, вакансии, база резюме.

Исходя из представленной информации, можно сделать вывод, что набирает популярность удаленная форма занятости.

5. Чат-боты.

По содержанию это роботизированные и упрощенные услуги тех же специализированных сайтов по поиску работы. Но зачастую для того, чтобы начать взаимодействие с ботом, необходимо иметь смартфон с установленным мессенджером (например, Telegram или Viber).

Чаще всего бот задает базовые для соискателя вопросы: возраст, гражданство, опыт работы, готовность работать в сменном графике и др.

Чат-боты полезны и для работодателя. Бот ведет диалоги со всеми соискателями одновременно, собирает и структурирует информацию для рекрутера, а также предоставляет каждому пользователю обратную связь. В итоге, список из 15 подходящих кандидатов появляется у работодателя в несколько раз быстрее. В диалоге чат-бот «HHRobot» задает вопросы, которые помогают отобрать людей по ключевым для работодателя критериям. Помимо «HHRobot» на данный момент также существует сервис чат-бот для поиска работы от поисковой системы «Яндекс». Он называется «Яндекс.Таланты».

Таким образом, бот проводит *скринг* – распределение на подходящих, менее подходящих и совсем не подходящих соискателей для предприятий. А для соискателей, благодаря ответам на вопросы робота, отсекаются ненужные вакансии.

6. Агрегаторы вакансий.

Принцип работы агрегатора заключается в аккумулировании вакансий, которые расположены на специализированных сайтах поиска работы. Агрегаторы вакансий есть у наиболее крупных и известных поисковых систем «Яндекс» и «Google». Наиболее крупным из агрегаторов вакансий является сайт «Trud.com». Такие сайты не имеют собственной базы вакансий. Соискателю предлагается импортировать данные с вакантными должностями, которые первоначально были расположены на других ресурсах. При этом, если соискатель заинтересуется вакансией и решит изучить ее подробнее, перейдя на сайт одного из партнеров сайта-агрегатора, ему будет необходимо оплатить услугу. Агрегаторы вакансий дают возможность сохранить вакансию в закладках, подписаться на оповещения, чтобы получать сводки новых вакансий, схожих с предыдущими запросами.

7. Интерактивный портал Министерства труда и занятости населения Кузбасса.

Поиск вакансий можно осуществлять через Интерактивный портал Министерства труда и занятости населения Кузбасса (бывш. Департамент труда и занятости Кемеровской области, <http://ufz-kemerovo.ru/>) и сайт Службы занятости населения (СЗН, <http://kemozn.ru/>). На сайте СЗН также представлена информация для граждан, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, инвалидам, безработным. Информация по вакансиям СЗН также представлена в общероссийской базе на сайте <http://ir-center.ru/sznregion/>. Информация на сайте обновляется ежедневно. Навигация сайтов даёт возможность простого и расширенного режимов поиска. При расширенном варианте можно выбрать форму собственности работодателя, отдельные характеристики рабочего места (сферу деятельности, заработную плату, систему оплаты труда, характер и режим работы, вид рабочего места, спецпрограммы), а также заполнить интересующие позиции для работодателя, т. е. его требования к соискателю: образование, опыт работы, имеющиеся водительские категории, знание иностранных языков. На каждом из сайтов есть ссылка на Общероссийскую базу вакансий «Работа в России» (<http://trudvsem.ru/>)².

Общероссийская база объединяет вакансии служб занятости населения напрямую от работодателей, от крупнейших коммерческих сайтов поиска работы. Для поиска вакансий на портале регистрироваться необязательно, достаточно выбрать наиболее удобный способ поиска: по названию профессии (указав ее в поисковой строке на главной странице портала); по поисковым критериям (размеру заработной платы, региону работы, типу занятости, графику работы и другим). Результаты поиска будут доступны в виде списка вакансий и на карте. На момент исследования на портале «Работа в России» зарегистрировано 2 011 961 пользователей.

² Федеральной службой по труду и занятости РФ (Роструд) в соответствии с постановлением Правительства РФ создана информационно-аналитическая система Общероссийская база вакансий «Работа в России»: Постановление Правительства РФ от 25 августа 2015 г. № 885 (ред. от 30.01.2018) «Об информационно-аналитической системе Общероссийская база вакансий «Работа в России» (вместе с «Правилами формирования, ведения и модернизации информационно-аналитической системы Общероссийская база вакансий «Работа в России»)

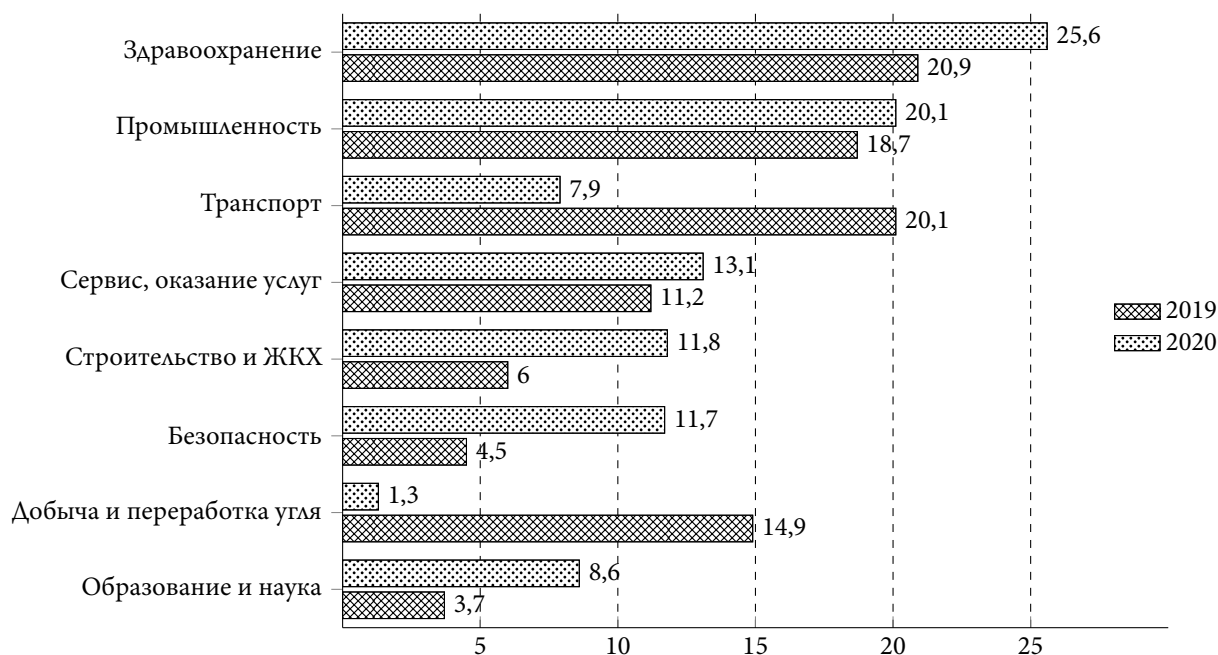


Рисунок 8 – Распределение открытых вакансий Кузбасса по областям профессиональной деятельности

Преимуществами государственных порталов поиска работы являются бесплатность для пользователя, надежность контрагентов, предоставление вакансий напрямую от работодателей, регулярное обновление вакансий, удобство в использовании, отсутствие рекламы. Согласно ст. 25 Закона РФ от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации», работодатели обязаны содействовать проведению государственной политики занятости населения и ежемесячно предоставлять органам службы занятости населения (СЗН) информацию о наличии открытых вакансий для размещения на сайте.

Сравнительный анализ открытых вакансий по областям профессиональной деятельности, опубликованных на Интерактивном портале Министерства труда и занятости населения Кузбасса представлен на рисунке 8.

Как видно из данных рисунка, наибольшая доля вакансий в 2019 году в Кемеровской области приходится на здравоохранение (20,9 %), транспорт (20,1 %) и промышленность (18,7 %). В здравоохранении преобладают вакансии медсестер и высококвалифицированных врачей в государственные медучреждения. На транспорте больше всего вакансий водителей в пассажирские автотранспортные предприятия (ПАТП). В промышленности, добыче и переработке угля преобладают вакан-

сии: машинист, слесарь-ремонтник, сварщик, горнорабочий, электрослесарь подземный.

В 2020 году динамика предлагаемых вакансий направлена в сторону их увеличения: в области безопасности – на 7,2 %, строительства и ЖКХ – на 5,8 %, образования – на 4,9 % и здравоохранения – на 4,7 %. В мае 2020 года стало больше требоваться охранников, полицейских, стрелков и военнослужащих. Это связано с необходимостью поддержания и наведения общественного порядка в условиях самоизоляции граждан при распространении коронавирусной инфекции COVID-19. В условиях пандемии возросло количество вакансий медицинских работников. Резко возросло количество вакансий учителей в общеобразовательные учреждения (наверное, не каждый захотел решать проблемы дистанционного обучения). Незначительный рост количества вакансий произошёл в сервисе – на 1,9 %, за счёт предложения вакансий удалённой работы и промышленности – 1,4 %.

Вследствие ограничений передвижения граждан и бизнеса произошло сокращение вакансий в области транспортных услуг на 12,2 %. Сокращение вакансий в области добычи и переработки угля произошло на 13,6 %. В 2019 году в Кемеровской области были введены в строй сразу 6 новых угольных предприятий, к 2020 году новые рабочие места были уже заполнены.

Выводы и предложения

Проведенное исследование позволяет сделать вывод о том, что не существует единого подхода к представлению информации о вакансиях в интернет-источниках. Зачастую размещаются не обновленные, не актуальные вакансии, на которые фактически невозможно трудоустроиться. При поиске работы в сети «Интернет», соискатель может столкнуться с разного рода проблемами:

1. «Пустые вакансии» – вакантные должности, которые были опубликованы на каком-либо сайте и благополучно забыты в дальнейшем. Они присутствуют в сети, но не регулируются работодателями, при этом не могут быть беспричинно удалены модераторами.

2. Кража денежных средств. Вариантов проведения данного процесса может быть несколько. Например, после того, как соискатель откликнулся на вакансию, работодатель сообщает о том, что работник ему в целом подходит, но при этом ему необходимо приобрести обучающие материалы, чтобы более подробно ознакомиться с аспектами будущего места работы. Для этого он просит перевести деньги на указанный счет или купить эту информацию на поддельном сайте компании. Исходом такой истории могут быть потерянные деньги или информация о банковской карте.

3. Сбор или кража личной информации. Целью такого рода мошенничества является рас-

пространение спама или финансовое мошенничество.

4. Использование соискателей как бесплатной рабочей силы. На сайтах с ложной информацией о работодателе, при отклике, соискатель могут попросить выполнить тестовое задание бесплатно, якобы проверить способности человека. После отправки соискателем выполненного задания работодатель перестает выходить на связь.

5. Привлечение на вебсайты мошенников. В связи с тем, что некоторые сайты не могут проверить работодателей, такое может случиться с каждым. Мошенники используют сайты для поиска работы, чтобы привлечь пользователей на свои страницы, где может случиться одна или несколько из вышеописанных ситуаций.

6. Предложения о вложении денег для заработка в интернете. Например, мошенники могут предложить зарабатывать благодаря денежным вложениям с якобы дальнейшим ростом процента от них или использовать другие схемы.

7. Просьба агентств по трудоустройству заплатить за базу вакансий. При обращении в агентство соискатель может столкнуться с тем, что оно будет просить денежные средства за предоставление доступа к вакансиям. После оплаты обещанная услуга может быть так и не оказана, или доступ будет предоставлен к вакантным должностям, собранным из открытых и бесплатных источников.

Таблица 1 – Унифицированная форма представления информации о вакансии

№	Наименование критериев	Содержание критериев
1	Место работы	Страна, регион, город, организация.
2	Сфера деятельности, наименование должности, профессии	Область профессиональной деятельности в соответствии с профессиональным стандартом, квалификационными справочниками ЕТКС и ТКС.
3	Уровень заработной платы	Диапазон заработной платы от минимальной и до максимально возможной.
4	Должностные обязанности	Необходимые трудовые действия, умения, знания, другие характеристики (водительские категории, знание программного обеспечения, и др.).
5	Требования к образованию	Направление, профиль. Уровень образования: основное общее и среднее общее, среднее профессиональное, высшее (бакалавриат), высшее (специалитет, магистратура), кадры высшей квалификации.
6	Требования к опыту практической работы	Не требуется, не менее двух лет, не менее трёх лет.
7	Характер занятости	Временная работа, постоянная работа, вахтовый способ, удалённая работа, работа с гибким графиком.
8	Обновление имеющихся вакансий	Дата публикации.

8. Неофициальное трудоустройство. Соискатель откликается на вакансию, его принимают на работу, но так как она удаленная, то заключение трудового договора не подразумевается. Далее человек работает на работодателя некоторое время, а в итоге не получает оплату за свой труд.

В наши дни изменилась динамика предлагаемых вакансий в сторону их увеличения в области безопасности, строительства и ЖКХ, образования и здравоохранения. В условиях распространения коронавирусной инфекции изменился характер публикуемых вакансий: резко сократилось количество вакансий водителей, появились вакансии охранников, полицейских, стрелков и военнослужащих. На сайтах трудоустройства отдельно появилась вкладка удаленной работы, работы с гибким графиком.

Для формирования реального представления о вакансии у соискателя, предложена уни-

фикация требований к размещению информации в различных интернет-источниках. Обязательные критерии поиска работы с целью создания четкой рубрикации представлены в таблице 1.

При создании банка вакансий необходимо соблюдать следующие стандарты размещения информации на сервисах поиска работы: обеспечение достоверности информации (актуальность вакансий, возможность реального трудоустройства), защита персональных данных, представление информации на нескольких языках, возможность сохранить вакансию в закладках, подписаться на оповещения, ведение статистики пользователя сайта, обучение населения технологии эффективного поиска работы. Всё это обеспечит возможность соискателю не упустить нужную вакансию, а работодателю – найти ценного работника, а также повысить доверие населения к интернет-источникам поиска работы.

ЛИТЕРАТУРА

1. Долгов В.А. Оптимизация процесса размещения вакансий в современных условиях // Современные тенденции в экономике и управлении: новый взгляд. 2016. № 45. С. 117–122.
2. Агеев Н.В., Макарова Е. Выбор требуемых показателей при составлении объявления о вакансиях // Новое поколение. 2014. № 7. С. 5–11.
3. Сидорова Ю.А. Сравнительный анализ функциональной полноты веб-сайтов, оказывающих услуги по поиску рабочих вакансий // Символ науки. 2016. № 4-1 (16). С. 204–207.
4. Stevenson B. The Internet and Job Search. NBER Working Paper No. 13886. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 2008. 27 p.
5. Kuhn P., Mansour H. Is Internet Job Search Still Ineffective? // The Economic Journal. 2014. Vol. 124. No. 581. Pp. 1213–1233.
6. Suvankulov F., Lau Chi Keung M., Ho Chi Chau F. Job search on the internet and its outcome // Internet Research. 2012. Vol. 22. № 3. Pp. 298–317.
7. Roshchin S., Solntsev S., Vasilyev D. Recruiting and Job Search Technologies in the Age of Internet // Foresight and STI Governance. 2017. Vol. 11. No. 4. Pp. 33–43. DOI: 10.17323/2500-2597.2017.4.33.43.
8. Тихонова И. Новые возможности рекрутинга XXI века // Научный альманах (Социологические науки). 2015. № 7. С. 1277–1280.
9. Autor D.H. Wiring the Labour Market // Journal of Economic Perspectives. 2001. Vol. 15. No. 1. Pp. 25–40.
10. Sakurai K., Okudo Y. Job Seeker Trends. Boston, MA: Boston Consulting Group, 2015.
11. Валенцева Е.В., Черкасова Т.С. Анализ рынка труда с помощью исследования согласования данных вакансии : резюме по квартильным интервалам // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2018. № 10 (101). С. 10–16.
12. Селиверстова М.В., Анфалова Н.С. Контент-анализ о вакансиях на рынке труда города Сургута // Транспортное дело России. 2016. № 2. С. 116–119.
13. Роцин С., Маркова К. Выбор каналов поиска работы на российском рынке труда. Препринт EERC 04/05. М.: Консорциум экономических исследований и образования, 2004.
14. Стуken Т.Ю. Эффективность использования социальных сетей при трудоустройстве // Вестник Омского университета. Серия «Экономика». 2008. № 3. С. 70–75.
15. Социальные сети в системе трудовых отношений / Г.Н. Соколова, Н.Н. Сечко, Е.В. Таранова и др. Минск: Право и экономика, 2008.
16. Соколова Г.Н. Социальные сети как меха-

низм регуляции рыночных отношений // Социология. 2010. № 2. С. 64–74.

17. Сечко Н.Н. Трудоустройство на белорусском рынке труда: социологический анализ // Весті БДПУ. 2013. Сер. 2. № 3. С. 39–44.

18. Маковская Н.В. Особенности функционирования каналов трудоустройства на рынке труда в Беларуси // Вестник Омского университета. Серия «Экономика». 2016. № 3. С. 194–200.

19. Nakamura A.O., Shaw K.L., Freeman R.B., Nakamura E., Pyman A. Jobs Online // Conference Studies of Labour Market Intermediation (May 17–18, 2007). Ed. D.H. Autor. University of Chicago Press: National Bureau of Economic Research, 2009. 447 p. Pp. 27–65.

20. Jansen B.J., Jansen K.J., Spink A. Using the web to look for work: Implications for online job seeking and recruiting // Internet Research. 2005. Vol. 15. No. 1. Pp. 49–66.

21. Brenčič V., Norris J.B. Employers' On-Line Recruitment and Screening Practices // Economic Inquiry. 2012. Vol. 50. No. 1. Pp. 94–111.

22. Лысковская Н.С., Кирюхина А.Н. Тенденции развития моногородов на примере кемеровской области // Сб. тезисов VI Междунар. научн. конф. студентов, аспирантов и молод. уч. «Пищевые инновации в биотехнологии» (14–16 мая 2018 г.). Кемерово: Кемеровский государственный университет, 2018.

23. Макарова Е.А., Кирюхина А.Н. Инвестиционный потенциал туристической привлекательности Шерегеша // Сб. тезисов VI Междунар. научн. конф. студентов, аспирантов и молод. уч. «Пищевые инновации в биотехнологии» (14–16 мая 2018 г.). Кемерово: Кемеровский государственный университет, 2018.

24. Ермакова Ж.А., Корабейников И.Н. Формирование производственных отношений в условиях становления цифровой экономики в Российской Федерации // Экономика региона. 2019. Т. 15, вып. 4. С. 1199–1211. DOI: 10.17059/2019-4-18.

ANALYSIS OF ONLINE SOURCES OF INFORMATION ABOUT VACANCIES ON THE REGIONAL LABOR MARKET

A.N. Kiryukhina

Kemerovo State University,
Kemerovo, Russia

E.A. Morozova

Kemerovo State University,
Kemerovo, Russia

A.V. Mukhacheva

Kemerovo State University,
Kemerovo, Russia

ABSTRACT:

Purpose. Analysis of the quality of information provided by employers about vacancies in Internet sources in the regional labor market in terms of relevance, completeness, and reliability of information.

Methodological base of the research. The analytic base of the research is formed on the basis of open sources of information about vacancies in the regional labor market of the Kemerovo region. For research, Internet sources of job search were divided into seven groups: corporate sites of companies; sites of recruitment agencies; social networks, blogs, community sites of specialists; specialized commercial job search sites; "Chatbots"; job aggregators; interactive portal of the Ministry of Labor and Employment. The study was conducted in May 2019 and 2020 using traditional methods of generalization, grouping, systematization of data, tabular and graphical methods of presenting information.

Key findings. The results of the study showed that a small percentage of vacancies posted on the Internet contain complete and up-to-date information about the job offered. A job seeker in the virtual space risks encountering problems such as "empty" (forgotten) jobs, offers to invest money to earn money, free use of labor, and fraud. The authors have formed requirements for placing information on job search services. A unified form of presenting information about vacancies is proposed. Its use will improve the accuracy and completeness of the information provided about vacancies, which will speed up the search for jobs for applicants and the search for suitable employees for employers.

This article will be useful for managers and experts of public employment services, employees of personnel management departments of commercial enterprises and organizations.

KEYWORDS: Internet sites, recruitment, labor market, job search channels, job search tools, vacancies, employment, COVID-19, pandemic.

AUTHORS' INFORMATION:

Anzhelika N. Kiryukhina, Cand. Sci. (Technical), Associate Professor, Kemerovo State University, 6, Krasnaya Str., Kemerovo, 650000, Russia, oop.vo.ef@gmail.com
ORCID: 0000-0001-8605-1332

Elena A. Morozova, Dr. Sci. (Economical), Professor, Kemerovo State University, 6, Krasnaya Str., Kemerovo, 650000, Russia, morea@inbox.ru
ORCID: 0000-0003-2215-9808

Anna V. Mukhacheva, Cand. Sci. (Economical), Kemerovo State University, 6, Krasnaya Str., Kemerovo, 650000, Russia, oblakkko@mail.ru
ORCID: 0000-0002-3720-4969

FOR CITATION: Kiryukhina A.N., Morozova E.A., Mukhacheva A.V. Analysis of online sources of information about vacancies on the regional labor market // Management issues. 2020. № 3 (64). P. 125–137.

REFERENCES

1. Dolgov V.A. Optimization of the job placement process in modern conditions // Modern trends in economy and management: a new view. 2016. No. 45. Pp. 117–122. [Dolgov V.A. Optimizatsiya protsessa razmeshcheniya vakansiy v sovremennykh usloviyakh // Sovremennye tendentsii v ekonomike i upravlenii: novyy vzglyad. 2016. № 45. S. 117–122.] – (In Rus.)
2. Ageyev N.V., Makarova E. Selecting the required indicators when creating a job ad // New Generation. 2014. No. 7. Pp. 5–11. [Ageyev N.V., Makarova E. Vybore trebuyemykh pokazateley pri sostavlenii ob'yavleniya o vakansiyakh // Novoe pokolenie. 2014. № 7. S. 5–11.] – (In Rus.)
3. Sidorova Yu.A. Comparative analysis of the functional completeness of web sites that provide services for finding job vacancies // Symbol of science. 2016. No. 4-1 (16). Pp. 204–207. [Sidorova Yu.A. Sravnitel'nyy analiz funktsional'noy polnoty veb-saytov, okazyvayushchikh uslugi po poisku rabochikh vakansiy // Simvol nauki. 2016. № 4-1 (16). S. 204–207.] – (In Rus.)
4. Stevenson B. The Internet and Job Search. NBER Working Paper No. 13886. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 2008. 27 p. – (In Eng.)
5. Kuhn P., Mansour H. Is Internet Job Search Still Ineffective? // The Economic Journal. 2014. Vol. 124. No. 581. Pp. 1213–1233. – (In Eng.)
6. Suvankulov F., Lau Chi Keung M., Ho Chi Chau F. Job search on the internet and its outcome // Internet Research. 2012. Vol. 22. № 3. Pp. 298–317. – (In Eng.)
7. Roshchin S., Solntsev S., Vasilyev D. Recruiting and Job Search Technologies in the Age of Internet // Foresight and STI Governance. 2017. Vol. 11. No. 4. Pp. 33–43. DOI: 10.17323/2500-2597.2017.4.33.43. – (In Eng.)
8. Tikhonova I. New recruiting opportunities of the XXI century // Scientific Almanac (Sociological Sciences). 2015. No. 7. Pp. 1277–1280. [Tikhonova I. Novye vozmozhnosti rekrutirovaniya XXI veka // Nauchnyy al'manakh (Sotsiologicheskie nauki). 2015. № 7. S. 1277–1280.] – (In Rus.)
9. Autor D.H. Wiring the Labour Market // Journal of Economic Perspectives. 2001. Vol. 15. No. 1. Pp. 25–40. – (In Eng.)
10. Sakurai K., Okudo Y. Job Seeker Trends. Boston, MA: Boston Consulting Group, 2015. – (In Eng.)
11. Valentseva E.V., Cherkasova T.S. Analysis of the labor market with the help of research on matching data vacancies / resumes for quartile intervals // Science and Education: Household and economy; entrepreneurship; law and management. 2018. No. 10 (101). Pp. 10–16. [Valentseva E.V., Cherkasova T.S. Analiz rynka truda s pomoshch'yu issledovaniya soglasovaniya dannyykh vakansiy: rezyume po kvartil'nym intervalam // Nauka i obrazovanie: khozyaystvo i ekonomika; predprin-

imatel'stvo; pravo i upravlenie. 2018. № 10 (101). S. 10–16.] – (In Rus.)

12. Seliverstova M.V., Anfalova N.S. Content analysis of vacancies in the labor market of Surgut // *Transport business in Russia*. 2016. No. 2. Pp. 116–119. [Seliverstova M.V., Anfalova N.S. Kontent-analiz o vakansiyakh na rynke truda goroda Surguta // *Transportnoe delo Rossii*. 2016. № 2. S. 116–119.] – (In Rus.)

13. Roshchin S., Markova K. Selection of job search channels in the Russian labor market. EERC 04/05 Preprint. Moscow: Consortium for economic research and education, 2004. [Roshchin S., Markova K. Vybór kanálov poiska raboty na rossiyskom rynke truda. Preprint EERC 04/05. M.: Konsortsiúm ekonomicheskikh issledovaniy i obrazovaniya, 2004.] – (In Rus.)

14. Stuken T.Yu. Effectiveness of using social networks in employment // *Bulletin of Omsk University. "Economics" Series*. 2008. No. 3. Pp. 70–75. [Stuken T.Yu. Effektivnost' ispol'zovaniya sotsial'nykh setey pri trudoustroystve // *Vestnik Omskogo universiteta. Seriya «Ekonomika»*. 2008. № 3. S. 70–75.] – (In Rus.)

15. Social networks in the system of labor relations / G. N. Sokolova, N. N. Sechko, E. V. Taranova, and others. Minsk: Law and Economics, 2008. [Sotsial'nye seti v sisteme trudovykh otnosheniy / G.N. Sokolova, N.N. Sechko, E.V. Taranova i dr. Minsk: Pravo i ekonomika, 2008.] – (In Rus.)

16. Sokolova G.N. Social networks as a mechanism for regulating market relations. 2010. No. 2. Pp. 64–74. [Sokolova G.N. Sotsial'nye seti kak mekhanizm regulyatsii rynochnykh otnosheniy // *Sotsiologiya*. 2010. № 2. S. 64–74.] – (In Rus.)

17. Sechko N.N. Employment in the Belarusian labor market: sociological analysis // *Bulletin of BDPU*. 2013. Ser. 2. No. 3. Pp. 39–44. [Sechko N.N. Trudoustroystvo na belorusskom rynke truda: sotsiologicheskii analiz // *Vesti BDPU*. 2013. Ser. 2. № 3. S. 39–44.] – (In Rus.)

18. Makovskaya N.V. Features of functioning of employment channels in the labor market in Belarus // *Bulletin of Omsk University. "Economics" Series*. 2016. No. 3. Pp. 194–200. [Makovskaya N.V. Osobennosti funktsionirovaniya kanálov trudoustroystva na rynke truda v Belarusi // *Vestnik Omskogo universiteta. Seriya «Ekonomika»*. 2016. № 3. S. 194–200.] – (In Rus.)

19. Nakamura A.O., Shaw K.L., Freeman R.B.,

Nakamura E., Pyman A. Jobs Online // *Conference Studies of Labour Market Intermediation* (May 17–18, 2007). Ed. D.H. Autor. University of Chicago Press: National Bureau of Economic Research, 2009. 447 p. Pp. 27–65. – (In Eng.)

20. Jansen B.J., Jansen K.J., Spink A. Using the web to look for work: Implications for online job seeking and recruiting // *Internet Research*. 2005. Vol. 15. No. 1. Pp. 49–66. – (In Eng.)

21. Brenčič V., Norris J.B. Employers' On-Line Recruitment and Screening Practices // *Economic Inquiry*. 2012. Vol. 50. No. 1. Pp. 94–111. – (In Eng.)

22. Lyskovskaya N.S., Kiryukhina A.N. Trends in the development of single-industry towns by the example of the Kemerovo region // *Collection of abstracts of the VI International Scientific Conference of Students, Postgraduates and Young Scientists "Food innovations in biotechnology"* (May 14–16, 2018). Kemerovo: Kemerovo State University, 2018. [Lyskovskaya N.S., Kiryukhina A.N. Tendentsii razvitiya monogorodov na primere kemerovskoy oblasti // *Sb. tezisov VI Mezhdunar. nauchn. konf. studentov, aspirantov i molod. uch. «Pishchevye innovatsii v biotekhnologii»* (14–16 maya 2018 g.). Kemerovo: Kemerovskiy gosudarstvennyy universitet, 2018.] – (In Rus.)

23. Makarova E.A., Kiryukhina A.N. Investment potential of tourist attractiveness of Sheregesh // *Collection of abstracts of the VI International scientific conference of students, postgraduates, and young scientists "Food innovations in biotechnology"* (May 14–16, 2018). Kemerovo: Kemerovo State University, 2018. [Makarova E.A., Kiryukhina A.N. Investitsionnyy potentsial turisticheskoy privlekatel'nosti Sheregesha // *Sb. tezisov VI Mezhdunar. nauchn. konf. studentov, aspirantov i molod. uch. «Pishchevye innovatsii v biotekhnologii»* (14–16 maya 2018 g.). Kemerovo: Kemerovskiy gosudarstvennyy universitet, 2018.] – (In Rus.)

24. Ermakova Zh.A., Korabeynikov I.N. Formation of industrial relations in the context of the digital economy development in the Russian Federation // *Regional economy*. 2019. Vol. 15. No. 4. Pp. 1199–1211. DOI: 10.17059/2019-4-18. [Ermakova Zh.A., Korabeynikov I.N. Formirovanie proizvodstvennykh otnosheniy v usloviyakh stanovleniya tsifrovoy ekonomiki v Rossiyskoy Federatsii // *Ekonomika regiona*. 2019. T. 15, vyp. 4. S. 1199–1211. DOI: 10.17059/2019-4-18.] – (In Rus.)

НАСЕЛЕНИЕ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ О КОРОНАВИРУСНОЙ ИНФЕКЦИИ И ЕЁ СОЦИАЛЬНЫХ ПОСЛЕДСТВИЯХ

УДК: 316.4.06

ГРНТИ: 04.21.61

ББК: 60.524

Код ВАК: 22.00.04, 22.00.08

DOI: 10.22394/2304-3369-2020-3-139-153

А.С. Ваторопин

Российская академия народного хозяйства и
государственной службы при Президенте РФ,
Екатеринбург, Россия
AuthorID: 286350

Н.Б. Костина

Российская академия народного хозяйства и
государственной службы при Президенте РФ,
Екатеринбург, Россия
AuthorID: 624093

Д.А. Калугина

Российская академия
народного хозяйства и
государственной службы
при Президенте РФ,
Екатеринбург, Россия
AuthorID: 336068

В.Ю. Черкасова

Российская академия
народного хозяйства и
государственной службы
при Президенте РФ,
Екатеринбург, Россия
AuthorID: 472277

Э.И. Гараева

Российская академия
народного хозяйства и
государственной службы
при Президенте РФ,
Екатеринбург, Россия

АННОТАЦИЯ:

Основной целью исследования является мониторинг общественного сознания жителей Свердловской области и последующая оценка социального настроения и самочувствия населения в период ограничений, связанных с пандемией коронавирусной инфекции.

Для получения данных исследовательской группой кафедры теории и социологии управления Уральского института управления – филиала РАНХиГС было проведено социологическое исследование в форме онлайн-опроса жителей области. Общий объем выборки – 1 000 человек. В качестве индикаторов оценки выбраны: информированность населения Свердловской области о пандемии, доверие к различным источникам информации, отношение к принимаемым органами власти мерам по противодействию распространению инфекции, воздействие режима изоляции на самочувствие и материальное положение граждан.

В процессе исследования была выявлена зависимость отношения населения к тому, что связано с коронавирусной инфекцией и с установленным режимом самоизоляции, от источников получаемой информации и доверия к ним. Для большинства населения это интернет, соцсети и информация, полученная от родственников и знакомых. Центральные телевизионные каналы пользуются доверием менее половины опрошенных. Официальные заявления не вызывают доверия примерно у трети граждан, региональные лидеры пользуются несколько большим доверием в отношении информации по пандемии, чем федеральные. Эти и другие результаты исследования представляют практическую значимость для осуществления профилактической работы с населением, поиска дополнительных информационных каналов, построения диалога власти и граждан во избежание социальной дестабилизации в регионе.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: общественное сознание, социальное самочувствие, противодействие пандемии, режим самоизоляции, меры по защите от коронавирусной инфекции, социальная дестабилизация, доверие власти, доверие источникам информации.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Александр Сергеевич Ваторопин, доктор социологических наук, доцент, Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации,
620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, alexandr.vatoropin@ui.ranepa.ru

Наталия Борисовна Костина, доктор социологических наук, профессор, Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации,
620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, Natalya.kostyna@ui.ranepa.ru

Диана Александровна Калугина, кандидат социологических наук, доцент, Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации,
620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, Diana-kalugian@yandex.ru

Виолетта Юрьевна Черкасова, кандидат социологических наук, доцент, Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации,
620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, violett.cherckasowa@yandex.ru

Эльнара Ильфатовна Гараева, Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации,
620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, el.garaeva@bk.ru

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Ваторопин А.С., Костина Н.Б., Калугина Д.А., Черкасова В.Ю., Гараева Э.И. Население Свердловской области о коронавирусной инфекции и её социальных последствиях // Вопросы управления. 2020. № 3 (64). С. 139–153.

В самом начале третьего десятилетия XXI в. мир столкнулся с ситуацией, изменившей, что называется, в одночасье, привычный образ жизни всех без исключения государств, регионов, социальных и профессиональных групп. Речь, конечно же, идет о новой коронавирусной инфекции COVID-19, опасной не только своим быстрым распространением по земному шару, но и, прежде всего, непредсказуемыми последствиями для здоровья и жизни больших групп людей во всем мире.

Для предотвращения распространения инфекции правительствами большинства стран, как известно, были введены достаточно жесткие ограничения, которые повлекли за собой негативные сценарии функционирования всех без исключения сфер социальной жизни во время распространения COVID-19.

В медицинской литературе изучаются различные проявления эпидемиологической си-

туации [1], специфика ее протекания в различных регионах России [2], опыт преодоления эпидемий в различные периоды истории [3]. Для анализа общественной реакции на сложную эпидемиологическую обстановку методологически значимыми становится исследование факторов социальной напряженности [4], поведенческих стратегий населения в ситуации дестабилизации [5], формы протестных настроений [6], уровень доверия населения к власти в ситуации кризиса [7; 8].

Озвучивая основные меры по борьбе с пандемией в России, В. В. Путин в своем обращении к гражданам страны подчеркнул: «Они обязательны, эти шаги, к исполнению всеми уровнями власти, всеми организациями, независимо от формы собственности и ведомственной подчиненности... Я прошу и граждан страны отнестись к предпринимаемым шагам с пониманием» [9].

Таким образом, в условиях пандемии COVID-19 большое значение приобретает не только ее медицинский аспект – предотвращение заражения больших групп людей, своевременное оказание помощи заболевшим, разработка препаратов для лечения болезни и вакцины для ее профилактики – но и социальный, а именно, удовлетворение потребности в безопасности. Как отмечает Ю. Р. Вишневский, «в общественном сознании закрепилось представление о безопасности как совокупности условий, которые должны быть предоставлены социальными институтами, правоохранительными органами, государством и т. д.» [10, с. 34].

В этой связи, полагают авторы исследования, важен анализ экономических и социальных последствий пандемии, которые, без преувеличения, так или иначе затрагивают каждого человека. При этом очевидно, что в разных регионах страны ситуация складывается по-разному. Соответственно, и меры, которые применяются и будут применяться для борьбы с распространением опасной инфекцией и ее социальными последствиями, должны учитывать специфику каждого региона Российской Федерации.

Субъекты государственного управления на федеральном и региональном уровнях, в том числе и Свердловская область, предпринимают различные меры для борьбы с коронавирусной инфекцией и нарастающим социально-экономическим кризисом, которые специалистами и политиками оцениваются по-разному. В прессе, на телевидении, в социальных сетях ведется активная полемика по поводу их результативности. Провластные политики и СМИ защищают действия государственного руководства, оппозиция их критикует, подчас достаточно резко и нелицеприятно. При этом очевидно, что и те, и другие апеллируют к массам, стараются убедить их в своей правоте. И это понятно: именно массы, народ в конечном итоге будут определять то, что произойдет с нашей страной в целом и каждым регионом в отдельности уже в ближайшие месяцы. Сохранится ли социально-политическая стабильность или начнутся социальные потрясения, чреватые непредсказуемыми последствиями? Ответы на эти вопросы нуж-

но искать уже сегодня, когда еще есть возможность откорректировать проводимую антикоронавирусную политику.

И здесь свою роль могут сыграть социологические исследования. Они позволяют «мониторить» состояние общественного сознания и в итоге почувствовать и адекватно оценить социальное настроение и самочувствие населения, степень доверия к власти, не пропустить тот момент, когда люди от отчаяния готовы будут «выйти на улицу» вследствие потери работы, дохода, опасений за здоровье и жизнь (свои и своих близких) и т. п. «Анализируя состояние общественного сознания, необходимо особо отметить, что люди судят о своем положении не по громким обещаниям и декларациям, а по той реальной ситуации, в которой они находятся в своей повседневной жизни», — отмечает Ж. Т. Тощенко [11, с. 70]. Любые вводимые властью ограничительные меры, особенно имеющие быстро проявляющиеся последствия практически во всех аспектах повседневной жизни, могут иметь позитивный эффект только в том случае, если они понимаются и принимаются управляемыми субъектами, которые готовы их выполнять. Реализация решения, принятого властными структурами, будет эффективной только в том случае, если люди, которым оно адресовано, будут его выполнять. Информация о наличии такой готовности и ее степени может быть получена в результате проведения социологических исследований. Одно из таких исследований проведено авторами статьи с целью изучения информированности населения Свердловской области о пандемии, принимаемых органами власти мерах по противодействию распространению коронавирусной инфекции, об оценке её социальных.

Рассматривая регион как социальную общность с присущими ей ценностными ориентациями, условиями жизни, системой взаимодействий, будем опираться на пространственный подход. Г. Е. Зборовский в качестве одного из определяющих данную общность факторов выделяет «стабильно ограниченную территорию (постоянное место жительства), на которой осуществляется социальное взаимодействие людей, обладающих прочными связями между собой» [12, с. 72].

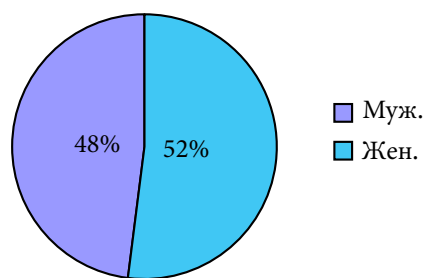


Рисунок 1 – Распределение респондентов по полу

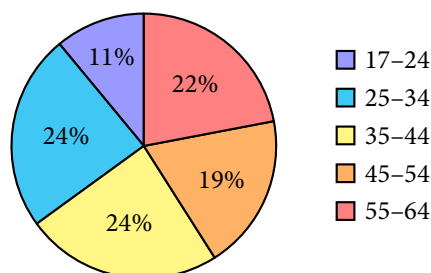


Рисунок 2 – Распределение респондентов по возрасту

При подготовке к проведению исследования сформулированы задачи о выявлении мнений населения области о том:

- насколько опасной они считают коронавирусную инфекцию;
- соблюдают ли режим самоизоляции и как к нему относятся;
- доверяют ли информации центральной и региональной власти, а также СМИ по поводу пандемии;
- как сказывается на их материальном положении режим самоизоляции;
- как они относятся к работе в дистанционном режиме.

В ходе проведения исследования методом интернет-анкетирования были опрошены жители Свердловской области (1 000 чел.). Распределение участников по полу и возрасту представлено на рисунках 1 и 2.

Полученные нами данные свидетельствуют о том, что подавляющее большинство опрошенных жителей нашей области (96,3 %) считает, что они знают, как распространяется коронавирусная инфекция (рис.3). Это неудивительно, т. к. пандемия сегодня является главной топовой темой информационного поля в России и в мире.

Можно сказать, что практически все опрошенные назвали страну, из которой началось распространение коронавируса, – Китай

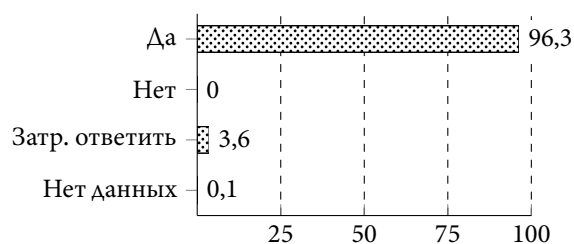


Рисунок 3 – Знаете ли Вы, как человек может заразиться коронавирусной инфекцией? (в % от числа ответивших)

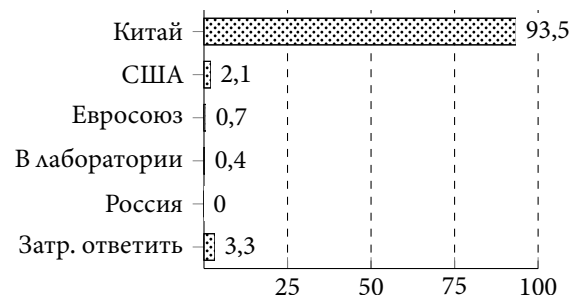


Рисунок 4 – Знаете ли Вы, где впервые проявилась коронавирусная инфекция? (в % от числа ответивших)

(93,5 %) (рис. 4). Судя по полученным нами данным, на мнение свердловчан никак не повлияла ведущаяся в СМИ дискуссия, в которой США и КНР обвиняют друг друга в возникновении и распространении вируса, приведшего к пандемии.

Достаточно хорошо граждане осведомлены и об основных мерах защиты от коронавируса, что следует из рисунка 5. В первую очередь, это соблюдение социальной дистанции (90,1 %), далее – использование вне дома масок и перчаток (79 %), избегание массовых скоплений людей (73,4 %), наконец, самоизоляция дома (70,1 %). В то же время необходимость регулярного соблюдения гигиены, включая контроль за чистотой рук, отметила лишь незначительная доля опрошенных (1,7 %), и совсем не считается важным такой способ защиты как использование антисептиков (0,4 %). И это на фоне того, что и медики, и СМИ, и представители власти постоянно акцентируют внимание на этих моментах. Видимо, санитарное просвещение населения должно быть регулярным, независимо от пандемии, чтобы простые действия вошли в привычку повседневной жизни. Можно сделать вывод, что далеко не все способы передачи коронавирусной инфекции действительно известны респондентам: например, способ заражения через предметы, на которые попадает

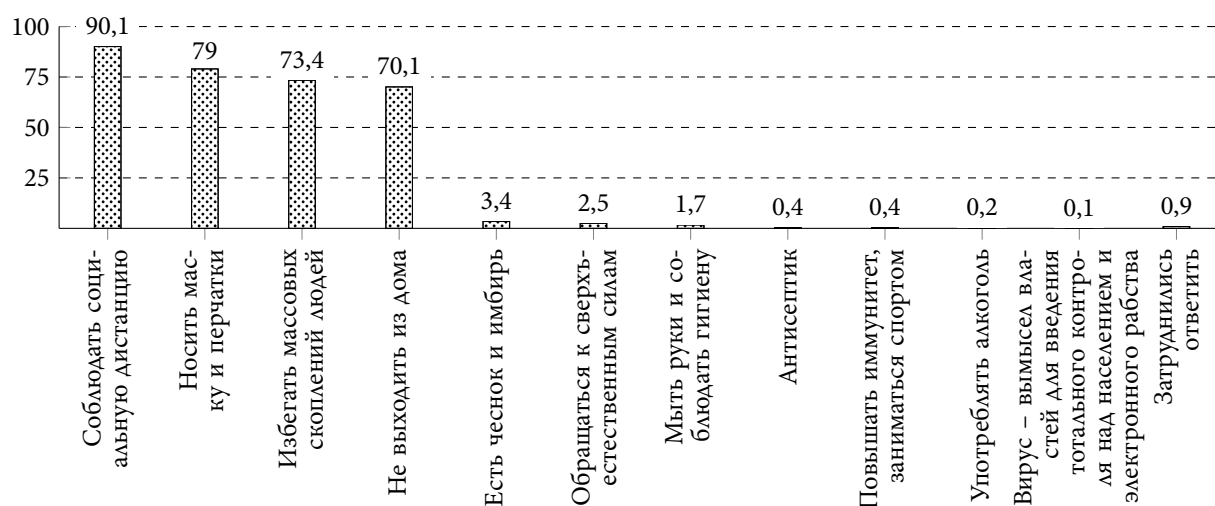


Рисунок 5 – Какие основные способы защиты от коронавируса Вы знаете?
(в % от числа ответов; допускалась возможность выбора нескольких вариантов ответа)

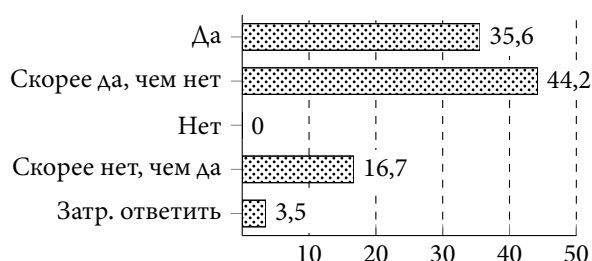


Рисунок 6 – Согласны ли Вы с тем, что коронавирусная инфекция чрезвычайно опасна?
(в % от числа ответивших)

вирус. Специалисты отмечали, что на различных поверхностях он может сохраняться до 3-х суток. Поэтому, вероятно, имеет смысл в ходе профилактической антивирусной кампании обратить внимание на эту опасность для граждан, когда они покидают стены своей квартиры (дома).

Данные, полученные нами и представленные на рисунке 6, показали, что абсолютное большинство жителей нашей области (79,8 %) считают коронавирусную инфекцию чрезвычайно опасной. Противоположной точки зрения, причем не без некоторых сомнений, придерживается только каждый шестой из опрошенных (16,7 %).

При этом обращает на себя внимание тот факт, что более 2/3 респондентов (69,1 %) полагают, что нынешняя пандемия не опасней обычных гриппа и пневмонии, что явно не соответствует оценке коронавируса как очень опасного. Это может быть как отражением ведущейся в медицинских кругах дискуссии по поводу характера COVID-19, так и проявлением определенной противоречивости сформиро-

вавшихся в нашем регионе оценок. Выявленное несоответствие приводит к выводу: понимая опасность коронавирусной инфекции, но оценивая ее по аналогии с гриппом, люди подсознательно ставят под сомнение необходимость принимаемых жестких мер для противодействия ей. Действительно, сезонный грипп и обычная пневмония не требуют таких серьезных мер предосторожности и ограничений. На наш взгляд, для решения задачи по противодействию распространения инфекции необходимо ограничить публичную дискуссию специалистов по вопросу опасности пандемии, по крайней мере, до момента ее окончания.

Влияние СМИ, осуществляющих антивирусную профилактику, чувствуется при анализе ответов на вопрос, что означает самоизоляция при режиме повышенной готовности для борьбы с коронавирусной инфекцией. 85,8 % респондентов правильно ответили на него (рис. 7). Однако, обращает на себя внимание то, что каждый девятый из ответивших (11 %) считает, что можно вести обычный образ жизни, кроме посещения массовых мероприятий.

Добавим к этому, что 16,6 % респондентов часто нарушают или вообще не соблюдают режим самоизоляции (рис. 8). Как показывает анализ данных о распространении инфекции уже после проведения нашего опроса, негативным результатом этого выступают «всплески» количества заболевших в Свердловской области в период с 17 по 27 мая 2020 г.

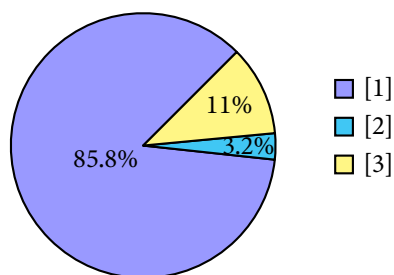


Рисунок 7 – Самоизоляция при режиме повышенной готовности означает: [1] без острой необходимости не выходить из дома и максимально ограничить контакты с другими людьми, пользоваться защитными средствами; [2] ни при каких обстоятельствах не выходить на улицу, необходимые продукты и лекарства заказывать с доставкой; [3] можно вести обычный образ жизни, гулять по улице, ходить в магазины, но не посещать массовые мероприятия (в % от числа ответивших).

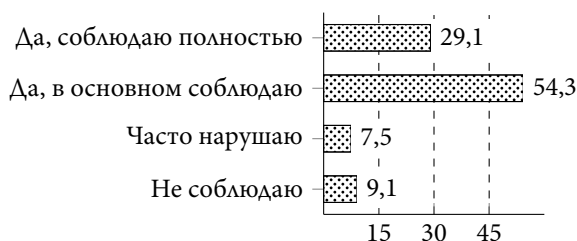


Рисунок 8 – Соблюдаете ли Вы объявленные в Свердловской области правила самоизоляции? (в % от числа ответивших)



Рисунок 9 – Как Вы относитесь к правилам самоизоляции, объявленным в Свердловской области? (в % от числа ответов)

Между жителями Екатеринбурга и теми, кто живет за его пределами, нет различий в соблюдении правил самоизоляции. А вот по полу и возрасту такие различия выявлены. Среди мужчин нарушителей самоизоляции в 2,5 раза больше, чем среди женщин (25,0 % против 9,1 %). Самой недисциплинированной группой являются граждане в возрасте от 17 до 24 лет (23,7 % нарушают режим). Меньше всего нарушителей среди тех, чей возраст в пределах от 45 до 54 лет (12,6 %). Таким образом, в самом общем виде нарушителя режима самоизоляции в Свердловской области (включая Екатеринбург) можно описать так: молодой человек в возрасте от 17 до 24 лет. Это группа риска.

Таким образом, можно констатировать, что десятки тысяч человек в Свердловской области, сознательно или бессознательно, готовы нарушать и нарушают установленный режим самоизоляции со всеми вытекающими из этого негативными последствиями как для эпидемиологической обстановки, так и для перспектив снятия ограничений и восстановления экономики. В такой ситуации ясно, что у профилактических служб в регионе еще достаточно поле деятельности, и их не должен успокаивать тот факт, что большинство (83,4 %) все же придерживается правил, которые разработали региональные власти.

Одной из задач исследования было выявление отношения жителей области к объявленному режиму самоизоляции (рис. 9). Поддерживают этот режим 43,3 % респондентов, считают чрезмерным 27,4 %, недостаточным – 16,7 %; 12,6 % затруднились ответить. На основании этого можно сделать вывод, что в Свердловской области не сформировалось однозначное общественное мнение по вопросу о режиме самоизоляции.

Основные причины, по которым установленный в области режим каждый четвертый респондент считает чрезмерным, представлены в таблице 1. Почти 2/3 сторонников этой точки зрения (64,4 %) указывают на ущерб от него для экономики страны и области; 40,6 % – на психологические проблемы из-за самоизоляции; почти столько же (39,6 %) боятся потерять или уже потеряли работу; 30,0 % опасаются снижения доходов граждан и обнищания; треть из анализируемой группы (32,9 %) вообще не считают коронавирусную инфекцию опасной. Понятно, что эта категория людей будет приветствовать ослабление режима самоизоляции, особенно, если после этого им удастся вернуть свои доходы, и, наоборот, будет выступать против любого ужесточения мер борьбы с коронавирусом. В результате возможен рост социальной напряженности в регионе. Сохранение режима самоизоляции может также привести к тому, что произойдет «отторжение власти»: так считает каждый десятый (9,8 %) из тех, кто критикует меры по борьбе с коронавирусом. Впрочем, в общей массе опрошенных эту позицию поддерживают немногие – 3,0 %.

Таблица 1 – Почему Вы считаете эти правила чрезмерными?

Ответы	Частота	%
Эти правила наносят ущерб экономике страны	192	64,4
Самоизоляция очень тяжело переносится психологически	121	40,6
Из-за этих правил я потерял или могу потерять работу	118	39,6
Я не считаю коронавирусную инфекцию опасной	98	32,9
Ограничение физической активности и кислорода приводит к ослаблению иммунитета, нужно разрешить гулять и заниматься спортом	10	3,4
Данные правила противоречивы и непонятны	8	2,7
Это нарушает законодательства, является принуждением	6	2,0
Отсутствует должная поддержка населения и бизнеса государством	5	1,7
Есть перегибы со штрафами и вмешательством силовых структур	4	1,3
Эти правила не дают возможности заботиться о пожилых родственниках	1	0,3
Итого ответивших:	298	189,0¹

Прим.: допускалась возможность выбора нескольких вариантов ответа.

Таблица 2 – Если Вы считаете, что введенных ограничений самоизоляции недостаточно, что ещё можете предложить?

Ответы	Частота	%
Ввести ЧС, карантин	33	25,8
Ужесточить контроль и санкции	31	24,2
Ввести более жесткие ограничения на выход из дома	21	16,4
Ввести пропускную систему	14	10,9
Выдать деньги населению	12	9,4
Ввести абсолютный запрет на выход из дома	8	6,3
Вывести на улице больше патрулей	8	6,3
Закрыть выезд и въезд из других регионов	8	6,3
Обеспечить обязательное ношение масок	7	5,5
Ограничить работу компаний не первой необходимости	6	4,7
Обеспечить уборку территории от пыли и грязи, мытьё (дезинфекцию) подъездов	4	3,1
Выдавать всем средства защиты или продавать по разумной цене	4	3,1
Тестировать на коронавирус всех	3	2,3
Делать больше объявлений о правилах	2	1,6
Обезопасить медиков	1	0,8
Закрыть храмы	1	0,8
Строить больницы	1	0,8
Итого ответивших:	128	128,1²

Прим.: допускалась возможность выбора нескольких вариантов ответа.

Таблица 3 – Как изменилось материальное положение Вашей семьи за время самоизоляции? (в % от числа ответивших)

Ответы	%
Доход увеличился	0,9
Существенных изменений в доходах почти не произошло	28,2
Доход снизился, но незначительно	22,5
Доходы сильно снизились, но на необходимое пока хватает	25,6
Доходов нет, средства остались только на ближайшее время	12,5
Доходов нет, средств к существованию не осталось совсем	6,7
Получаю пенсию	2,6
Доходы сохранились, расходы уменьшились	0,1
Пока не знаю	0,9
Итого ответивших:	100,0

¹ Сумма превышает 100 %, поскольку один опрошенный мог дать несколько ответов одновременно. Среднее число ответов на 1 опрошенного – 1,9.

² Сумма превышает 100 %, поскольку один опрошенный мог дать несколько ответов одновременно. Среднее число ответов на 1 опрошенного – 1,3.

Обратим внимание на то, что, несмотря на рост заболеваемости, вызванной COVID-19, сторонников ужесточения режима самоизоляции почти в два раза меньше, чем тех, кто считает режим чрезмерным. Какие же меры предлагают респонденты, считающие существующий режим ограничений недостаточным? Четверть из них (25,8 %) выступают за введение в стране режима ЧС (то есть за самые строгие меры); почти столько же (24,2 %) – за ужесточение контроля и санкций; каждый шестой (16,4 %) – за более жесткие ограничения на выход из дома; каждый десятый – за введение пропускной системы (табл. 2). По-видимому, любая из этих мер (возможно, за исключением введения режима ЧС как чрезвычайно жесткой меры) найдет поддержку у представителей данной группы населения. Такой «подъем патерналистских настроений и стремление к социальной справедливости характерен для периодов социальных напряжений», отмечают Н. Г. Чевтаева и другие социологи в своих исследованиях [5, с. 89]. Однако, надо иметь в виду, что это относительно малочисленная группа, если исходить из общего числа проживающих в Свердловской области людей. Особо следует учитывать непопулярность такой меры как введение режима ЧС: ее предложили только 3,3 % респондентов.

На отношение к режиму самоизоляции и поведение людей влияют разные факторы: психологическое состояние, связанное с нахождением в замкнутом пространстве и отсутствием свободы передвижения вне дома; коммуникационные ограничения, влияющие на семейные отношения; материальные проблемы, обусловленные потерей работы или вынужденным неоплачиваемым отпуском и т. д. Проведенное нами исследование позволяет оценить степень влияния этих факторов.

Около половины (48,6 %) респондентов переносит режим самоизоляции нормально. Чуть меньше трети (31,1 %) жалуются, что тяжело все время находиться дома; почти каждый шестой (14,0 %) переживает сильный стресс.

При этом жалобы на отсутствие свободы передвижения характерны, прежде всего, для представителей группы 17–24-х летних (41,2 %), а на сильный стресс – для тех, кто

входит в группу от 25 до 34 лет (20,2 %). Менее всего жалуется на свое состояние в условиях самоизоляции старшее поколение – от 55 до 64 лет: среди них стресс испытывают всего 3,2 % ответивших. В определенной степени на психологическое состояние населения области влияет место проживания: среди тех, кто живет в Екатеринбурге, чувствуют себя нормально 43,7 %, а за пределами областного центра – 55,5 %. Очевидно, что такой результат был ожидаем, если учитывать различия в условиях жизни в мегаполисе по сравнению с небольшими городами и населенными пунктами. Интересно также подчеркнуть, что исследование не выявило заметных отличий в психологической реакции на самоизоляцию среди мужчин и женщин.

Если говорить об отношениях в семьях, то почти 2/3 респондентов (62,9 %) ответили, что эти отношения не изменились, а каждый пятый (19,8 %) – что они улучшились и члены семьи стали больше поддерживать друг друга. Отрицательное влияние на семейные отношения отметили 15,5 % опрошенных (усилилось напряжение, участились конфликты). Однако, о разрыве отношений речь пока не идет: лишь единицы (1,8 %) указали, что конфликт в семье зашел слишком далеко (рис. 10). При этом и мужчины, и женщины оценили ситуацию в семье примерно одинаково.

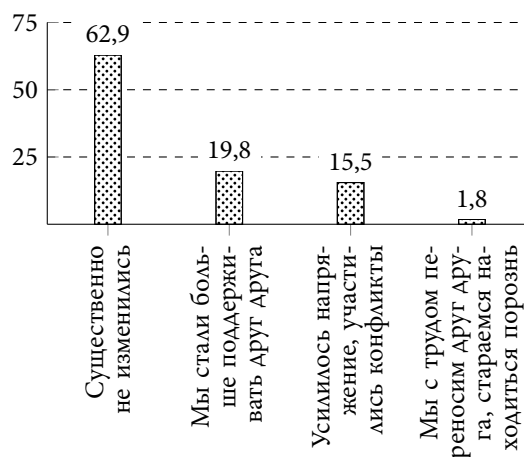


Рисунок 10 – Как изменились отношения в Вашей семье во время пандемии коронавируса? (в % от числа ответивших)

На вопрос «Как изменилось материальное положение Вашей семьи за время самоизоляции?» половина респондентов (50,7 %) ответила, что оно не изменилось или измени-

лось незначительно. У четверти опрошенных (25,6 %) доходы сильно снизились, но на необходимые потребности денег пока хватает. При этом каждая пятая семья (19,2 %) оказалась в очень тяжелом материальном положении: либо заканчиваются средства к существованию, либо уже закончились (табл. 3). Но при этом не нужно забывать, что опрос проводился еще в апреле 2020 г., в течение прошедшего после этого месяца ситуация с доходами населения вследствие продолжающегося периода ограничений на открытие многих организаций и предприятий только усугубилась. В связи с этим очевидно, что органам власти Свердловской области необходимо принимать системные решения, планировать спектр мероприятий по социальной защите различных категорий населения. Поддержка наименее обеспеченных граждан в виде выплат денежных средств в размере прожиточного минимума, а также пособий на детей (например, единовременная выплата 10 тысяч рублей семьям, в которых имеются дети от 3 до 16 лет) вряд ли поможет решить проблему, так как этих средств явно недостаточно. Вероятно, пришло время подумать о введении т. н. базового дохода для таких семей, по крайней мере, пока продолжается пандемия. Такой доход должен быть рассчитан исходя из реальных месячных расходов семьи, проживающей в Свердловской области. Не менее, чем семьи с детьми, в поддержке нуждаются и те, кто потерял работу в виду закрытия предприятий (прежде всего, это сфера малого бизнеса), люди пожилого и старческого возраста. Здесь будет необходима поддержка центральной власти, обсуждение и решение проблем этих групп следует осуществлять на федеральном уровне.

В ходе исследования проявилась явная тенденция в отношении ситуации с доходами граждан и их семей в условиях пандемии. Суть ее в том, что чем беднее группа населения, тем больше в ней особо нуждающихся граждан. В группе, которую можно обозначить как очень бедную (денег до начала инфекции не хватало даже на приобретение продуктов питания), сегодня к особо нуждающимся отнесли себя 42,1 % респондентов. В группе бедных (денег хватало только на приобретение продуктов питания) таковых оказалось 26,3 %.

Среди тех, чьи доходы можно обозначить как ниже средних (денег было достаточно для приобретения необходимых продуктов, одежды, более крупные покупки приходилось откладывать), особо нуждающихся 18,7 %. Наконец, в группе со средними и выше средних доходами (покупка большинства товаров длительного пользования (холодильник, телевизор) не вызывало трудностей, однако купить квартиру не могли) особо нуждающиеся составили 15,3 %. Несколько нарушают общую картину те, кого можно назвать богатыми (денег было достаточно, чтобы ни в чем себе не отказывать): особо нуждающихся среди них оказалось 16,2 %. Однако, это легко объяснимо: во-первых, это категория респондентов самая малочисленная, и даже несколько человек составляют в ней заметный процент; во-вторых, большинство из них являются бизнесменами, и кто-то разорился из-за пандемии и связанно с ней мирового экономического кризиса.

Итак, полученные результаты позволяют сделать выводы о том, что при продлении или ужесточении режима самоизоляции необходимо учитывать, прежде всего, такие факторы, влияющие на отношение населения к самоизоляции, как психологический дискомфорт, который в любое время может перейти в стресс, и крайне тяжелое материальное положение значительной доли семей, проживающих в Свердловской области.

На отношение населения к режиму самоизоляции может влиять и такой фактор, как работа «на удаленке». Какие здесь существуют проблемы? Положительно к такой работе относятся 61,5 % респондентов, в той или иной мере отрицательно – почти треть (32,6 %) (рис. 11).



Рисунок 11 – Как Вы относитесь к работе «на удаленке»? (в % от числа ответивших)

Последняя группа опрошенных выделяет следующие трудности при работе в удаленном режиме:

- требуется дополнительное техническое обеспечение – 40,9 %;
- увеличивается объем работы – 33,7 %;
- мешают работать члены семьи – 32,0 %;
- сложно организовать свой рабочий день – 13,1 %;
- ужесточается режим контроля со стороны руководителя – 12,3 %.

Интересно отметить, что на проблему со здоровьем (ухудшилось зрение) пожаловался только один респондент. Судя по всему, относительно короткий период работы «на удаленке» пока не сказывается на физическом самочувствии работников – только на психологическом. Однако, не стоит исключать, что эта проблема может стать одной из основных, если режим самоизоляции будет продлеваться и дальше (на месяц и более).

Следует подчеркнуть, что общее отношение населения к тому, что связано с коронавирусной инфекцией и с установленным режимом самоизоляции, во многом определяется источниками получаемой информации и доверием к ним. Здесь были получены следующие результаты (рис. 12).

Две трети опрошенных (64,2 %) получают информацию с интернет-сайтов (журналы, газеты и т. п.) и практически столько же (64,1 %) – из социальных сетей и блогов. Телепередачи (включая интернет-телевидение), посвященные пандемии, смотрит половина (52,5 %) респондентов, слушает радио каждый шестой (15,1 %). 22,3 % граждан пользуются информацией, полученной от родственников и знакомых («сарафанное радио»). Последний источник, в отличие от интернета, телевидения и радио, абсолютно не контролируем, и поэтому особо опасен с точки зрения распространения слухов и разного рода «страшилок» и, как результата, панических настроений в обществе. Так как контроль за этим информационным каналом фактически не реализуем на практике, то можно предложить в дополнение к уже существующему мониторингу соцсетей, блогов, теле- и радиопередач, где эти слухи также могут получить распространение и за них может быть назначено наказа-

ние, такой способ, как *опережающее опровержение в СМИ*, если есть опасность проникновения нежелательного слуха в широкие массы населения. Разумеется, должен быть продуман механизм отслеживания подобных слухов.

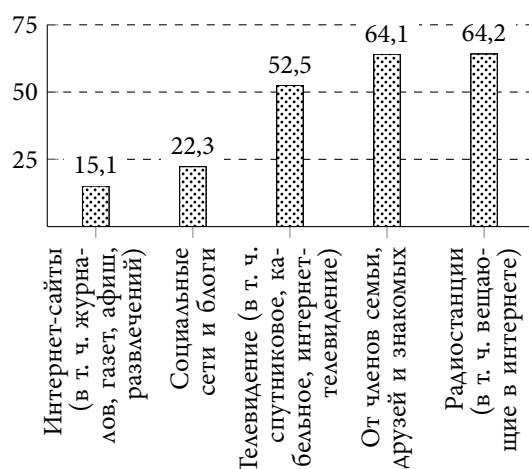


Рисунок 12 – Из каких источников Вы получаете информацию о коронавирусной инфекции? (в % от числа ответов; допускалась возможность выбора нескольких вариантов ответа)

В этой связи возникает проблема, связанная с доверием граждан к источникам информации о коронавирусной инфекции. Например, центральные ТВ-каналы пользуются доверием только 43,7 % опрошенных, а не доверяют им 41,5 %. Более оптимистично выглядит ситуация с доверием к власти: официальным лицам Свердловской области доверяют 58,5 % респондентов, не доверяют 31,6 % (рис. 13); официальным лицам, представляющим руководство страны, – 54,5 % и 36,5 % соответственно.

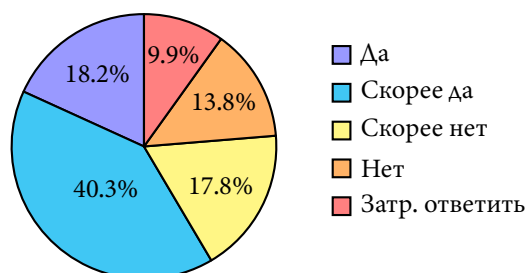


Рисунок 13 – Доверяете ли Вы информации, которую сообщают официальные лица Свердловской области? (в % от числа ответивших)

Другими словами, региональные лидеры пользуются несколько бóльшим доверием в отношении информации по пандемии, что неудивительно, так как основные решения

по профилактике инфекции и режиму самоизоляции в регионе принимают именно они, а не центральные власти. При этом примерно треть граждан не доверяет никаким официальным заявлениям, касающимся COVID-19. Следовательно, оказывается чрезвычайно сложным влиять в нужном для руководства области направлении на эту часть населения.

В проведенном анкетировании не участвовала группа респондентов, чей возраст составляет 65 лет и выше. Причины этого следующие:

1. Представителям этой группы сложно участвовать в интернет-анкетировании.
2. Эта группа людей находится в настоящее время на «жестком» карантине.

Для выявления мнений представителей этой группы мы провели пилотажное исследование, используя метод формализованного интервью. Было опрошено 16 человек. Полученные данные имеют лишь предварительный характер и требуют более глубокого и репрезентативного исследования.

Судя по ответам, опрошенные знают, как люди заражаются коронавирусом и что он пришел из Китая. Основными способами защиты от инфекции они считают соблюдение социальной дистанции и реже называют самоизоляцию дома. Практически все опрошенные согласились с тем, что коронавирусная инфекция чрезвычайно опасна и является большей угрозой для здоровья, чем сезонный грипп или обычная пневмония.

Группа опрошенных старше 65 лет хорошо разбирается в том, что такое самоизоляция при режиме повышенной готовности. Практически все они соблюдают или в основном соблюдают данный режим. При этом часть из них переносит этот режим нормально, часть – довольно тяжело. Большинство респондентов поддерживают установленный режим, но есть и такие, которые считают его чрезмерным (1 чел.), и такие, которые выступают за его ужесточение (1 чел.).

Ситуация с доходами в этой социальной группе разная: часть указывает на то, что получает пенсии и доход не изменился; однако некоторые отмечают снижение дохода, в том числе сильное.

Отношения в семье у представителей этой группы остались прежними.

Информацию о COVID-19 они получают из разных источников, включая интернет, однако доверяют, все-таки, больше телепрограммам. Большинство доверяет информации властей как региональных, так и центральных о коронавирусной инфекции; только один респондент высказал недоверие.

Таковы общие предварительные данные, полученные по группе «65 лет и выше». Как уже отмечалось, они требуют дальнейшей верификации.

Подводя итог проведенному исследованию, еще раз обозначим основные рекомендации для региональной власти.

1. Продолжать информировать население о способах передачи коронавирусной инфекции, в том числе ранее неизвестных.
2. Усилить профилактическую работу с населением области, объясняя чрезвычайную опасность коронавируса, его отличия от сезонного гриппа и обычной пневмонии. При этом необходимо ограничить публичную дискуссию специалистов по вопросу опасности пандемии, по крайней мере, до момента ее окончания.
3. В ходе профилактической работы особое внимание уделять группе риска, склонной нарушать установленный режим самоизоляции, – мужчинам в возрасте от 17 до 24 лет.
4. При принятии решений о возможном ужесточении режима самоизоляции необходимо учитывать тот факт, что четверть населения области будет против этого, что может привести к социальной дестабилизации в регионе. Но при росте числа заболевших продление действующих ограничений значительной частью населения будет воспринята адекватно. К тем же, кто продолжает нарушать принятые ограничительные правила, необходимо применять более жесткие меры в целях сокращения количества зараженных.

5. Региональные власти уже сейчас должны предпринимать экстренные меры по социальной защите наименее обеспеченных граждан и их семей, исходя из реальных месячных расходов семьи, проживающей в Свердловской области. Возможно, имеет смысл подумать о вве-

дении т. н. базового дохода на период пандемии для этой категории граждан.

6. Отслеживать появление нежелательных слухов о коронавирусной инфекции вне сети интернет и СМИ («сарафанное радио») и проводить опережающее опровержение в официальной прессе, если есть опасность проникновение таких слухов в широкие массы населения.

7. Используя официальные средства массовой информации, включая соцсети, не забывать о том, что треть населения области не доверяет никаким официальным заявлениям как

представителей региональной, так и федеральной власти относительно пандемии. Поэтому имеет смысл найти дополнительные каналы информации, в которых можно будет проводить свою линию для борьбы с коронавирусной инфекцией.

8. Учитывая, что это не последняя пандемия на территории Свердловской области, провести по окончании режима самоизоляции исследование возрастной группы населения от 65 лет и старше для более глубокого понимания их проблем в условиях «жесткого» карантина.

ЛИТЕРАТУРА

1. Никитин А.Я., Андаев Е.И., Яцменко Е.В., Трушина Ю.Н., Толмачева М.И., Веригина Е.В., Туранов А.О., Балахонов С.В. Эпидемиологическая ситуация по клещевому вирусному энцефалиту в российской федерации в 2019 г. и прогноз на 2020 г. // Проблемы особо опасных инфекций. 2020. № 1. С. 33–42.

2. Раимкулов К.М. Современная эпидемиологическая ситуация по эхинококкозам в Кыргызской республике. // Медицинская паразитология и паразитарные болезни. 2020. № 1. С. 20–27.

3. Колокольчикова Р.С. Обострение эпидемической обстановки по «галльской болезни» на европейском севере России в конце 1960-х – начале 1980-х годов: исторический опыт борьбы с инфекцией // Вестник Северного (Арктического) федерального университета. Серия: Гуманитарные и социальные науки. 2019. № 4. С. 16–25.

4. Karoguzov E.A., Chupin R.I., Kharlamova M.S., Pligunova A.V. Social tension factors: estimation and analysis issues (case study: the city of Omsk) // Журнал Сибирского федерального университета. Серия: Гуманитарные науки. 2020. Т. 13. № 4. С. 517–521.

5. Огородов А.С., Саранчук С.Ю., Чевтаева Н.Г. Корпоративная сплоченность профессионального сообщества в условиях нестабильности рынка труда промышленного региона // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Социология. 2017. Т. 17. № 1. С. 83–95. DOI: 10.22363/2313-2272-2017-17-1-83-95.

6. Атанесян А.В., Посухова О.Ю. Постпро-

тестные настроения в армянском обществе // Социологические исследования. 2020. № 2. С. 53–62.

7. Черкашин М.Д. Доверие населения к органам власти как фактор социальной консолидации общества // Коммуникология: электронный научный журнал. 2019. Т. 4. № 3. С. 74–82. URL: <https://drive.google.com/file/d/1oFq0im5rO-SlKvnPwInKieouzmXvTJRA/view>.

8. Попова О.В., Лагутин О.В. Политические настроения молодежи: лояльность или протест? // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2019. Т. 21. № 4. С. 599–619.

9. Из обращения В. В. Путина к гражданам РФ 17.03.2020. Цит. по: Путин обратился к россиянам из-за коронавируса // Официальный сайт НТВ. Режим доступа: <https://www.ntv.ru/novosti/2306701/> (дата обращения: 20.05.2020).

10. Вишневский Ю.Р. Зырянова О.Б. Культура безопасности в системе культуры жизни // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2017. Т. 3, № 1. С. 32–41.

11. Тощенко Ж.Т. Раскол общественного сознания – угроза преобразованию России // Социология. 2009. № 4. С. 69–82.

12. Зборовский Г.Е. Общностный подход как методология социологического исследования // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. Серия: Социальные науки. 2016. № 1 (41). С. 71–79.

POPULATION OF THE SVERDLOVSK REGION ABOUT CORONAVIRUS INFECTION AND ITS SOCIAL CONSEQUENCES

A.S. Vatoropin

Russian Presidential Academy of National
Economy and Public Administration,
Ekaterinburg, Russia

N.B. Kostina

Russian Presidential Academy of National
Economy and Public Administration,
Ekaterinburg, Russia

D.A. Kalugina

Russian Presidential Academy
of National Economy
and Public Administration,
Ekaterinburg, Russia

V.Yu. Cherkasova

Russian Presidential Academy
of National Economy
and Public Administration,
Ekaterinburg, Russia

E.I. Garaeva

Russian Presidential Academy
of National Economy
and Public Administration,
Ekaterinburg, Russia

ABSTRACT:

The main purpose of the study is to monitor the public consciousness of residents of the Sverdlovsk region and to assess the social mood and well-being of the population during the period of restrictions associated with the coronavirus pandemic.

To obtain data, the research group of the Department of Management Theory and Sociology of the Ural Institute of Management – Branch of the RANEPa conducted a sociological study in the form of an online survey of residents of the region. The total sample size is 1 000 people. The assessment indicators are the awareness of the population of the Sverdlovsk region about the pandemic, trust in various sources of information, attitude to the measures taken by the authorities to counter the spread of infection, and the impact of isolation on the well-being and financial situation of citizens.

The study revealed the dependence of the population's attitude to what is associated with coronavirus infection and the established regime of self-isolation on the sources of information received and trust in them. For most of the population, this is the Internet, social networks, and information received from relatives and friends. Central TV channels are trusted by less than half of the respondents. Official statements do not inspire confidence in about a third of citizens, and regional leaders have a little more confidence in information about the pandemic than Federal leaders. These and other research results are of practical significance for carrying out preventive work with the population, searching for additional information channels, and making up a dialogue between the authorities and citizens to avoid social destabilization in the region.

KEYWORDS: public consciousness, social well-being, pandemic response, self-isolation regime, measures to protect against coronavirus infection, social destabilization, trust in authorities, trust in information sources.

AUTHORS' INFORMATION:

Alexander S. Vatoropin, Dr. Sci. (Sociological), Associate Professor, Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
66, 8 Marta Str., Ekaterinburg, 620144, Russia, alexandr.vatoropin@ui.ranepa.ru

Nataliya B. Kostina, Dr. Sci. (Sociological), Professor, Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
66, 8 Marta Str., Ekaterinburg, 620144, Russia, Natalya.kostyna@ui.ranepa.ru

Diana A. Kalugina, Cand. Sci. (Sociological), Associate Professor, Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, 66, 8 Marta Str., Ekaterinburg, 620144, Russia, Diana-kalugina@yandex.ru

Violetta Yu. Cherkasova, Cand. Sci. (Sociological), Associate Professor, Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, 66, 8 Marta Str., Ekaterinburg, 620144, Russia, violett.cherckasowa@yandex.ru

Elnara I. Garaeva, Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, 66, 8 Marta Str., Ekaterinburg, 620144, Russia, el.garaeva@bk.ru

FOR CITATION: Vatoropin A.S., Kostina N.B., Kalugina D.A., Cherkasova V.Yu., Garaeva E.I. Population of the Sverdlovsk region about coronavirus infection and its social consequences // Management issues. 2020. № 3 (64). P. 139–153.

REFERENCES

1. Nikitin A.Ya., Andayev E.I., Yatsmenko E.V., Trushina Yu.N., Tolmacheva M.I., Verigina E.V., Turanov A.O., Balakhonov S.V. Epidemiological situation of tick-borne viral encephalitis in the Russian Federation in 2019 and forecast for 2020 // Problems of particularly dangerous infections. 2020. No 1. Pp. 33–42. [Nikitin A.Ya., Andayev E.I., Yatsmenko E.V., Trushina Yu.N., Tolmacheva M.I., Verigina E.V., Turanov A.O., Balakhonov S.V. Epidemiologicheskaya situatsiya po kleshchevomu virusnomu entsefalitu v rossiyskoy federatsii v 2019 g. i prognoz na 2020 g. // Problemy osobo opasnykh infektsiy. 2020. № 1. S. 33–42.] – (In Rus.)
2. Raimkulov K.M. Modern epidemiological situation of echinococcosis in the Kyrgyz Republic. // Medical parasitology and parasitic diseases. 2020. No. 1. Pp. 20–27. [Raimkulov K.M. Sovremennaya epidemiologicheskaya situatsiya po ekhinokokkozam v Kyrgyzskoy respublike. // Meditsinskaya parazitologiya i parazitarnye bolezni. 2020. № 1. S. 20–27.] – (In Rus.)
3. Kolokolchikova R.S. Aggravation of the epidemic situation for the “Gallic disease” in the European North of Russia in the late 1960s – early 1980s: historical experience of fighting infection // Bulletin of the Northern (Arctic) Federal University. Series: Humanities and Social Sciences. 2019. No. 4. Pp. 16–25. [Kolokolchikova R.S. Obostrenie epidemicheskoy obstanovki po «gall'skoy bolezni» na evropeyskom severe Rossii v kontse 1960-kh – nachale 1980-kh godov: istoricheskiy opyt bor'by s infektsiyey // Vestnik Severnogo (Arkticheskogo) federal'nogo universiteta. Seriya: Gumanitarnye i sotsial'nye nauki. 2019. № 4. S. 16–25.] – (In Rus.)
4. Kapoguzov E.A., Chupin R.I., Kharlamova M.S., Pligunova A.V. Social tension factors: estimation and analysis issues (case study: the city of Omsk) // Journal of Siberian Federal University. Humanities. 2020. Vol. 13. No. 4. Pp. 517–521. – (In Eng.)
5. Ogorodov A.S., Saranchuk S.Yu., Chevtayeva N.G. Corporate cohesion of the professional community in the conditions of instability of the labor market of the industrial region // Bulletin of RUDN University. Series: Sociology. 2017. Vol. 17. No. 1. Pp. 83–95. DOI: 10.22363/2313-2272-2017-17-1-83-95. [Ogorodov A.S., Saranchuk S.Yu., Chevtayeva N.G. Korporativnaya splochnost' professional'nogo soobshchestva v usloviyakh nestabil'nosti rynka truda promyshlennogo regiona // Vestnik Rossiyskogo universiteta družby narodov. Seriya: Sotsiologiya. 2017. T. 17. № 1. S. 83–95. DOI: 10.22363/2313-2272-2017-17-1-83-95.] – (In Rus.)
6. Atanesyan A.V., Posukhova O.Yu. Post-remonstrative atmosphere in the Armenian society // Sociological Research. 2020. No. 2. Pp. 53–62. [Atanesyan A.V., Posukhova O.Yu. Postprotestnye nastroyeniya v armyanskoy obshchestve // Sotsiologicheskie issledovaniya. 2020. № 2. S. 53–62.] – (In Rus.)
7. Cherkashin M.D. Trust of the population to the authorities as a factor of social consolidation of society // Communicology: an electronic scientific journal. 2019. Vol. 4. No. 3. Pp. 74–82. URL: <https://drive.google.com/file/d/1oFq0im5rO-SlKvnPwInKieouzmXvTJRA/view>. [Cherkashin M.D. Doverie naseleniya k organam vlasti kak faktor sotsial'noy konsolidatsii obshchestva // Kommunikologiya: elektronnyy nauchnyy zhurnal. 2019. T. 4. № 3. S. 74–82. URL: <https://drive.google.com/file/d/1oFq0im5rO-SlKvnPwInKieouzmXvTJRA/view>.] – (In Rus.)
8. Popova O.V., Lagutin O.V. Political moods of youth: loyalty or protest? // Bulletin of RUDN Uni-

versity. Series: Political Science. 2019. Vol. 21. No. 4. Pp. 599–619. [Popova O.V., Lagutin O.V. Politicheskie nastroyeniya molodezhi: loyality ili protest? // Vestnik Rossiyskogo universiteta druzhby narodov. Seriya: Politologiya. 2019. T. 21. № 4. S. 599–619.] – (In Rus.)

9. From the President Putin's address to the citizens of the Russian Federation 17.03.2020. Cit. ex: Putin addressed to the Russians because of the coronavirus // Official website of NTV. URL: <https://www.ntv.ru/novosti/2306701/> (date of reference: 20.05.2020). [Iz obrashcheniya V. V. Putina k grazhdanam RF 17.03.2020. Tsit. po: Putin obratilsya k rossiyanam iz-za koronavirusa // Ofitsial'nyy sayt NTV. URL: <https://www.ntv.ru/novosti/2306701/> (data obrashcheniya: 20.05.2020).] – (In Rus.)

10. Vishnevsky Yu.R. Zyryanova O.B. Culture of safety in the system of culture of life // Bulletin of the Tyumen State University. Socio-economic and Legal Research. 2017. Vol. 3, No. 1. Pp. 32–41. [Vish-

nevskiy Yu.R. Zyryanova O.B. Kul'tura bezopasnosti v sisteme kul'tury zhizni // Vestnik Tyumenskogo gosudarstvennogo universiteta. Sotsial'no-ekonomicheskie i pravovye issledovaniya. 2017. T. 3, № 1. S. 32–41.] – (In Rus.)

11. Toshchenko Zh.T. Split of public consciousness is a threat to the transformation of Russia // Sociology. 2009. No. 4. Pp. 69–82. [Toshchenko Zh.T. Raskol obshchestvennogo soznaniya – ugroza preobrazovaniyu Rossii // Sotsiologiya. 2009. № 4. S. 69–82.] – (In Rus.)

12. Zborovsky G.E. Community approach as a methodology of sociological research // Bulletin of the Lobachesvsky Nizhny Novgorod University. Series: Social Sciences. 2016. No. 1 (41). Pp. 71–79. [Zborovskiy G.E. Obshchnostnyy podkhod kak metodologiya sotsiologicheskogo issledovaniya // Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N. I. Lobachesvskogo. Seriya: Sotsial'nye nauki. 2016. № 1 (41). S. 71–79.] – (In Rus.)

ОРГАНИЗАЦИЯ ПРОФОРИЕНТАЦИОННОЙ РАБОТЫ ТРАНСПОРТНОГО ВУЗА НА ДОВУЗОВСКОМ УРОВНЕ: ОПЫТ СОЦИОЛОГИЧЕСКОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

УДК: 316:37.048.45

ГРНТИ: 04.51.53, 04.21.61

ББК: 60.561.9

Код ВАК: 22.00.08

DOI: 10.22394/2304-3369-2020-3-155-168

О.Ю. Брюхова

Российская академия народного хозяйства и
государственной службы при Президенте РФ,
Уральский государственный университет
путей сообщения,
Екатеринбург, Россия
AuthorID: 622090

Н.Б. Костина

Российская академия народного хозяйства и
государственной службы при Президенте РФ,
Екатеринбург, Россия
AuthorID: 624093

АННОТАЦИЯ:

Статья посвящена исследованию организации работы транспортного вуза со школьниками и абитуриентами как основными акторами профориентационного взаимодействия.

В статье обоснованы теоретико-методологические основания анализа выбранной проблематики: понимание сущности управленческих проблем организации профориентационной работы как упорядоченности, согласованности действий участвующих субъектов-организаторов и акторов профориентационного процесса; концепция видов профориентационной работы вуза, представленная в трудах Г. Ф. Шафранова-Куцева и С. Н. Толстогузова.

Эмпирическая часть базируется на анализе данных опроса студентов-первокурсников Уральского государственного университета путей сообщения с целью выявления результативности организации профориентационной работы, факторов, оказывающих влияние на выбор профессии и вуза; определения направлений и форм профориентационного взаимодействия университета и выпускников общеобразовательных учреждений. Результаты исследования позволяют утверждать, что молодежь на этапе выбора профессии и места ее получения нуждается в профориентационном сопровождении. Вчерашние школьники, а ныне студенты-первокурсники, признают необходимость и значимость данного направления деятельности.

Стратегия построения профессиональной траектории у значительной части опрошенных студентов отвечает формуле выбора профессии «хочу – могу – надо»: прослеживается ориентация на интерес к профессии, учитываются результаты ЕГЭ и спрос на рынке труда. Основными источниками информации при выборе вуза являются: официальный сайт вуза, советы близких людей, справочники об учебных заведениях для абитуриентов, социальные сети.

На основе проведенного анализа сделаны выводы об использовании профагитационного, селективного и личностно-ориентированного подходов к организации профориентационной работы в УрГУПС, выделены профориентационные мероприятия, направленные на формирование привлекательного образа вуза и продвижение транспортных профессий, сформулированы конкретные рекомендации по совершенствованию организации профориентационной работы.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: организация профориентационной работы, профессиональная ориентация, профессиональное самоопределение, профориентационная работа, организация профориентационных мероприятий.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Ольга Юрьевна Брюхова, Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, д. 66, Brukhova-olga@yandex.ru

Уральский государственный университет путей сообщения
620034, Россия, г. Екатеринбург, ул. Колмогорова, д. 66, Brukhova-olga@yandex.ru
ORCID: 0000-0002-0639-0906

Наталия Борисовна Костина, доктор социологических наук, профессор, Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, д. 66, natalya.kostyna@ui.ranepa.ru

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Брюхова О.Ю., Костина Н.Б. Организация профориентационной работы транспортного вуза на довузовском уровне: опыт социологического исследования // Вопросы управления. 2020. № 3 (64). С. 155–168.

Введение

Для современного российского рынка труда характерны несоответствия и проблемы, актуализирующие институциональные изменения в практике управления и их теоретическое осмысление: переизбыток специалистов гуманитарного и экономического профиля и потребность в инженерных и рабочих кадрах; значительная доля выпускников вузов, работающих не по специальности; появление новых профессий, требующих освоения новых знаний и навыков и отсутствие у молодежи на стадии выбора профессионального будущего представлений о содержательной стороне различных профессий, перспективах их востребованности; организация профориентационной работы по устаревшим стандартам, без выявления ее результативности и эффективности.

Под профориентацией мы понимаем деятельность разнообразных акторов, представляющих образовательные учреждения, производственные и иные организации, оказывающие воздействие на процесс выбора профессии и места ее получения лицами, находящимися в ситуации профессионального самоопределения [1, с. 13].

Основными акторами, от взаимодействия которых зависит успех осуществляемой вузом профориентационной работы среди школь-

ной молодежи, являются родители, школьные учителя и вузовские преподаватели, работодатели, специалисты центров занятости, органы исполнительной власти, осуществляющие управление образованием.

Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» в ч. 3 ст. 66 прямо устанавливает, что «среднее общее образование направлено на [...] подготовку обучающегося к жизни в обществе, самостоятельному жизненному выбору, продолжению образования и началу профессиональной деятельности» [2]. Тем самым основным образовательным полем для профориентационной работы определяется образовательное учреждение, в котором молодежь получает среднее общее и полное образование. Однако практика профориентационной работы свидетельствует, что современная школа не может выполнить этот социальный заказ и обеспечить необходимую и своевременную подготовку обучающихся к профессиональному выбору [3, с. 57]. Школьные учителя информационно не подготовлены для этой работы, это не входит в их компетенцию. То же самое относится и к родителям: не каждый может рассказать о своей профессии, и то с разной степенью успешности.

Главными субъектами-организаторами результативной профориентационной работы

выступают работодатели и вузы при ведущей роли последних [4, с. 13]. Работодатели формируют социальный заказ, который должен быть учтен при организации профориентации, вузы выполняют заказ по подготовке специалистов, и на них ложится основная ответственность за достижение согласованности интересов и ожиданий будущих студентов, их родителей, работодателей. Подавляющее большинство старшеклассников ориентировано на получение высшего образования: по данным исследования ВЦИОМ, проведенного в 2018 году, 71 % старшеклассников РФ в возрасте от 15 до 17 лет намереваются по окончании школы поступить в вузы [5]. Роль вузов в этом взаимодействии определяется и тем, что преподавательское профессиональное сообщество обладает знаниями о современном рынке труда, его тенденциях и перспективах развития, знаниями о профессиях, социальным капиталом в виде связей с другими субъектами профориентации (школа, работодатели, государственные и коммерческие структуры); организационно-экономическим капиталом (площадки для организации онлайн- и офлайн-встреч, техническое оснащение организации взаимодействия всех субъектов) [6, с. 62–63].

Но у вузов есть и собственный утилитарный интерес при проведении профориентационных мероприятий – решение задач по набору студентов в условиях конкуренции с другими учебными заведениями. Если эта задача выходит на первый план, профориентационная работа превращается только в профагитационную, что ставит под сомнение ее эффективность.

Постановка исследовательской проблемы

Австрийский и британский философ и социолог К. Поппер отмечал, что наука начинается не с наблюдений, а с выявления проблем, а развитие науки являет собой переход от одних проблем к другим. Применение этого методологического положения к социологическому исследованию эффективности организации профориентационной работы высшими учебными заведениями означает выявление и последующую формулировку теоретических и практических исследовательских проблем. Социолого-управленческому знанию присуще два вида проблем: тео-

ретические и практические. Первые означают отсутствие у познающего субъекта знаний о предмете (процессе) либо о каких-то его неизвестных составляющих. Изучение соответствующих научных источников свидетельствует, что в рамках социолого-управленческого анализа недостаточно точно и адекватно определено содержание организации профориентационной работы, сущность и показатели ее эффективности. Результатом решения этих проблем является разработка соответствующего знания. Практические управленческие проблемы фиксируют отсутствие (или недостаток) условий и средств деятельности, они формулируются как несоответствие фактического и желаемого состояний. Практической проблемой в нашем случае является несоответствие желаемых и достигаемых результатов проводимой профориентационной работы, затраченных материальных, финансовых, человеческих и организационных ресурсов на «входе» и количественных величин и качественных свойств поступивших в вуз на «выходе». Действительно ли поступление в вуз транспортного профиля является «первым выбором» (абитуриенты изначально ориентированы именно на этот вуз и профессию) либо выбор обусловлен случайно-сопутствующими факторами: не удалось попасть туда, куда хотелось; в транспортном вузе ниже проходной балл; «неважно какой вуз, лишь бы попасть на бюджет» и т. п. Четкая формулировка практических проблем позволяет подобрать наиболее оптимальные варианты их решения, выбирая из уже имеющихся альтернатив (стандартные решения), либо выработать новые, ранее неизвестные варианты (инновационные решения).

Профориентационная работа в современных университетах организуется не только на довузовском уровне, охватывая школьников и их родителей, но и на вузовском и послевузовском уровнях, что позволяет учесть трансформацию мотивации профессионального выбора и повысить эффективность проводимых мероприятий.

В статье мы остановимся на анализе организации профориентации на довузовском уровне. Повышенное внимание к нему со стороны вузовской администрации объясняется

тем, что имеет место прямая зависимость между качеством профориентационной работы и численностью и качественным составом студентов-первокурсников, определяющих впоследствии мотивацию к обучению, успешность освоения образовательных программ обучающимися, удовлетворенность педагогов преподавательской деятельностью. Показателями эффективности при мониторинге результатов профориентационной работы учреждений высшего образования на довузовском уровне являются средний балл ЕГЭ студентов-первокурсников, количество зачисленных студентов, являющихся победителями и призерами олимпиад школьников. Но ЕГЭ сдаются по предметам, также проводятся и олимпиады, что даже косвенно не связано с ориентацией абитуриента на ту или иную профессию. На этом этапе выбор профессии и вуза определяется в большей степени родителями, нежели абитуриентами.

В статье проведен анализ профориентационной практики в университете транспортного профиля, стратегии первичного выбора старшеклассниками профессии и вуза, приоритетных направлений и форм профориентационного взаимодействия транспортного вуза с потенциальными студентами.

Методы и методика исследования

В качестве методов исследования использованы анкетный опрос и анализ документов.

В ходе анкетирования, проведенного в марте 2018 г., было опрошено 476 выпускников школ, ставших студентами первого курса очной формы обучения Уральского государственного университета путей сообщения (УрГУПС). В опросе приняли участие студенты всех факультетов. Среди опрошенных 56 % – юноши, 44 % – девушки (в возрасте от 17 до 22 лет); проживающие в городе Екатеринбурге (35,7 %) и в других населенных пунктах Свердловской области или за ее пределами (64,3 %); обучающиеся на бюджетной (36,6 %), контрактной форме (33,4 %) или по целевому договору (30 %), получившие полное среднее образование в обычной общеобразовательной школе – 54,8 %, школе с углубленным изучением отдельных предметов – 21,4 %, в лицеях – 9,9 %, гимназиях – 8,2 %, колледжах и техникумах – 5,7 %. Осуществлен анализ докумен-

тов: планов и отчетов о профориентационной работе вуза, материалов официального сайта (раздел «Абитуриенту»).

Теоретико-методологические подходы исследования

Методологическим основанием исследования организации профориентационной работы вуза является трактовка феномена организации. Анализ практики организации вузами профориентационной работы свидетельствует о том, что ключевым фактором, определяющим степень ее эффективности, является скоординированность, согласованность действий субъектов управления и акторов профориентационного процесса. Показателями внутренней эффективности можно считать системность осуществляемых действий и качество принимаемых управленческих решений, в данном случае – проектов профориентационной работы вуза с различными акторами: школьниками, абитуриентами, родителями, студентами младших и старших курсов, выпускниками вуза, работодателями.

Мы рассматриваем организацию в широком, общенаучном понимании как упорядоченность множества процессов между множеством элементов во времени и пространстве, благодаря чему осуществляется их воспроизводство и может иметь место эффект системного процесса. Организация (организованность) в таком ее понимании характерна для природных, технических, социальных объектов, выражается в согласованности участвующих во взаимодействии элементов и структур, в устойчивости функций элементов [7, с. 73]. Социальная организация – это упорядоченность совместных действий взаимодействующих субъектов, т. е. свойство деятельности. Результатом упорядоченных совместных действий людей должно стать достижение целей, поставленных перед конкретной общностью. Организация профориентационной работы представляет собой упорядоченность, согласованность действий участвующих субъектов-организаторов (администрации, профессорско-преподавательского состава, специалистов профильных структурных подразделений) и акторов профориентационного процесса (школьников, педагогов школ и ссузов, абитуриентов, родителей, студентов и выпуск-

ников вуза, работодателей). Целью организации этой работы является создание условий, позволяющих, с одной стороны, обеспечить качественный набор контингента студентов в вуз, с другой – содействовать профессиональному самоопределению, становлению и развитию личности, основанному на достижении сбалансированности между профессиональными интересами, способностями человека и потребностями рынка труда.

При исследовании организации профориентационной работы использованы две концепции. Первая концепция представлена в трудах тюменских ученых Г. Ф. Шафранова-Куцева и С. Н. Толстогузова, которые выделяют три вида профориентационной работы вуза: профагитационный (рекрутинговый), избирательный (селективный) и личностно-ориентированный.

Профагитационный вид направлен на активное привлечение абитуриентов в конкретный вуз и ориентацию на определенные направления подготовки и специальности. Внимание на интересах абитуриента и перспективах его дальнейшего трудоустройства не акцентируется, приоритетным становится достижение вузом целей – средств выполнения плана приема студентов, набор «коммерческих» студентов.

Избирательный (селективный) подход выполняет роль «социального сита», выбирая тех, кто наиболее нужен и выгоден вузу, удовлетворяет как требованиям Минобразования, так и рейтинговым амбициям университетов. Реализация селективной модели нацелена на прием лучших выпускников школ без особого учета их личностных или профессиональных склонностей.

Личностно-ориентированная модель направлена на удовлетворение запросов индивида, в соответствии с его способностями и возможностями, с учетом интересов социума. На первое место выходят личностные ценности, и именно в этом заключается конечная идеальная цель всей профориентационной работы [8, с. 9–20].

Использование данного подхода в нашем исследовании позволяет определить цель, основные направления профориентационной

работы в интересах не только вуза, но и абитуриентов.

Вторая концепция представлена в работах Е. Н. Геворкян и С. В. Мыскина, определяющих проводимую вузом профессиональную ориентацию как комплекс воздействий на учащуюся молодежь, выполняющих роль побудительных ориентиров для выбора ими определенной профессии и получения соответствующего образования в данном вузе [9, с. 126]. Для вуза, по их мнению, эффективной является та профориентационная деятельность, содержание которой соотносится с целями и задачами вуза. В организации работы вуза по профессиональной ориентации выделяются две основных составляющих: а) обеспечение ориентации на профессию; б) обеспечение ориентации на вуз, который предлагает подготовку по выбранной профессии. Первая означает, что предварительный профессиональный выбор молодого человека обусловлен соответствием содержания будущей профессии его личностным особенностям. Вторая фиксирует, что при выборе вуза, наряду с личностными предпочтениями, немаловажным фактором является сложившаяся система ценностных ориентиров современной молодежи: материальное благополучие, профессиональная карьера, социальный статус, комфортные условия труда и повседневной жизни, неформальное общение. При выборе вуза важнейшим фактором становятся конкурентные преимущества конкретного образовательного учреждения. Будущие студенты оценивают репутацию вуза на рынке образовательных услуг, наличие у него определенного статуса, имиджа, развитость его международных связей, разнообразие студенческой жизни, содействие в трудоустройстве и др., то есть те характеристики, которые в совокупности формируют целостный образ вуза в представлении абитуриентов [9, с. 126].

Применение обозначенных подходов в качестве методологических оснований нашего исследования имеет целью охарактеризовать стратегии профессионального самоопределения молодежи и на основе данных эмпирических исследований разработать предложения по совершенствованию организации профориентационной работы транспортного

вуза – Уральского государственного университета путей сообщения.

Основные результаты исследования

По данным, полученным нами при проведении эмпирических исследований, сформированы три тематических блока:

- 1) характеристика проводимой школами профориентационной работы;
- 2) стратегии выбора абитуриентами профессии и вуза;
- 3) участие школьников в профориентационных мероприятиях УрГУПС.

По первому тематическому блоку подавляющее большинство респондентов (75,6 %) отмечает, что школы организуют профориентационную работу, однако 24,4 % опрошенных сказали, что такая работа школами вообще не ведется. В образовательных учреждениях, оказывающих школьникам содействие в выборе профессии, уровень их участия в профориентационных мероприятиях высок (88,3 %).

Основные мотивы участия школьников в профориентационных мероприятиях и проектах – стремление определиться с будущей профессией (75,6 %) и получить о ней новую полезную информацию (65,4 %). Данные ответы свидетельствуют о серьёзном отношении старшеклассников к выбору будущей профессиональной деятельности. Что касается нежелания участвовать в профориентационных мероприятиях, оно обусловлено: их низким качеством (скучное и однотипное содержание – 26,2 %, неудовлетворительный уровень организации – 23,8 %, отсутствие возможности профессиональной пробы – 12 %); недостатком времени (21,4 %) и уже осуществленным школьником выбором профессии и учебного заведения (19 %). 14 % опрошенных считают профориентационные мероприятия бесполезными, поэтому избегают участия в них. Это говорит о том, что организация данной работы вузами требует совершенствования прежде всего в направлении создания ситуаций для «пробы себя в профессии». Вузовским подразделениям нужно начинать профориентационную работу со школьниками на этапе обучения в средней школе (7–9 классы), когда выбор профессии и места ее получения еще не сделан, пока она реализуется в школах посредством набора традиционных меропри-

ятий в рамках учебной и внеучебной деятельности. В школах организуются информационно-просветительские мероприятия: встречи с представителями колледжей, вузов, предприятий – 77,0 %, посещение дней открытых дверей – 65,5 %, посвященные выбору профессии классные часы – 56,4 %. Образовательные мероприятия, имеющие профориентационную направленность, осуществляются в форме: дополнительных занятий, факультативов – 64,0 %; олимпиад, научно-практических конференций – 61,3 %. Возможность участия в диагностических мероприятиях (тестировании и/или анкетировании с целью выявления склонностей к определенным профессиям) отмечают 72,0 %. Таким образом, школы достаточно активны в организации классических профориентационных мероприятий.

Менее распространенной практикой в общеобразовательных учреждениях является реализация специальных курсов по выбору профессии (38,1 %), консультаций с участием психолога (35,4 %), экскурсий на предприятия (34 %), профориентационных викторин, конкурсов (28,5 %). Но организация профориентации для школьников будет эффективна лишь при сочетании традиционных форм с теми, которые сегодня не так популярны. Встроенные в образовательный процесс профориентационные мероприятия не достигают нужного эффекта, поскольку не отвечают на запросы подрастающего поколения и не соответствуют требованиям современного рынка труда. Организаторы профориентации в школах пересматривают каналы распространения информации, отказываясь от устаревших форм. Только 16,9 % ответили, что в образовательных учреждениях используются стенды, уголки профориентации, 10,2 % упомянули о выставках, но им на смену пока не пришли более актуальные и понятные школьникам коммуникационные инструменты, основанные на инновационных технологиях. В школах ограничены возможности организации интересных и эффективных форм профориентации, предполагающих профессиональную пробу, их наличие отмечает только 7,5 % опрошенных. Недостаток современных форматов информирования о мире профессий и практико-ориентированных профориентационных ме-

роприятиях может быть преодолен объединением действий школ и вузов, имеющих мощную производственно-лабораторную базу для проведения профориентации на современном уровне.

Школьники, признающие полезность профориентационных мероприятий, чаще всего принимали участие во встречах с представителями колледжей, вузов, предприятий (72,8 %), проходили тестирование и/или анкетирование с целью выявления склонностей к определенным профессиям (67,9 %), посещали дополнительные занятия, факультативы (64,0 %) и дни открытых дверей (60,3 %). Мероприятия именно в такой последовательности признаются опрошенными как самые эффективные из тех, в которых они принимали участие. Интерес к ним обусловлен не столько желанием школьников осуществить адекватное профессиональное самоопределение, сколько стремлением наилучшим образом подготовиться к сдаче ЕГЭ и поступлению в вуз, и в этом цели обучающихся и школы совпадают.

Эффективными формами опрошенные считают экскурсии на предприятия (58,6 %) и консультации психолога (50,9 %). Однако только 34 % и 35,4 % респондентов отметили реализацию их на практике. Еще меньшее количество студентов-первокурсников отметили участие в них (32,5 % и 27,5 % соответственно). Организация выездов школьников на экскурсии затруднена из-за отсутствия прочных партнерских отношений с работодателями и отсутствием технологий выстраивания обращений на предприятия руководителей учреждений общего образования. Именно вузы могут и должны стать связующим звеном между школьниками и будущими работодателями. Особенно актуальна практика организации экскурсий для транспортного вуза, осуществляющего подготовку специалистов для конкретной отрасли.

Недостаточный объем консультационной психологической помощи вызван нехваткой в школах штатных специалистов-психологов, их неподготовленностью к оказанию профориентационных услуг на высоком уровне, отсутствием у них времени на индивидуальную работу. В вузах есть психологи-

ческие службы, их специалисты вполне могли бы оказывать содействие старшеклассникам в форме консультаций или тренинговых занятий по вопросам профессионального самоопределения. Однако вузы не спешат прибегать к практике лично-ориентированной профдиагностики, так как боятся упустить потенциальных студентов, в случае выявления интересов, склонностей и способностей к иному профилю деятельности, а не тому, который предлагает вуз. Функцию оказания психологического сопровождения на этапе первичного профессионального выбора призваны взять на себя другие акторы – государственные и частные профориентационные центры. Вузовским службам психологической помощи необходимо активно подключаться к профориентационной работе на этапе обучения и выпуска студентов, когда остро стоит вопрос выбора профиля обучения и поиска места работы.

Большинство опрошенных в школах, ведущих профориентационную работу (75,9 %), отмечают, что они ею вполне удовлетворены. К достоинствам профориентационных мероприятий респонденты относят высокий уровень их организации и полезность. В качестве недостатков называют эпизодичность проведения, отсутствие разнообразия и возможности осуществления профессиональной пробы. Полагаем, что в школах должна быть создана система, позволяющая четко организовать профориентационные мероприятия. Для этого функции управления и исполнения должны быть закреплены за конкретными сотрудниками школы [10, с. 76]. Ввиду отсутствия системности для профориентационной деятельности не характерны регулярность и творческий, нестандартный подход. Условием установления и поддержания долгосрочных и результативных взаимодействий между вузом и общеобразовательными учреждениями является наличие ответственных в школах за профориентационную работу.

Приоритетом профориентационной работы в школах является реализации ее информационной функции. Респонденты отмечали как результат этой работы повышение уровня осведомленности о профессиях (70,0 %), вузах (64,4 %), но значительно реже – зна-

ний о предприятиях – потенциальных работодателях (25,9 %). За этот блок информации должны отвечать учреждения профессионального образования, ссузы и вузы. О результативности проводимых школой профориентационных мероприятий позволяют также судить следующие данные: 35,3 % расширили свой кругозор, приобрели новый и полезный опыт, но доля определившихся с выбором профессии и образовательного учреждения невелика (20 % и 16 % соответственно). Получается, что при активном участии школьников в профориентационных мероприятиях и даже удовлетворенности их проведением они не приводят к ожидаемому результату. При этом вчерашние школьники, ныне студенты-первокурсники, считают профориентационную работу необходимой и значимой (91,5 %).

Еще одно направление нашего исследования – особенности выбора профессии и вуза вчерашними выпускниками школ, на момент проведения опроса – студентами-первокурсниками УрГУПС. Выбор профессии (направления подготовки или специальности) не вызвал затруднений только у 28 % опрошенных, почти половина (48 %) при профессиональном выборе столкнулась с трудностями, а 24 % – с трудностями значительными. Это еще раз подтверждает острую необходимость организации вузами профориентационной работы с учетом современных реалий.

Большая часть опрошенных первокурсников (78 %) отметила, что профессиональный выбор был ими сделан самостоятельно. Значимую роль родителей, учителей, психологов и знакомых в выборе вуза и профессии отметили менее четверти опрошенных (22 %). Но школьники могут и не осознавать роль такого влияния, руководство вузов ее понимают, поэтому развивают формы профориентационного взаимодействия с родителями и школьными педагогами. УрГУПС организует профориентационные мероприятия для родителей в рамках дней открытых дверей, проводит информационно-ознакомительные туры в университетский комплекс для директоров школ. Наряду с этим мы рекомендуем организовывать на базе университета лектории и родительские клубы, дни родительской профориентации, семейные консульта-

ции – для родителей; мастер-классы, методические семинары, научно-практические конференции по вопросам преподавания профильных учебных предметов и психолого-педагогического сопровождения профессионального самоопределения молодежи – для учителей.

При выборе профессии более половины опрошенных (58,4 % и 55 % соответственно) ориентировались на интерес к профессии и результаты ЕГЭ, каждый второй (45,6 %) – на спрос на рынке труда, каждый третий (36,8 %) – на соответствие способностей профессии. В целом можно утверждать, что стратегия построения профессиональной траектории опрошенными нами первокурсниками отвечает формуле выбора профессии «хочу – могу – надо», что является залогом успешного ее освоения и трудоустройства по специальности. Стоит также отметить, что при выборе профессии вчерашними школьниками в расчет были взяты и более утилитарные аспекты: возможность бесплатного обучения (37 %) и стоимость обучения (16,4 %). Эта информация для многих школьников становится определяющей при выборе вуза и профессии, ее необходимо обязательно отражать в коммуникационном послании абитуриентам. Еще одним фактором, по мнению 28,1 % респондентов, влияющим на профессиональный выбор, является популярность профессии в обществе.

На вопрос «Что привлекло Вас в выбранной профессии?» опрошенные студенты-первокурсники ответили следующим образом: возможность хорошо зарабатывать (56 %), сделать карьеру (45,6 %), престижность (40,1 %), общественная значимость, полезность (25,8 %). Прослеживается ориентация на достижение прагматичных целей – финансовую успешность и карьерный рост. Реализация жизненных и профессиональных планов представляется студентам возможной благодаря сотрудничеству вуза с ОАО «РЖД» – ведущим работодателем в России. При этом каждый четвертый студент отмечает и социальную значимость своей будущей профессии, стратегически важной для страны и призванной удовлетворять потребности хозяйственного комплекса и населения в перевозках, ориентирован на работу в сфере транспорта.

Специалисты справедливо отмечают, что в работе по профессиональной ориентации молодежи необходимо сбалансированное и гармоничное сочетание индивидуальных способностей и общественных потребностей с учетом динамики технологической революции и особенностей трансформируемого российского общества [11].

Существенное влияние на профессиональный выбор оказывает информация, размещенная в Интернете: три четверти опрошенных (75,2 %) указали на использование всемирной сети для знакомства с миром профессий. Основными интернет-ресурсами, которые посещали абитуриенты при поиске информации о профессиях, стали сайты учебных заведений (91,6 %), интернет-порталы для абитуриентов (41,8 %), сайты предприятий – потенциальных работодателей (18 %). На этапе сбора информации молодежь отдает предпочтение официальным источникам, контент которых является достоверным. Для эффективного решения проблемы профессионального самоопределения и профессиональной ориентации учащейся молодежи представляется целесообразным активное использование информационных источников и сетевых ресурсов [12, с. 220]. С учетом этого необходимо на сайте вуза в соответствующем разделе для абитуриентов размещать информацию не только о вузе, специальностях (направлениях подготовки), условиях поступления, но и о профессиях, по которым осуществляется подготовка. Формат подачи информации должен быть «живым» и интересным – инфографика, презентации, видеоролики.

Основными источниками информации об УрГУПС является официальный сайт вуза (74 %), советы близких людей (55,3 %), справочники об учебных заведениях для абитуриентов (32,4 %), социальные сети (24,1 %), профориентационные мероприятия в школе (12,6 %). УрГУПС особое внимание уделяет информационной составляющей профориентационной кампании. В актуальном состоянии поддерживается раздел сайта «Абитуриенту», где кроме обязательной информации о направлениях и специальностях обучения, вступительных испытаниях, правилах приема публикуются объявления, анонсы профориен-

тационных мероприятий и новостные пресс-релизы.

Результаты исследования свидетельствуют о значительной роли студентов (бывших и настоящих), преподавателей и сотрудников, транслирующих информацию о вузе. В университете создана благоприятная социально-психологическая атмосфера, и его настоящие и бывшие студенты, преподаватели и сотрудники демонстрируют готовность рекомендовать вуз близким людям.

Традиционные справочники учебных заведений для абитуриентов, издаваемые издательствами, также служат важным источником информации. Популярность данного информационного ресурса объясняется достоверным характером контента. Они удобны в использовании, т. к. аккумулируют информацию сразу по многим учебным заведениям и дают возможность для сравнения и выбора.

Социальные сети в качестве источника информации о вузе выбирает практически каждый четвертый опрошенный. Они позволяют доносить информацию оперативно, в нужном объеме и доступным для молодежи языком. Социальные сети становятся мощным инструментом взаимодействия образовательного учреждения с его целевой аудиторией. УрГУПС ведет публичные страницы в социальных сетях: ВКонтакте, Facebook, Instagram. Создан канал УрГУПС на YouTube.

Профориентационные мероприятия в школе позволили познакомить с университетом лишь каждого восьмого респондента. Несмотря на то, что существует многолетняя практика посещения образовательных учреждений преподавателями вуза в течение учебного года, охватить все школы не представляется возможным. УрГУПС является единственным транспортным вузом в Уральском федеральном округе и Пермском крае, что актуализирует выездную профориентационную работу, привлечение к ней студентов. Результаты нашего исследования демонстрируют готовность 55 % опрошенных студентов первого курса принимать участие в реализации профориентационных проектов вуза.

Анализ данных свидетельствует о том, что современные абитуриенты используют как традиционные способы, так и новые медиа-

технологии для получения информации. Вузам не стоит отказываться от классических способов информирования, но имеет смысл обратить пристальное внимание на цифровые каналы передачи информации, формирующие образ университета и ориентирующие абитуриентов на поступление в конкретный вуз. Привлекательный имидж УрГУПС формируется и путем участия представителей университета в образовательных выставках, форумах, ярмарках учебных мест.

В рамках третьего направления исследования было установлено, что значительную роль в работе по привлечению в университет талантливых школьников играет олимпиадное движение. УрГУПС традиционно приглашает старшеклассников принять участие в межрегиональной транспортной олимпиаде школьников «Паруса надежды» и многопрофильной инженерной олимпиаде «Звезда». По данным анкетирования, 13,8 % опрошенных принимали в них участие. Олимпиады всегда являлись важным средством привлечения школьников к поступлению, т. к. давали ощутимые предпочтения при зачислении. Участие в них предполагает начисление дополнительных баллов при поступлении в качестве признания индивидуальных достижений абитуриента.

Открытые лекции и практические занятия преподавателей посетили 12,4 % респондентов, конкурсы и викторины – 7,8 %. Университет проводит для старшеклассников интеллектуальные, творческие конкурсы и спортивные состязания (Интеллектуальный марафон «Охотники за зачетками», творческий конкурс «Я выбираю УрГУПС», конкурс научно-технического творчества «Genius УрГУПС», конкурс «Будущее транспорта России», соревнование по решению бизнес-кейсов «Future Usurt», спартакиада на Кубок Президента Ассоциации транспортных образовательных учреждений УрФО и Пермского края).

Из других форм профориентационного взаимодействия УрГУПС со школьниками и абитуриентами, организуемых для формирования мотивации на выбор транспортных профессий, особо стоит отметить работу профильных классов, Малого транспортного университета, сотрудничество с ЧОУ «Школа-интернат № 13 среднего общего образования

ОАО «РЖД» в рамках «Школы будущих инженеров путей сообщения». УрГУПС является соорганизатором (совместно с Южно-Уральской и Свердловской магистралями) специального конкурса «Юный железнодорожник Урала», успешное прохождение которого позволяет прибавить к результатам ЕГЭ дополнительные 10 баллов.

Выводы и рекомендации

Исследование позволяет сделать вывод, что УрГУПС при организации профориентационной работы со школьниками и абитуриентами опирается на все три рассмотренных подхода: проагитационный, селективный и личностно-ориентированный. Профориентационная работа университета ориентирована на формирование привлекательного образа вуза на рынке образовательных услуг Уральского федерального округа и Пермского края и формирование у абитуриентов мотивации на выбор транспортных профессий.

В целях совершенствования организации профориентационной работы можно предложить следующее:

- начинать профориентационную работу с обучающимися на этапе обучения в средней школе (7–9 классы), когда выбор профессии и места получения профессионального образования еще не сделан;
- организовывать практикоориентированные профориентационные мероприятия с возможностью профессиональной пробы;
- организовывать экскурсии школьников на предприятия, которые являются потенциальными работодателями;
- реализовывать новые форматы профориентационного взаимодействия не только со школьниками, но и с родителями и учителями;
- разработать и использовать на практике модель профориентации, сочетающую традиционные формы и новые медиа-технологии для распространения профориентационной информации (официальный сайт, социальные сети, YouTube-канал);
- на сайте учебного заведения размещать более полную информацию о профессиях в формате инфографики, презентаций, видеороликов;
- привлекать к организации выездной профориентационной работы студентов;

– организовать подготовительные курсы не только в очном, но и в дистанционном формате;

– в целях формирования привлекательного имиджа вуза в глазах потенциальных студентов и их родителей включать в коммуникаци-

онные послания для абитуриентов правдивую информацию о количестве бюджетных мест, доступной стоимости обучения, перспективах трудоустройства и возможностях построения карьеры, заработной плате по предлагаемым профессиям, общественной значимости транспортных профессий.

ЛИТЕРАТУРА

1. Александрова Н.А., Брюхова О.Ю. Профессиональная ориентация в фокусе внимания государства: проблемы, противоречия, пути решения // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2016. № 9 (71). С. 13–16.

2. Об образовании в Российской Федерации: Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 02.04.2020).

3. Панина С.В. Социальное партнерство в профессиональной ориентации молодежи Республики Саха (Якутия) // Среднее профессиональное образование. 2016. № 4. С. 57–61.

4. Прохоров А.В. Уровневая модель профориентационной работы Тамбовского государственного университета имени Г. Р. Державина // Социально-экономические явления и процессы. 2019. Т. 14. № 3 (107). С. 13–17.

5. Новости: ВЦИОМ: 71 процент старшеклассников РФ стремятся поступить в ВУЗы. Аналитика экспертов ВЦИОМ от 17.04.2018. URL: <https://wciom.ru/index.php?id=238&uid=9052> (дата обращения: 03.04.2020).

6. Брюхова О.Ю., Никитина А.С., Старцева Н.Н. Профориентационная работа в системе «школа – вуз – предприятие»: поиск новых ва-

риантов социального партнерства // Alma Mater. 2019. № 11. С. 60–64.

7. Костина Н.Б. Религиозная общность: проблемы социологического исследования. Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. проф.-пед. ун-та, 2001.

8. Шафранов-Куцев Г.Ф., Толстогузов С.Н. Профориентационные практики вуза : Монография. М.: Логос, 2014.

9. Геворкян Е.Н., Мыскин С.В. Социальные технологии в организации профориентационной работы городского вуза // Logos et Praxis. 2017. Т. 16. № 3. С. 123–135.

10. Bordakova O. Vocational guidance school system in the gymnasium of Poland as an important condition for professional development of a personality // Comparative Professional Pedagogy. 2014. Vol. 4. No. 1. Pp. 73–79.

11. Кох И.А., Орлов В.А. Профессионально-трудовая социализация молодежи в реформируемом обществе // Вопросы управления. 2020. № 1 (62). URL: <http://vestnik.uapa.ru/issue/2020/01/09> (дата обращения: 03.04.2020).

12. Авакова Э.Б., Бразевич С.С., Кузнецов А.А. Профессиональное самоопределение учащейся молодежи: социологический анализ // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2019. № 3. С. 218–221.

ARRANGEMENT OF A CAREER GUIDANCE ACTIVITY OF A TRANSPORT UNIVERSITY AT THE PRE-UNIVERSITY LEVEL: EXPERIENCE OF SOCIOLOGICAL RESEARCH

O.Yu. Bryukhova

Russian Presidential Academy of National
Economy and Public Administration,
Ural State University of Railway Transport,
Ekaterinburg, Russia

N.B. Kostina

Russian Presidential Academy of National
Economy and Public Administration,
Ekaterinburg, Russia

ABSTRACT:

The article is devoted to the study of the arrangement of a transport university activity with students and applicants as the main actors of career-oriented interaction.

The article substantiates the theoretical and methodological foundations of the analysis of the selected issues: understanding of the essence of managerial problems of the organization of a career guidance activity as an order, coordination of actions of participating subjects-organizers and actors of the career guidance process; the concept of types of career guidance activities of the University (introduced in the papers by G. F. Shafranov-Kutsev and S. N. Tolstoguzov).

The empirical part is based on the analysis of data from a survey of first-year students of the Ural State University of Railway Transport in order to identify the effectiveness of the organization of career guidance, factors that influence the choice of profession and a university; to determine the directions and forms of career guidance interaction between the university and graduates of general education institutions.

The results of the study suggest that young people at the stage of choosing a profession and where to get it need professional guidance. Yesterday's students, and now first-year students, recognize the need and importance of this area of activity.

The strategy of building a professional trajectory for a significant part of the surveyed students corresponds to the formula of choosing a profession "I want - I can - I must": there is a focus on interest in the profession, taking into account the results of the Unified State Exam and demand in the labor market. The main sources of information when choosing a university are the official website of the university, advice from friends and relatives, reference books about educational institutions for applicants, and social networks.

On the basis of the analysis conclusions are made about the use of propagating, selective, student-centered approaches to career guidance in USURT, dedicated career-oriented events aimed at formation of an attractive image of the university and promote transport related professions, formulated specific recommendations for improving the organization of vocational guidance.

KEYWORDS: organization of a career guidance activity, professional orientation, professional self-determination, career guidance activities, arrangement of career guidance events.

AUTHORS' INFORMATION:

Olga Yu. Bryukhova, Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,

66, 8 Marta Str., Ekaterinburg, 620144, Russia, Brukhova-olga@yandex.ru

Ural State University of Railway Transport

66, Kolmogorov Str., Ekaterinburg, 620034, Russia, Brukhova-olga@yandex.ru

ORCID: 0000-0002-0639-0906

Natalya B. Kostina, Dr. Sci. (Sociological), Professor, Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
66, 8 Marta Str., Ekaterinburg, 620144, Russia, natalya.kostyna@ui.ranepa.ru

FOR CITATION: Bryukhova O.Yu., Kostina N.B. Arrangement of a career guidance activity of a transport university at the pre-university level: experience of sociological research // *Management issues*. 2020. № 3 (64). P. 155–168.

REFERENCES

1. Alexandrova N.A., Bryukhova O.Yu. Vocational orientation in focus of the state: challenges, controversies, solutions // *Historical, philosophical, political, and legal sciences, cultural studies and art criticism. Issues of theory and practice*. 2016. No. 9 (71). Pp. 13–16. [Aleksandrova N.A., Bryukhova O.Yu. Professional'naya orientatsiya v fokuse vnimaniya gosudarstva: problemy, protivorechiya, puti resheniya // *Istoricheskie, filosofskie, politicheskie i yuridicheskie nauki, kul'turologiya i iskusstvovedenie. Voprosy teorii i praktiki*. 2016. № 9 (71). S. 13–16.] – (In Rus.)
2. On education in the Russian Federation: Federal law No. 273-FL dated December 29, 2012 // *RLS ConsultantPlus*. URL: <http://www.consultant.ru/> (date of reference: 02.04.2020). [Ob obrazovanii v Rossiyskoy Federatsii: Federal'nyy zakon ot 29.12.2012 № 273-FZ // *SPS Konsul'tantPlyus*. URL: <http://www.consultant.ru/> (data obrashcheniya: 02.04.2020).] – (In Rus.)
3. Panina S.V. Social partnership in professional orientation of youth of the Republic of Sakha (Yakutia) // *Secondary vocational education*. 2016. No. 4. Pp. 57–61. [Panina S.V. Sotsial'noe partnerstvo v professional'noy orientatsii molodezhi Respubliki Sakha (Yakutiya) // *Srednee professional'noe obrazovanie*. 2016. № 4. S. 57–61.] – (In Rus.)
4. Prokhorov A.V. Level model of career guidance work of Derzhavin Tambov State University // *Socio-economic phenomena and processes*. 2019. Vol. 14. No. 3 (107). Pp. 13–17. [Prokhorov A.V. Urovnevaya model' proforientatsionnoy raboty Tambovskogo gosudarstvennogo universiteta imeni G. R. Derzhavina // *Sotsial'no-ekonomicheskie yavleniya i protsessy*. 2019. T. 14. № 3 (107). S. 13–17.] – (In Rus.)
5. News: VCIOM: 71 percent of high school students in Russia seek to enter universities. Analysis of VCIOM experts dated 17.04.2018. URL: <https://wciom.ru/index.php?id=238&uid=9052> (date of reference: 03.04.2020). [Novosti: VTsIOM: 71 protsent starsheklassnikov RF stremyatsya postupit' v VUZy. Analitika ekspertov VTsIOM ot 17.04.2018. URL: <https://wciom.ru/index.php?id=238&uid=9052> (data obrashcheniya: 03.04.2020).] – (In Rus.)
6. Bryukhova O.Yu., Nikitina A.S., Startseva N.N. Career guidance in the system "school – university – enterprise": search for new options for social partnership // *Alma Mater*. 2019. No. 11. Pp. 60–64. [Bryukhova O.Yu., Nikitina A.S., Startseva N.N. Proforientatsionnaya rabota v sisteme «shkola – vuz – predpriyatie»: poisk novykh variantov sotsial'nogo partnerstva // *Alma Mater*. 2019. № 11. S. 60–64.] – (In Rus.)
7. Kostina N.B. Religious community: problems of sociological research. Ekaterinburg: Publishing house RSVPU, 2001. [Kostina N.B. Religioznaya obshchnost': problemy sotsiologicheskogo issledovaniya. Ekaterinburg: Izd-vo Ural. gos. prof. ped. un-ta, 2001.] – (In Rus.)
8. Shafranov-Kutsev G.F., Tolstoguzov S.N. Vocational guidance practices of higher education: monograph. Moscow: Logos, 2014. [Shafranov-Kutsev G.F., Tolstoguzov S.N. Proforientatsionnye praktiki vuza : Monografiya. M.: Logos, 2014.] – (In Rus.)
9. Gevorkyan E.N., Myskin S.V. Social technologies in the arrangement of career guidance activities of an urban university // *Logos et Praxis*. 2017. Vol. 16. No. 3. Pp. 123–135. [Gevorkyan E.N., Myskin S.V. Sotsial'nye tekhnologii v organizatsii proforientatsionnoy raboty gorodskogo vuza // *Logos et Praxis*. 2017. T. 16. № 3. S. 123–135.] – (In Rus.)
10. Bordakova O. Vocational guidance school system in the gymnasium of Poland as an important condition for professional development of a personality // *Comparative Professional Pedagogy*. 2014. Vol. 4. No. 1. Pp. 73–79. – (In Eng.)
11. Koch I.A., Orlov V.A. Professional-labor socialization of youth in the reformed society // *Management issues*. 2020. No. 1 (62). URL: <http://vestnik.uapa.ru/issue/2020/01/09> (date of reference: 03.04.2020). [Kokh I.A., Orlov V.A. Professional'no-trudovaya sotsializatsiya molodezhi v reformiruemom obshchestve // *Voprosy upravleniya*. 2020. № 1 (62). URL: <http://vestnik.uapa.ru/issue/2020/01/09> (data obrashcheniya: 03.04.2020).] – (In Rus.)

12. Avakova E.B., Brazevich S.S., Kuznetsov A.A. Professional self-determination of students: a sociological analysis // Public and municipal administration. Scientific notes. 2019. No. 3. Pp. 218–221. [Avakova E.B., Brazevich S.S., Kuznetsov A.A. Pro-

fessional'noe samoopredelenie uchashcheysya molodezhi: sotsiologicheskij analiz // Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski. 2019. № 3. S. 218–221.] – (In Rus.)

МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ МОДЕЛИ САФ ДЛЯ ОЦЕНКИ КАЧЕСТВА МЕНЕДЖМЕНТА НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ (НА ПРИМЕРЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО БАСКЕТБОЛЬНОГО КЛУБА)

УДК: 658:334.012.46

ББК: 65.292.5-211

DOI: 10.22394/2304-3369-2020-3-169-179

ГРНТИ: 82.05.09

Код ВАК: 08.00.05

Ж.А. Мингалева

Пермский национальный исследовательский
политехнический университет,
Пермь, Россия
AuthorID: 77675

А.В. Башминов

Пермский национальный исследовательский
политехнический университет,
Пермь, Россия
AuthorID: 1002458

АННОТАЦИЯ:

Существующий до сих пор теоретический и методический пробел в оценке качества менеджмента некоммерческих организаций становится все более значимым в условиях возрастающих требований к повышению эффективности управления в данном секторе экономики. Статья посвящена изучению возможности и целесообразности применения модели САФ к оценке эффективности менеджмента некоммерческих организаций на примере баскетбольных клубов.

Методологической основой исследования послужили зарубежные и отечественные исследования в области административных реформ в европейских странах, в том числе публикации в журналах *Public Administration Review*, *Государственная служба*, *Менеджмент качества*, а также модель совершенствования организаций публичного сектора через самооценку – модель САФ. Методика исследования включала применение универсальных методов библиографического и системного анализа: сравнения, композиции и декомпозиции, а также метод дедукции и метод логической аналогии.

Решение научной задачи обоснования возможности и целесообразности применения модели САФ в практике управления баскетбольным клубом включало в себя анализ методики проведения оценки на основе модели САФ, анализ применимости к особенностям деятельности баскетбольного клуба показателей и критериев оценки модели САФ и возможности их доработки с учетом особенностей управления клубами, анализ особенностей методов сбора первичной информации для проведения оценки и подготовки рекомендаций по совершенствованию деятельности баскетбольного клуба. Верификация модели и адаптированной методики была проведена на основе оценки качества управления баскетбольным клубом.

В процессе исследования особое внимание было уделено подбору оценочных показателей, связанных с характеристикой сетевого взаимодействия оцениваемой организации и связанных с ней субъектов. Также были установлены методические особенности применения модели САФ в отношении некоммерческих организаций.

Основной вывод, полученный по результатам исследования, заключается в том, что была доказана возможность и целесообразность применения модели САФ к оценке эффективности менедж-

мента баскетбольных клубов, а также других некоммерческих организаций как в сфере спорта, так и других областях деятельности.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: некоммерческие организации, модель САФ, система самооценки, критерии оценки, система взаимосвязей, методы сбора информации, качество управления.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Жанна Аркадьевна Мингалева, доктор экономических наук, профессор, Пермский национальный исследовательский политехнический университет,
614990, Россия, г. Пермь, Комсомольский пр-т, д. 29, mingal1@psu.ru
ORCID: 0000-0001-7674-7846

Александр Васильевич Башминов, Пермский национальный исследовательский политехнический университет,
614990, Россия, г. Пермь, Комсомольский пр-т, д. 29, a.bashminov@mail.ru
ORCID: 0000-0002-2289-0994

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Мингалева Ж.А., Башминов А.В. Методические особенности применения модели САФ для оценки качества менеджмента некоммерческих организаций (на примере профессионального баскетбольного клуба) // Вопросы управления. 2020. № 3 (64). С. 169–179.

Введение

Эффективность управления некоммерческими организациями долгое время не относилась к числу актуальных вопросов, решаемых в рамках теорий менеджмента. Особенности целей и задач существования (оказание общественных услуг, часто на безвозмездной основе), правового статуса, финансирования деятельности таких организаций предполагали акцент на качестве выполнения ими их социальных и общественных обязанностей, в то время как качественным сторонам вопроса управления, в том числе его эффективности, внимания практически не уделялось.

Ситуация кардинально изменилась на рубеже XX–XXI веков, когда в рамках административных реформ был поставлен вопрос о необходимости оценки и измерения качества менеджмента организаций бюджетной сферы. Глобальные финансово-экономические кризисы 1998 г. и 2008 г. остро обозначили проблему формирования бюджетов разных уровней и поставили вопрос о пересмотре направлений (статей расходов) и объемов их финансирования со стороны государства и местных властей, а также об эффективности деятельности организаций бюджетной сферы [1–3]. В рамках этих реформ начался и активный пересмотр оснований финансовой поддержки со стороны государства и муниципалитетов целых отраслей и секторов экономики, от-

носящихся к сфере общественного производства – здравоохранения, образования, культуры, спорта, пенитенциарной системы и ряда других организаций [4]. Одной из причин активизации исследований по вопросам качества работы таких организаций в тот момент считались низкая эффективность их деятельности, большие размеры финансирования, слабый уровень привлечения к оказанию общественно значимых услуг бизнеса, недостаточный уровень учета интересов и потребностей населения [5; 6].

Под влиянием глобальных тенденций реформирования административного сектора вопросы поддержания бюджетной безопасности страны и регионов, повышения эффективности ресурсного обеспечения целевых государственных программ, эффективности региональных расходов по отдельным направлениям деятельности (прежде всего, здравоохранения и образования) начали активно обсуждаться и в нашей стране [7–10]. В рамках этих исследований нашли обсуждение и вопросы применения различных методик оценки эффективности управления в бюджетной сфере [11; 12].

Современные подходы к решению задачи измерения качества менеджмента бюджетных и некоммерческих организаций

Результатом широкомасштабной теоретической и методологической работы в обла-

сти создания инструментария оценки эффективности менеджмента в организациях бюджетной сферы стала разработка и принятие к внедрению методики и модели совершенствования организаций публичного сектора через самооценку. Это так называемая модель Common Assessment Framework (CAF) [13; 14]. Впервые эта методика была представлена Европейским институтом административного управления в качестве специальной модели оценки менеджмента в организациях, финансируемых за счет средств государственного или муниципального бюджета в 2000 г. В течение последующего периода было осуществлено несколько итераций модели, в частности в 2006 и 2013 годах [15; 16]. Последний пересмотр модели осуществлен в 2019 году, а новая редакция вступила в действие с 2020 года – 28 ноября 2019 года в Хельсинки была единогласно утверждена всеми генеральными директорами *European Public Administration Network* (EUPAN) модель CAF – 2020. В настоящее время модель CAF применяется примерно в 4100 организациях многих стран мира, которые включили модель CAF в свои стратегии национальных административных реформ [17; 18].

Однако, что касается практики применения модели CAF в России, то ее распространение в нашей стране, несмотря на явные методологические преимущества, пока очень слабое. Основные исследования посвящены области применения этой модели в сфере административного управления [19; 20], но и их очень немного – систематически в этой области работает только один автор – Д. В. Маслов [13; 14; 18; 21; 23]. Что касается применения данной модели в практике управления различными некоммерческими организациями, то таких исследований вообще нет. Тем не менее, глобальные вызовы, с которыми сталкиваются все без исключения субъекты экономики и общества, изменение подходов к определению места и роли различных субъектов в современном обществе, усиление их влияния на его стабильное, спокойное и устойчивое развитие – всё это объективно требует внедрения и более эффективных инструментов управления [24]. Как показал анализ, этого можно добиться на основе адаптации методики самооценки каче-

ства менеджмента в бюджетных организациях и применения модели CAF для более широкого спектра некоммерческих организаций, чем только бюджетных организаций сферы государственного и муниципального управления.

С целью решения данной научной и практической задачи был проведен анализ возможности качественной адаптации модели CAF к различным некоммерческим организациям, в частности возможности проведения самооценки качества менеджмента профессионального баскетбольного клуба.

Сущность и основные положения модели CAF

Решая вопрос о возможности и целесообразности применения модели CAF для оценки качества менеджмента других некоммерческих организаций, не относящихся к сфере административного управления, необходимо оценить возможность практического применения используемых в модели показателей оценки. Анализ сущности и основных элементов модели CAF, методики проведения на ее основе оценки и самооценки позволили выделить следующие базовые и универсальные для всех видов некоммерческих организаций элементы методики оценки.

В основу модели CAF положен тезис о том, что наилучших результатов в своей деятельности организации могут добиться, если будут ориентироваться, прежде всего, на признание и реализацию основных положений теории лидерства, важности признания в современном обществе сетевой модели взаимодействия и ценности учета мнений и интересов всех субъектов взаимодействия. Даная модель позволяет анализировать деятельность организаций одновременно по различным параметрам и предоставляет комплексный подход к анализу деятельности организации.

Структура модели CAF включает несколько уровней анализа в соответствии с принятыми для анализа блоками и группами показателей, а также установленными критериями и подкритериями оценки. Структурно-логическая схема анализа и иерархия показателей оценки по модели CAF приведена на рисунке 1.

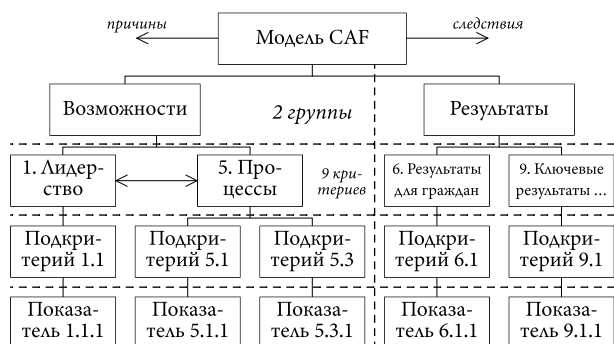


Рисунок 1 – Структурно-логическая схема показателей оценки по модели САФ
(составлено авторами)

Первый уровень анализа и декомпозиции показателей оценки включает структурирование по принципу причинно-следственных связей. На этом уровне выделяется две основные группы показателей, первая из которых объединяет возможности для улучшения деятельности организации (причины), а вторая содержит результирующие показатели (следствия), достигнутые в процессе деятельности организации на основе реализации возможностей. Между этими двумя группами («возможности» и «результаты») существуют жесткие внутренние связи.

Сила причинно-следственной взаимосвязи между группами отражает наличие и степень воздействия между фактически вовлеченными в деятельность организации возможностями и полученными на основе их реализации результатами. Также через эту связь отражается обратное влияние достигнутых результатов (следствия) на существующие или возникшие (вновь созданные в процессе деятельности) возможности развития.

Анализ содержания, структурной пропорциональности, уровня силы складывающихся взаимосвязей между причинами и следствиями является важным элементом самооценки, поскольку позволяет не только выявить наличие зависимости и четко проследить её направленность, которая в потенциала всегда должна быть положительной (т. е. использование возможностей должно вести к росту результата), но и оценить силу воздействия, т. е. как изменение возможностей (объема вкладываемых ресурсов) приведет к приросту результата. Особенностью деятельности некоммерческих организаций является то, что в отношении их системы управле-

ния такие зависимости не всегда проявляются и обнаруживаются. Также для них не всегда можно выделить четкую зависимость между одним-единственным показателем-возможностью и одним-единственным результатом-следствием. Однако, выявление наличия обратной связи от результатов к возможностям и оценка силы ее воздействия на исходные показатели обязательно должна присутствовать при проведении оценки качества менеджмента некоммерческих организаций.

Второй уровень – структурирование по принципу ключевых критериев оценки. Таких критериев в рамках модели САФ выделено 9, и все они остаются неизменными на протяжении 20 лет практического применения и теоретического пересмотра отдельных положений модели. Эти критерии отражают основные возможности в деятельности организации (5 критериев) и основные результаты работы (4 критерия). В совокупности они образуют систему из 9 критериев, наиболее полно характеризующих факторы успеха в деятельности некоммерческих организаций. На втором уровне классификации также выделяются и обязательно анализируются причинно-следственные связи между критериями. Более того, эти связи достаточно жестко определены, и для наиболее эффективно действующих организаций установлен перечень из наиболее значимых взаимосвязей, которые обязательно должны присутствовать в любой организации и иметь достаточно высокую силу взаимодействия (так называемых эталонных взаимодействий). Таких эталонных взаимодействий всего пять, и они возникают между следующими критериями (возможностями): «Лидерство» (которое является первым центром взаимосвязей) влияет и зависит от «Стратегии и планирования», от «Персонала» и от «Партнерства и ресурсов» (первый блок связей). «Персонал» (второй центр взаимосвязей) влияет и зависит от «Партнерства и ресурсов» и от «Процессов» (см. рис. 2).

Нужно отметить, что приведенная на рисунке 2 схема эталонных взаимодействий была проверена в процессе двадцатилетнего практического применения модели САФ в более чем 4 100 европейских организациях бюджетного сектора, а также ряда организаций из



Рисунок 2 – Схема эталонных взаимодействий между критериями возможностей у эффективных организаций в соответствии с моделью САФ
(составлено авторами)

Китая, Бразилии, Доминиканской Республики, стран Ближнего Востока.

Третий уровень. Разгруппировка критериев на подкритерии. На третьем уровне производится уточнение оценок и углубление анализа путем выделения 28 подкритериев. Эти подкритерии представляют собой особые элементы системы оценки, определяющие те приоритетные области, направления и функции управления, которые необходимо оценивать при анализе качества менеджмента. Каждый подкритерий описывает конкретные направления деятельности, которые должны быть оценены. В свою очередь, каждый из 28 подкритериев содержит открытый перечень первичных показателей, позволяющих оценить подкритерии. Всего в модели САФ выделено 28 критериев, оценка которых является обязательной, а наименование и группировка по ним остаются неизменными, начиная с первой модели 2000 года.

Четвертый уровень – конкретные показатели оценки. Эти показатели переменны, и именно они адаптируются и индивидуально разрабатываются для каждой организации на основе примеров, рекомендованных в модели САФ. Число и содержание этих показателей может различаться для разных организаций и сфер деятельности. При этом существуют типовые примеры наборов таких показателей. Так, в модели САФ – 2020 таких показателей 201, что меньше чем в модели САФ – 2013 – там было 254 первичных показателя. Нужно отметить, что эти показатели в большинстве своем достаточно универсальны и могут практически без изменений применяться при проведении самооценки в любой бюджетной и некоммерческой организации.

Методологические и методические особенности применения модели САФ в отношении некоммерческих организаций

Важным методологическим и методическим моментом модели САФ является то, что составляющие ее группы, критерии и подкритерии являются неизменными при любой модификации и адаптации модели, а также при ее применении к любому объекту оценки. Что же касается числа, перечня, сущностного наполнения, методик сбора информации для расчета первичных показателей, то данные процедуры зависят от объекта исследования, от особенностей организации, для самооценки которой применяется модель.

Другим важным методологическим моментом применения модели САФ является способ обеспечения надежности сбора информации и точности измерений. Точность проведения оценки и самооценки, а также точность и надежность разработанных на их основе мероприятий по совершенствованию системы управления организацией непосредственно связаны и тесно зависят от степени достоверности информации, полученной для проведения оценки, и от точности расчетов при проведении оценки всех ключевых аспектов деятельности организации. Как уже отмечалось, модель САФ является высокоэффективным и удобным аналитическим инструментом проведения самооценки. Однако, не все показатели могут быть получены путем самооценки. В частности, для оценки текущего состояния и выявления динамики критериев и подкритериев второй группы (группа «Результаты»), характеризующих достигнутые результаты и опирающихся на показатели восприятия деятельности организации со стороны граждан (потребителей), работников и общества в целом, необходимо собрать данные непосредственно от потребителей, партнеров, других участников взаимодействия. Получение оценочной информации из внешней среды требуется и для оценки критерия 9 «Ключевые результаты деятельности». Поэтому модель САФ часто выступает и в качестве стимула для создания и развития управленческой подсистемы сбора, анализа и распространения внутренней и внешней информации, а не только в качестве базового измерительного инстру-

мента, помогающего определить качество менеджмента в организации и наметить пути и области для его совершенствования.

Таким образом, иерархическая схема модели САФ выглядит как жестко фиксированная структура на 3 высших уровнях иерархии и как свободный набор показателей на первичном уровне (см. рис. 1), которые и позволяют адаптировать модель САФ к организациям любого типа, сферы и направления деятельности.

Нами был проведен анализ возможности применения данной модели к оценке качества менеджмента достаточно известного и популярного баскетбольного клуба (БК) «ПАРМА» (Пермский край). Мужская баскетбольная команда «ПАРМА» традиционно занимает высокие позиции в чемпионатах страны: в сезоне игр 2019–2020 гг. БК «ПАРМА» занял 8 место в Единой Лиге ВТБ и 6 место в Чемпионате России по баскетболу. В тоже время вся деятельность клуба финансируется за счет средств краевого и городского бюджетов с небольшой спонсорской поддержкой. По своей юридической форме клуб является некоммерческой организацией. Его основная миссия – привлечение молодежи и населения к занятиям спортом, формирование здорового образа жизни, формирование качественного досуга населения, патриотическое воспитание.

Наибольшие сложности при адаптации модели САФ и проведении на ее основе оценки качества менеджмента клуба возникли при подборе методов оценки для разных групп критериев. Получение первичной информации из различных по своей сущности и отношению к организации (внутренние/внешние) источников предполагает разные методы сбора информации. Так, для ряда показателей (число договоров с коммерческими организациями – поставщиками услуг; численность работников; число взаимодействий с фанатами (интервью, опросы и пр.); количество посещений сайта клуба и пр.) должны быть использованы данные внутреннего аудита. Для получения других показателей (сравнение с конкурентами – другими командами из одного дивизиона или лиги) применяется метод бенчмаркетинга. Для третьих показателей (восприятие фанатами результатов деятельности клуба в игровом сезоне, восприятие партнерами

уровня открытости и правдивости информации о клубе и т.д.) получение информации возможно только на основе экспертного или анкетного опросов. В результате наиболее сложным методическим вопросом в процессе адаптации методики к особенностям деятельности баскетбольного клуба и сложившегося вокруг него сетевого сообщества, а также в ходе проведения самооценки был вопрос выбора методов сбора информации для проведения оценки различных критериев.

В таблице 1 приведен предложенный авторами в процессе адаптации модели САФ к особенностям функционирования баскетбольного клуба как некоммерческой организации набор методов сбора информации для проведения оценки на основе модели САФ [25]. Знаком «×» обозначено фактическое применение конкретного метода для проведения оценки по соответствующему критерию. Так, метод внутреннего аудита был использован для оценки трех критериев из раздела ресурсов (лидерства, стратегии и планирования и персонала) и двух результирующих критериев (результатов для персонала и ключевых критериев деятельности).

Таблица 1 – Матрица распределения методов сбора информации для проведения оценки на основе модели САФ в спортивных организациях

Критерии	Методы сбора информации			
	внутренний аудит	анкетирование	экспресс-опрос	бенчмаркинг
Лидерство	×		×	
Стратегии и планирование	×	×		×
Персонал	×		×	
Партнёрства и ресурсы		×	×	×
Процессы			×	
Результаты для граждан		×		
Результаты для персонала	×		×	
Результаты соц. ответственности		×	×	
Ключевые результаты деятельности	×			×

Источник: составлено авторами

Определенная сложность возникла также на этапе проведения анкетирования и экспресс-опроса. Эти методы предполагают составление специальных опросников и анкет, которые должны максимально точно учитывать особенности деятельности организации и получить полную и достоверную информацию от респондентов. Для проведения анкетирования была разработана специальная анкета, предназначенная для выявления мнения всех заинтересованных сторон – основных партнеров клуба – о результатах деятельности клуба и различных аспектах менеджмента клуба. Аналогично для проведения экспресс-опроса был разработан специальный опросный лист (более краткий, чем основная анкета), содержащий вопросы внутренней направленности. Экспресс-опрос позволил уточнить данные и аналитические выводы, полученные в ходе внутреннего аудита, а также дополнил данные анкетирования.

Адаптация и проверка возможности применения модели САФ для проведения самооценки качества менеджмента БК «ПАРМА» показали высокую адаптивность и надежность модели, а также высокое качество менеджмента, что в целом и подтверждается устойчивыми ежегодными рейтинговыми позициями клуба.

Выводы

В процессе исследования было определено, что не смотря на то, что модель САФ фокусируется в первую очередь на оценке административного потенциала организации и определении возможностей для повышения качества менеджмента, конечной целью применения модели все же является улучшение управления организацией в целом. Применение модели САФ может помочь организациям улучшить свою деятельность и обеспечить непрерывность совершенствования по всем направлениям деятельности.

Применение модели САФ обеспечивает руководство организаций проверенной на практике системой оценки качества менеджмента по 9 стандартизированным критериям и 28 подкритериям, являющимися общими для всех организаций некоммерческого сектора, а также стандартизированную методику проведения самооценки. Это, в свою очередь,

позволяет провести сравнительный анализ с другими организациями и определить лучшие достижения, возможность оценить динамику своих показателей и достигнутый прогресс. Результаты самообследования и самооценки, полученные на основе применения модели САФ позволяют руководству организации установить наиболее важные для них в данный момент взаимосвязи между запланированными результатами и применяемыми на практике подходами, между задействованными ресурсами и реализованными возможностями. С помощью модели САФ также выявляются возможности для интегрирования различных инициатив по улучшению качества менеджмента и качества деятельности в текущую деятельность организации, в обеспечение постоянства цели.

Целесообразность более широкого применения модели САФ в управленческой деятельности некоммерческих организаций в целом и спортивных организаций в частности обосновывается также тем, что данная модель дает возможности для распространения и обмена успешным опытом на различных уровнях взаимодействия организации. Модель САФ является инструментом для регулярного измерения результатов деятельности и достигнутого прогресса посредством самооценки, позволяет согласовать разрозненные действия для улучшения деятельности во взаимосвязанных областях. Анализируя и оценивая потенциальные возможности некоммерческих организаций по достижению высокого качества менеджмента, нужно отметить, что внутренние взаимосвязи каждой организации имеют индивидуальный характер, который определяется спецификой организации и определяет качество самой организации.

Нужно отметить, что модель САФ в большей степени сконцентрирована на оценке возможностей (5 критериев из 9 и 20 подкритериев из 28), чем на результатах. Это связано с преимущественно качественной оценкой результативности деятельности через оценку достижения поставленных целей и задач, чем через расчет количественных показателей денежных и материальных потоков.

В процессе исследования была доказана возможность и целесообразность применения

модели САФ к оценке эффективности менеджмента баскетбольных клубов. В процессе исследования особый акцент был сделан на наличии большого числа оценочных показателей, связанных с характеристикой сетевого взаимодействия оцениваемой организации и связанных с ней субъектов. Так, сила, глубина, масштабность, активность сетевого взаимодействия были определены, прежде всего,

при оценке таких критериев как «Лидерство», «Стратегия и планирование», «Партнеры и ресурсы», «Персонал», а также всех результирующих критериев.

В целом была доказана возможность и целесообразность применения модели САФ к оценке эффективности менеджмента некоммерческих организаций на основе ее адаптации к отраслевым особенностям этих организаций.

ЛИТЕРАТУРА

1. Public Administration Reforms in Europe: The View from the Top, ed. by Hammerschmid G., Van de Walle S., Rhys A. and Bezes P. Cheltenham: Edward Elgar, 2016.
2. Christensen T., Laegreid P. The whole-of-government approach to public sector reform // *Public Administration Review*. 2007. Vol. 67. № 6. Pp. 1059–1066.
3. Trein P., Maggetti M. Patterns of Policy Integration and Administrative Coordination Reforms: A Comparative Empirical Analysis // *Public Administration Review*. 2019. Vol. 80. № 2. Pp. 198–208.
4. Башминов А.В. Зарубежный опыт муниципальной поддержки организаций профессионального спорта // *Ars Administrandi*. Искусство управления. 2017. Т. 9. № 4. С. 629–642.
5. Nickels A.E., Rivera J.D. Community Development and Public Administration Theory: Promoting Democratic Principles to Improve Communities. New York: Routledge, 2018.
6. Bouckaert G., Peters B.G., Verhoest K. Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management. Palgrave, Houndmills, England. 2010.
7. Авксентьев Н.А., Байдин В.М., Зарубина О.А., Сисигина Н.Н., Кулькова С.А. Оценка эффективности региональных расходов на здравоохранение в России // *Фармакоэкономика. Современная фармакоэкономика и фармакоэпидемиология*. 2015. Т. 8. № 4. С. 10–20.
8. Мингалева Ж.А., Паздникова Н.П. Развитие методов управления бюджетным потенциалом региона // *Экономика региона*. 2007. № 2 (10). С. 263–267.
9. Мингалева Ж.А., Паздникова Н.П. Оценка эффективности ресурсного обеспечения мониторинга целевых программ социально-экономического развития регионов // *Экономика региона*. 2009. № 4 (20). С. 211–214.
10. Паздникова Н.П., Ковшаров А.А., Глазкова Н.Г. Оценка бюджетной безопасности региона в условиях стратегических преобразований // *Региональная экономика. Юг России*. 2019. Т. 7. № 1. С. 154–161.
11. Зубарев Д.Н. Конкурентоспособность государственных, муниципальных бюджетных и автономных учреждений: основы формирования институциональной модели оценки // *Экономика: вчера, сегодня, завтра*. 2018. Т. 8. № 1А. С. 54–67.
12. Мингалева Ж.А., Паздникова Н.П. Экспресс-оценка устойчивости местных бюджетов // *Вестник Самарского государственного экономического университета*. 2016. № 12 (146). С. 100–106.
13. Маслов Д.В., Вылгина Ю.В. Модель САФ: европейский подход к улучшению качества государственного и муниципального управления // *Менеджмент сегодня*. 2010. № 4. С. 242–251.
14. Нургатина Л.А., Стаес П., Тийес Н., Маслов Д.В. Модель САФ в сфере государственного управления в Европе // *Стандарты и качество*. 2014. № 3. С. 72–75.
15. CAF Works: Better results for the citizen by using CAF. Maastricht: EIPA, 2006.
16. The Common Assessment Framework. Improving Public Organizations through Self-Assessment. CAF 2013 / ed. P. Staes. European CAF Resource Centre. Maastricht: EIPA, 2012.
17. The new CAF 2020 is published – 20 years of excellence in public administration. URL: <https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2019/11/20191118-CAF-2020-FINAL.pdf> (дата обращения: 30.03.2020).
18. Пророк Т., Маслов Д.В. САФ 2020: курс на цифровизацию, гибкость, устойчивость и многообразие // *Менеджмент качества*. 2020. № 1. С. 20–26.

19. Кузина М.А. Модель САФ как средство оценки качества социального планирования в органах власти // Научная мысль. 2012. № 3 (7). С. 57–58.

20. Мочалов А.А. Плёс: опыт самооценки по модели САФ в городском поселении // Стандарты и качество. 2010. № 10. С. 56–58.

21. Маслов Д.В., Нургатина Л.А. Развитие местного самоуправления через самооценку: модель САФ и индекс качества // Стандарты и качество. 2015. № 7. С. 66–69.

22. Маслов Д.В. Внешняя оценка организаций публичного сектора по модели САФ // Менеджмент качества. 2017. № 4. С. 260–270.

23. Маслов Д. Модель САФ для улучшения качества публичного менеджмента // Государственная служба. 2009. № 6 (62). С. 67–69.

24. Bashminov A., Mingaleva Z. The Use of Digital Technologies for the Modernization of the Management System of Organizations. In: Antipova T. (eds) Integrated Science in Digital Age. ICIS 2019. Lecture Notes in Networks and Systems. 2020. Springer, Cham.

25. Башминов А.В. Особенности управления профессиональным спортивным клубом // Экономика и предпринимательство. 2014. № 9 (50). С. 766–768.

METHODOLOGICAL FEATURES OF APPLYING THE CAF MODEL TO ASSESS THE QUALITY OF MANAGEMENT OF NON-PROFIT ORGANIZATIONS (BY THE EXAMPLE OF A PROFESSIONAL BASKETBALL CLUB)

Zh.A. Mingaleva

Perm National Research Polytechnic University,
Perm, Russia

A.V. Bashminov

Perm National Research Polytechnic University,
Perm, Russia

ABSTRACT:

The theoretical and methodological gap that still exists in assessing the quality of management of non-profit organizations is becoming more and more significant in the context of increasing requirements for improving the efficiency of management in this sector of the economy. The article is devoted to the study of the possibility and feasibility of applying the CAF model to evaluating the effectiveness of management of non-profit organizations by the example of basketball clubs.

The methodology of the research is based on foreign and domestic research in the field of administrative reforms in European countries, including publications in the journals such as Public Administration Review, Public Administration, Quality Management, as well as the model for improving public sector organizations through self-assessment – the CAF Model. The research methodology included the use of universal methods of bibliographic and system analysis: comparisons, compositions, and decompositions, as well as the method of deduction and the method of logical analogy.

The solution of a scientific problem of substantiation of possibility and expediency of application of the CAF model in management practice of the basketball club included an analysis of the methodology for evaluating model-based CAF, the analysis of applicability to the activities of the basketball club of the indicators and evaluation criteria of model CAF and their possible revision based on features of the management of clubs, analysis of the characteristics of the methods of collecting primary information for the evaluation and preparation of recommendations for improving the activities of the basketball club. Verification of the model and adapted methodology was carried out based on the assessment of the quality of management of the basketball club.

During the research, special attention was paid to the selection of evaluation indicators related to the characteristics of network interaction of the assessed organization and related entities. The methodological features of applying the CAF model to non-profit organizations were also established.

The main conclusion of the study is that it has been proved that the CAF model can be applied to evaluating the effectiveness of management of basketball clubs, as well as other non-profit organizations, both in the field of sports and other fields of activity.

KEYWORDS: non-profit organizations, CAF model, self-assessment system, evaluation criteria, system of relationships, methods of data collection, quality of management.

AUTHORS' INFORMATION:

Zhanna A. Mingaleva, Dr. Sci. (Economical), Professor, Perm National Research Polytechnic University, 29, Komsomolskiy Prospekt, Perm, 614990, Russia, mingal1@psu.ru
ORCID: 0000-0001-7674-7846

Alexander V. Bashminov, Perm National Research Polytechnic University, 29, Komsomolskiy Prospekt, Perm, 614990, Russia, a.bashminov@mail.ru
ORCID: 0000-0002-2289-0994

FOR CITATION: Mingaleva Zh.A., Bashminov A.V. Methodological features of applying the CAF model to assess the quality of management of non-profit organizations (by the example of a professional basketball club) // Management issues. 2020. № 3 (64). P. 169–179.

REFERENCES

1. Public Administration Reforms in Europe: The View from the Top, ed. by Hammerschmid G., Van de Walle S., Rhys A. and Bezes P. Cheltenham: Edward Elgar, 2016. – (In Eng.)
2. Christensen T., Laegreid P. The whole-of-government approach to public sector reform // Public Administration Review. 2007. Vol. 67. № 6. Pp. 1059–1066. – (In Eng.)
3. Trein P., Maggetti M. Patterns of Policy Integration and Administrative Coordination Reforms: A Comparative Empirical Analysis // Public Administration Review. 2019. Vol. 80. № 2. Pp. 198–208. – (In Eng.)
4. Bashminov A.V. Foreign experience of municipal support of professional sports organizations // Ars Administrandi. Art of management. 2017. Vol. 9. No. 4. Pp. 629–642. [Bashminov A.V. Zarubezhnyy opyt munitsipal'noy podderzhki organizatsiy professional'nogo sporta // Ars Administrandi. Iskusstvo upravleniya. 2017. T. 9. № 4. S. 629–642.] – (In Rus.)
5. Nickels A.E., Rivera J.D. Community Development and Public Administration Theory: Promoting Democratic Principles to Improve Communities. New York: Routledge, 2018. – (In Eng.)
6. Bouckaert G., Peters B.G., Verhoest K. Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management. Palgrave, Houndmills, England. 2010. – (In Eng.)
7. Avksentiev N.A., Baidin V.M., Zarubina O.A., Sisigina N.N., Kulkova S.A. Evaluating the effectiveness of regional expenditures on healthcare in Russia // Pharmaceutical economics. Modern pharmaceutical economics and pharmaceutical epidemiology. 2015. Vol. 8. No. 4. Pp. 10–20. [Avksent'ev N.A., Baydin V.M., Zarubina O.A., Sisigina N.N., Kul'kova S.A. Otsenka effektivnosti regional'nykh raskhodov na zdravookhranenie v Rossii // Farmakoekonomika. Sovremennaya farmakoekonomika i farmakoepidemiologiya. 2015. T. 8. № 4. S.10–20.] – (In Rus.)
8. Mingaleva Zh.A., Pazdnikova N.P. Development of methods for managing the budget potential of the region // Regional economy. 2007. No. 2 (10). Pp. 263–267. [Mingaleva Zh.A., Pazdnikova N.P. Razvitie metodov upravleniya byudzhetyem potentsialom regiona // Ekonomika regiona. 2007. № 2 (10). S. 263–267.] – (In Rus.)
9. Mingaleva Zh.A., Pazdnikova N.P. Evaluation of the effectiveness of resource support for monitoring target programs of socio-economic development of regions // Regional economy. 2009. No. 4 (20). Pp. 211–214. [Mingaleva Zh.A., Pazdnikova N.P. Otsenka effektivnosti resursnogo obespecheniya monitoringa tselevykh programm sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya regionov // Ekonomika regiona. 2009. № 4 (20). S. 211–214.] – (In Rus.)

10. Pazdnikova N.P., Kovsharov A.A., Glazkova N.G. Assessment of regional budget security in the context of strategic transformations // *Regional economy. South of Russia*. 2019. Vol. 7. No. 1. Pp. 154–161. [Pazdnikova N.P., Kovsharov A.A., Glazkova N.G. Otsenka byudzhetnoy bezopasnosti regiona v usloviyakh strategicheskikh preobrazovaniy // *Regional'naya ekonomika. Yug Rossii*. 2019. T. 7. № 1. S. 154–161.] – (In Rus.)
11. Zubarev D.N. Competitiveness of state, municipal budget, and autonomous institutions: fundamentals of forming an institutional model of assessment // *Economy: yesterday, today, tomorrow*. 2018. Vol. 8. No. 1A. Pp. 54–67. [Zubarev D.N. Konkurentosposobnost' gosudarstvennykh, munitsipal'nykh byudzhetnykh i avtonomnykh uchrezhdeniy: osnovy formirovaniya institutsional'noy modeli otsenki // *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra*. 2018. T. 8. № 1A. S. 54–67.] – (In Rus.)
12. Mingaleva Zh.A., Pazdnikova N.P. Rapid assessment of local budget sustainability // *Bulletin of the Samara State University of Economics*. 2016. No. 12 (146). Pp. 100–106. [Mingaleva Zh.A., Pazdnikova N.P. Ekspress otsenka ustoychivosti mestnykh byudzhetov // *Vestnik Samarskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta*. 2016. № 12 (146). S. 100–106.] – (In Rus.)
13. Maslov D.V., Vylgina Yu.V. The CAF model: European approach to improving the quality of public and municipal management // *Management today*. 2010. No. 4. Pp. 242–251. [Maslov D.V., Vylgina Yu.V. Model' CAF: evropeyskiy podkhod k uluchsheniyu kachestva gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya // *Menedzhment segodnya*. 2010. № 4. S. 242–251.] – (In Rus.)
14. Nurgatina L.A., Staes P., Tiyes N., Maslov D.V. The CAF model in the sphere of public administration in Europe // *Standards and quality*. 2014. No. 3. Pp. 72–75. [Nurgatina L.A., Staes P., Tiyes N., Maslov D.V. Model' CAF v sfere gosudarstvennogo upravleniya v Evrope // *Standarty i kachestvo*. 2014. № 3. S. 72–75.] – (In Rus.)
15. CAF Works: Better results for the citizen by using CAF. Maastricht: EIPA, 2006. – (In Eng.)
16. The Common Assessment Framework. Improving Public Organizations through Self-Assessment. CAF 2013 / ed. P. Staes. European CAF Resource Centre. Maastricht: EIPA, 2012. – (In Eng.)
17. The new CAF 2020 is published – 20 years of excellence in public administration. URL: <https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2019/11/20191118-CAF-2020-FINAL.pdf> (date of reference: 30.03.2020). – (In Eng.)
18. Prorok T., Maslov D.V. CAF 2020: course on digitalization, flexibility, stability and diversity // *Quality Management*. 2020. No. 1. Pp. 20–26. [Prorok T., Maslov D.V. CAF 2020: kurs na tsifrovizatsiyu, gibkost', ustoychivost' i mnogoobrazie // *Menedzhment kachestva*. 2020. № 1. S. 20–26.] – (In Rus.)
19. Kuzina M.A. CAF model as a means of evaluating the quality of social planning in government bodies // *Scientific thought*. 2012. No. 3 (7). Pp. 57–58. [Kuzina M.A. Model' CAF kak sredstvo otsenki kachestva sotsial'nogo planirovaniya v organakh vlasti // *Nauchnaya mysl'*. 2012. № 3 (7). S. 57–58.] – (In Rus.)
20. Mochalov A.A. Broad: experience of self-assessment according to the CAF model in an urban settlement // *Standards and quality*. 2010. No. 10. Pp. 56–58. [Mochalov A.A. Ples: opyt samootsenki po modeli CAF v gorodskom poselenii // *Standarty i kachestvo*. 2010. № 10. S. 56–58.] – (In Rus.)
21. Maslov D.V., Nurgatina L.A. Development of local self-government through self-assessment: the CAF model and quality index // *Standards and quality*. 2015. No. 7. Pp. 66–69. [Maslov D.V., Nurgatina L.A. Razvitie mestnogo samoupravleniya cherez samootsenku: model' CAF i indeks kachestva // *Standarty i kachestvo*. 2015. № 7. S. 66–69.] – (In Rus.)
22. Maslov D.V. External evaluation of public sector organizations based on the CAF model // *Quality Management*. 2017. No. 4. Pp. 260–270. [Maslov D.V. Vneshnyaya otsenka organizatsiy publichnogo sektora po modeli CAF // *Menedzhment kachestva*. 2017. № 4. S. 260–270.] – (In Rus.)
23. Maslov D. CAF model for improving the quality of public management // *Public Administration*. 2009. No. 6 (62). Pp. 67–69. [Maslov D. Model' CAF dlya uluchsheniya kachestva publichnogo menedzhmenta // *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2009. № 6 (62). S. 67–69.] – (In Rus.)
24. Bashminov A., Mingaleva Z. The Use of Digital Technologies for the Modernization of the Management System of Organizations. In: Antipova T. (eds) *Integrated Science in Digital Age. ICIS 2019. Lecture Notes in Networks and Systems*. 2020. Springer, Cham. – (In Eng.)
25. Bashminov A.V. Features of managing a professional sports club // *Economy and entrepreneurship*. 2014. No. 9 (50). Pp. 766–768. [Bashminov A.V. Osobennosti upravleniya professional'nym sportivnym klubom // *Ekonomika i predprinimatel'stvo*. 2014. № 9 (50). S. 766–768.] – (In Rus.)

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ РАЗВИТИЯ МАЛОГО И СРЕДНЕГО БИЗНЕСА

УДК: 338.242.4

ГРНТИ: 82.33.13

ББК: 65.290.31-18

Код ВАК: 23.00.02, 08.00.05

DOI: 10.22394/2304-3369-2020-3-181-195

Г.М. Цинченко

Российская академия народного хозяйства и
государственной службы при Президенте РФ,
Санкт-Петербург, Россия

И.С. Орлова

Российская академия народного хозяйства и
государственной службы при Президенте РФ,
Санкт-Петербург, Россия

АННОТАЦИЯ:

Цель. Проанализирована государственная политика в сфере развития малого и среднего бизнеса на основе исследования состояния развития малого и среднего предпринимательства в России; направлений политики Российской Федерации в сфере развития малого и среднего бизнеса; законодательного регулирования государственной политики Российской Федерации в сфере развития малого и среднего бизнеса; мер государственной поддержки малого и среднего бизнеса.

Методы. Исследование проведено на основе комплекса общенаучных методов, таких как обобщение и систематизация теоретических данных на основе изучения работ различных авторов, анализа, синтеза, обобщения, сравнения, системно-функционального и комплексного подхода, с использованием анализа официальной статистики и нормативных федеральных и региональных правовых актов.

Результаты. Теоретическая и практическая значимость проведенного исследования заключается в том, что в нем уточнены и систематизированы понятия и подходы в отношении государственной политики в сфере развития малого и среднего бизнеса, которые в отечественной науке еще недостаточно исследованы. Проведенный анализ позволит разработать актуальное видение выявленных проблем и поспособствует совершенствованию государственной политики в сфере развития малого и среднего бизнеса. Проанализированные материалы помогут оптимизировать деятельность органов государственной власти регионов Российской Федерации, субъектов малого и среднего бизнеса в сфере развития этого экономически важного направления.

Научная новизна заключается в исследовании государственной политики в сфере развития малого и среднего бизнеса как важного звена развития экономики в России и ее регионах в условиях нестабильной экономической ситуации с целью преодолению последствий современного кризиса. Выявлена недостаточная рациональность государственных программ развития малого и среднего бизнеса на федеральном и региональном уровне: современные меры поддержки недостаточно эффективны, многие показатели свидетельствуют о негативных явлениях в сфере малого и среднего бизнеса. Существуют проблемы, связанные с недостаточно эффективной организацией банковского кредитования, информированностью о мерах поддержки, отсутствием залогового обеспечения и др., что не позволяет воспользоваться такими мерами, как предоставление субсидий, грантов и т. п.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: государственная политика, малый и средний бизнес, предпринимательство, государственная поддержка.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Галина Михайловна Цинченко, кандидат социологических наук, доцент, Северо-Западный институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации,

199178, Россия, г. Санкт-Петербург, Средний пр. В.О., д. 57/43, sziau@ranepa.ru

Инна Степановна Орлова, кандидат педагогических наук, доцент, Северо-Западный институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации,

199178, Россия, г. Санкт-Петербург, Средний пр. В.О., д. 57/43, sziau@ranepa.ru

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Цинченко Г.М., Орлова И.С. Государственная политика в сфере развития малого и среднего бизнеса // Вопросы управления. 2020. № 3 (64). С. 181–195.

Данная статья посвящена государственной политике в сфере развития малого и среднего бизнеса как звена развития экономики в России и ее регионах в условиях нестабильной экономической ситуации. Малые и средние предприятия в условиях нестабильной экономической ситуации способны решать важнейшие задачи, такие как создание рабочих мест, качественное улучшение сервиса в сфере услуг, увеличение объемов производства, обслуживание потребителей крупной промышленности, удовлетворение нужд потребителей в разнообразной продукции и услугах. Актуальность исследования эффективности мер поддержки в целях развития малого и среднего предпринимательства в России имеет важное практическое значение для развития экономики в России и ее регионах. Проблема повышения эффективности государственной поддержки малого и среднего бизнеса в России обусловлена тем, что на данный момент, несмотря на мероприятия по государственной поддержке малого и среднего бизнеса, показатели предпринимательской активности свидетельствуют о недостаточном уровне качественных характеристик предпринимательства в России.

Введение

Малые предприятия гораздо мобильнее и быстрее приспосабливаются к изменению конъюнктуры рынка, «шокам» в экономике, инновационная деятельность часто осуществляется именно на уровне малого предпринимательства. Такие предприятия отличаются большей гибкостью, маневренностью, новаторством. Кроме того, для государства субъекты малого предпринимательства – серьез-

ный источник налоговых поступлений. В настоящее время малые и средние предприятия лишь частично выполняют свою социальную функцию, предприниматели не строят планов по выходу на новые рынки, не расширяют свой бизнес, в большей степени ориентируясь на поддержание приемлемого уровня дохода предпринимателя-собственника, чем на создание новых рабочих мест, рыночную экспансию или инновационное развитие. В разных регионах России сохраняются диспропорции и неравномерное развитие предпринимательства.

Теоретическую основу работы составляют труды отечественных исследователей, посвященные проблемам государственной поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства: В. Е. Лапина, В. Н. Елкина, А. В. Артемов, А. С. Голиков, Л. А. Гишкаева, Ю. С. Сергеева, К. А. Туманянц, Е. Д. Синицына, Л. А. Белова, М. В. Аликаева, Л. О. Асланова, Т. Ю. Баженова, А. В. Григорьева, Н. В. Быкова. С точки зрения управленческого аспекта, государственная политика развития малого и среднего предпринимательства в России изучена недостаточно. Можно выделить труды Г. И. Шибиченко, С. В. Терехова, И. А. Проскурина и др. Данные работы изучают отдельные аспекты и проблемы управления в сфере развития малого и среднего предпринимательства в России, но не дают системного представления по теме исследования.

Состояние, динамика, проблемы развития малого и среднего бизнеса в РФ

Для оценки состояния, динамики развития малого и среднего бизнеса обратимся к официальной статистике федеральных служб; дан-

ным, содержащимся в стратегиях развития, утвержденных Правительством РФ.

По состоянию на конец 2019 г. Федеральная налоговая служба показывает наличие в Едином реестре субъектов малого и среднего предпринимательства 6 141 283 субъектов с количеством работников, занятых у субъектов малого и среднего предпринимательства, 15 781 512, из них:

1) индивидуальных предпринимателей – 3 385 786 с количеством работников 2 393 947 человек, в то время как юридических лиц – 2 755 497, но с количеством работников – 13 387 565 человек;

2) малых предприятий (не считая микропредприятия, которые составляют 5 874 543 из 6 141 283 с количеством работников 7 461 179) – 27 021 с количеством работников 726 835 человек [1].

Стоит особо отметить, что малые предприятия, как и средние, представляют незначительную долю по сравнению с микропредприятиями. То есть малое и среднее предпринимательство в Российской Федерации – это, в первую очередь, микробизнес (95,5 процента общего числа субъектов малого и среднего предпринимательства), а число средних предприятий крайне невелико (рис. 1).

Можно сопоставить количество субъектов малого и среднего предпринимательства в зависимости от федеральных округов (ФО) (рис. 2).

То есть больше всего субъектов зарегистрировано в Центральном федеральном округе (31 %). Второе место по количеству субъектов занимает Приволжский округ, но он отстает от

Центрального на 13 % (18 %). Три округа находятся в пределах 11–12 %, меньше всего зарегистрировано субъектов – в Уральском (8 %), Дальневосточном (5 %) и Северо-Кавказском (3 %) федеральных округах.

Как полагают экономисты, необходимо учитывать, что на неравное распределение хозяйствующих субъектов по территориям влияет отраслевая специализация экономик регионов и округов. Так, небольшое количество предприятий малого предпринимательства в Уральском федеральном округе объясняется наличием отраслевой структуры экономики округа, в которой зафиксировано около 20 % производства России алюминия, металлургии, нефтегазовой промышленности и т. д. [2, с. 190].

В тоже время, в Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года указано, что в отдельных моногородах и муниципалитетах, находящихся далеко от административных центров, предпринимательская деятельность сдерживается из-за низкой платежеспособности населения, спроса, неразвитостью бизнес-инфраструктуры [3].

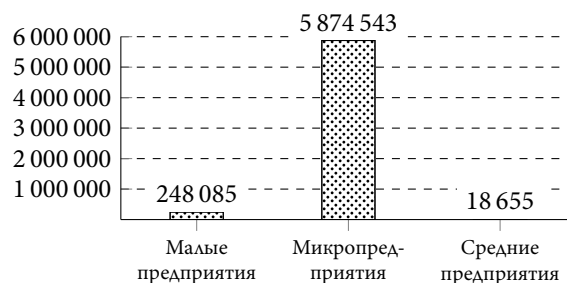


Рисунок 1 – Количество субъектов малого и среднего предпринимательства и отдельно микропредприятий на конец 2019 г.

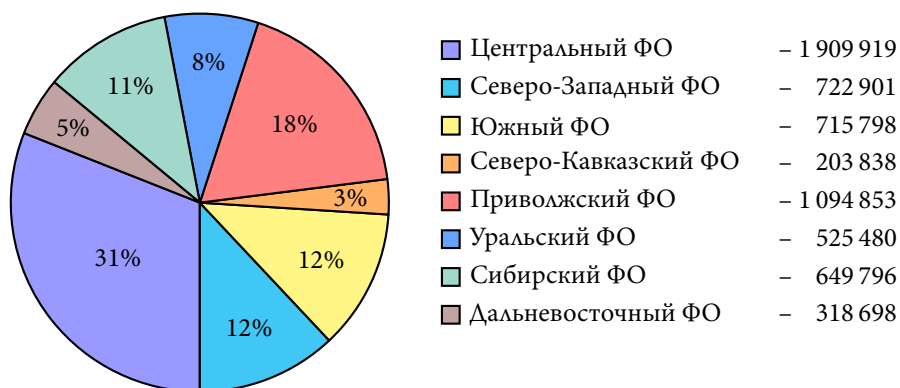


Рисунок 2 – Количество субъектов малого и среднего предпринимательства в федеральных округах на конец 2019 г.

Согласно Постановлению Правительства РФ от 29.07.2014 № 709 [4] перечень моногородов утверждается Правительством РФ. Для признания муниципалитета монопрофильным он должен одновременно: быть городским округом или городским поселением (за определенным исключением); в нем должно постоянно проживать 3 тыс. человек; при осуществлении одного основного вида деятельности или производственно-технологического процесса численность работников в течение 5 лет должны составлять 20 % среднесписочного количества работников, осуществляющих деятельность в этом в округе или поселении организаций; одна из организаций должна осуществлять деятельность по добыче полезных ископаемых (кроме нефти и газа) и (или) производству/переработке промышленной продукции. В настоящее время больше 60 % представителей малого и среднего предпринимательства ведут свой бизнес в сфере строительства, сельского хозяйства, оказания услуг бытового назначения, информационных технологии. Малые предприятия работают чаще всего в торговле и предоставляют услуги населению. Средние предприятия больше всего представлены в обрабатывающей промышленности, строительстве, сельском хозяйстве, как в сферах с более высокой добавленной стоимостью [5].

По данным Федеральной налоговой службы десятку наиболее «популярных» видов экономической деятельности согласно общероссийскому классификатору (ОКВЭД) представляют следующие виды: строительство жилых и нежилых зданий (15 %), деятельность автомобильного грузового транспорта (12 %), торговля розничная преимущественно пищевыми продуктами, включая напитки, и табачными изделиями в неспециализированных магазинах (12 %), предоставление услуг парикмахерскими и салонами красоты (10 %), деятельность автомобильного грузового транспорта и услуги по перевозкам (10 %), торговля розничная в нестационарных торговых объектах и на рынках (9 %), торговля оптовая неспециализированная (9 %), аренда и управление собственным или арендованным недвижимым имуществом (8 %), деятельность ресторанов и услуги по доставке продуктов пи-

тания (8 %), аренда и управление собственным или арендованным нежилым недвижимым имуществом (7 %) [6, с. 9].

Многие предприниматели сочетают сразу несколько видов деятельности. Если рассматривать динамику изменения количества субъектов малого и среднего предпринимательства за последние годы, можно увидеть некоторое увеличение малых предприятий, однако, при этом, снижение количества средних. Можно сделать вывод о том, что количество субъектов малого бизнеса (без микропредприятий), как и средних предприятий (несмотря на некоторый рост в 2015–2017 гг.), уменьшается, микропредприятий, в том числе индивидуальных предпринимателей (а не юридических лиц) – напротив, растет. Что касается юридических лиц, наиболее распространённой организационно-правовой формой при создании малых предприятий – юридических лиц является общество с ограниченной ответственностью (ООО), которое может быть учреждено одним лицом [7].

Отдельно выделим в составе индивидуальных предпринимателей малые предприятия. Получается, что в качестве малых предприятий число индивидуальных предпринимателей снижается, как и задействованных ими работников. Как полагают ученые, причины роста малых предприятий (за счет микропредприятий, которые стали выделяться наряду со средними с 2008 г.) и снижения средних могли быть вызваны тем, что средние предприятия образуются из малых, у которых нет в настоящее время стимулов из-за потери различных льгот по налогообложению, по административным льготам, потерь государственной поддержки и т. д. Поэтому малые предприятия делятся на несколько новых, но не переходят в средний бизнес [2, с. 193]. Кроме того, на показатели статистики влияют особенности статистического учета, например, фирма в течение трех лет считается малой, даже если она превысила лимит по численности или выручке.

С точки зрения специализации, субъекты, занимающиеся сегодня, в основном, строительством, сельским хозяйством, информационными технологиями, бытовыми услугами, торговлей, транспортными услугами, по сути, придерживаются тех же видов деятельности,

что и в 2010–2015 гг. Например, по исследованию Ю. С. Пиньковецкой [8, с. 10], в эти годы среди наибольшего количества субъектов малого и среднего предпринимательства преобладали такие виды деятельности, как сельское хозяйство, оптовая и розничная торговля, транспорт и связь, образование, предоставление коммунальных, социальных и персональных услуг. Большее количество юридических лиц по сравнению с индивидуальными предпринимателями было обнаружено в строительстве, производстве и распределении электроэнергии, газа и воды, обрабатывающих производствах, здравоохранении. При этом отмечалось сокращение малых предприятий в сфере сельского хозяйства в связи с финансовыми проблемами, а также их вытеснением крупными организациями. Сегодня сельское хозяйство также не входит в число «популярных» видов деятельности. То есть, в целом, существенного структурного сдвига за последние десять лет также не наблюдается. Что касается того эффекта, который в настоящее время производят субъекты малого и среднего предпринимательства в России, то он невелик. Данные субъекты формируют лишь около 20 % национального валового продукта, что, как минимум, в два раза ниже мирового, тогда как в Европе они обеспечивают около 67 % рабочих мест и 58 % добавленной стоимости в экономике [7, с. 15].

Как следует из Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года:

1) на малые и средние предприятия приходится только 5–6 % общего объема основных средств и 6–7 % объема инвестиций в основной капитал в целом по стране;

2) производительность труда на малых и средних предприятиях в РФ отстает от уровня развитых стран (США, Япония, страны Европейского союза) по оценке Министерства экономического развития РФ в 2–3 раза;

3) доля экспорта малых и средних предприятий в общем объеме экспорта РФ – около 6 %, тогда как в развитых странах – 25–35 %, в Южной Корее – около 40 %, в Китае – более 50 %;

4) в России только 4,7 % граждан трудоспособного возраста являются начинающими

предпринимателями, в то время как в Китае – 15,5 %, США – 13,8 %, в Бразилии – 17,2 %.

При этом, Стратегией отмечается рост уровня неформальной занятости в сфере малого и среднего предпринимательства, что связано, в первую очередь, со сложными процедурами регулирования, административным давлением, высоким уровнем финансовой нагрузки. Возникает и вопрос доступа малых и средних предприятий к финансовым ресурсам для целей развития бизнеса, т. к. по данным Центрального банка РФ доля малых и средних предприятий в общем кредитном портфеле юридических лиц и индивидуальных предпринимателей составляет 16,9 % при среднем мировом уровне в 23 %.

Исходя из научных исследований, в качестве основных проблем малого и среднего бизнеса сегодня можно назвать следующие:

1) проблема финансирования и кредитования стартового капитала (по экспертным оценкам, всего лишь 30 % из предпринимателей, имеющих потребность в кредите, получают его, при этом по высокой процентной ставке [9, с. 67]; проблеме также составляют рискованное положение малых предприятий, отсутствие кредитных историй у них; отсутствие надежного заемщика, недостаточная ресурсная база, также банки не устраивает непрозрачность малого бизнеса);

2) слабое развитие системы инфраструктуры поддержки самоорганизации малого и среднего бизнеса;

3) недостаточная экономическая и юридическая грамотность большинства российских малых предпринимателей, нехватка опыта, знаний и культуры рыночных отношений;

4) небольшая технологическая оснащенность при наличии инновационных возможностей [10, с. 153];

5) проблемы правового характера (в т. ч. несовершенство законодательства) [11, с. 83];

6) большие налоги, ограничение количества сотрудников; невозможность открытия филиалов, запрет на определенные виды деятельности. Все это препятствует расширению малого предпринимательства [9, с. 68].

Иногда проблемы, кроме классификации по сферам (кредитная, налоговая, образовательная, политическая и др.) классифициру-

ются на внешние и внутренние. К внешним проблемам относятся: непостоянство и жесткий характер налогового законодательства; преграды в получении кредитов и их высокие процентные ставки; присутствие монополии крупных организаций на рынке сбыта; недостаток соответствующей государственной поддержки бизнеса; кризисные условия в отдельных областях производства. К внутренним проблемам субъектов малого и среднего предпринимательства можно отнести: недостаток финансовых ресурсов; значительные затраты на налоги и сборы; отсутствие у руководителей организаций знаний в области экономики; низкая конкурентоспособность; наличие значительных постоянных расходов, сокращающих размер прибыли; малоэффективная маркетинговая стратегия; отсутствие квалификации у рабочего персонала; несовершенная система менеджмента; неразумное финансовое управление [12, с. 290].

В итоге, на сегодняшний день, малое и среднее предпринимательство в России – это, в первую очередь, микробизнес. Распространение малого и среднего бизнеса по территории государства неравномерно, что объясняется отраслевой специализацией экономик регионов и округов, низким платежеспособным спросом, слабым уровнем развития бизнес-инфраструктуры в отдельных районах и др. Отрасли, где роль малых и средних предприятий выражена в наибольшей степени – это торговля, сфера бытовых услуг, строительство, деятельность автомобильного транспорта, аренда и управление собственным или арендованным недвижимым имуществом. И существенного структурного сдвига за последние десять лет не наблюдается.

Статистика показывает, что количество субъектов малого бизнеса (без микропредприятий), как и средних предприятий уменьшается, но микропредприятий, в том числе индивидуальных предпринимателей – напротив, растет. Производительность труда на малых и средних предприятиях в РФ отстает от уровня развитых стран в 2-3 раза. С одной стороны, в качестве причин роста микропредприятий рассматриваются особенности статистического учета, меры государственной поддержки; с другой – проблемами, не позволяющими ма-

лому и среднему бизнесу развиваться, являются проблемы финансирования и кредитования, недостаточное развитие инфраструктуры поддержки субъектов малого и среднего бизнеса, недостаточная экономическая и юридическая грамотность малых предпринимателей, небольшая технологическая оснащенность, высокое налоговое бремя, несовершенная система менеджмента, кризисные условия в отдельных областях производства и т. д.

Задачи, направления, мероприятия государственной поддержки малого и среднего бизнеса в РФ

Длительное время в истории России развитию малого предпринимательства не уделялось должного внимания. Еще с советских времен особый акцент делался на крупные государственные предприятия, индустриальные гиганты, способные обеспечить продукцией всю страну. В 1990-е гг. начали развиваться небольшие частные предприятия, которые подвергались негативному влиянию криминала и коррумпированных госслужащих. В 2000-е гг. развитие малого предпринимательства сдерживалось административными барьерами. В настоящее время малому и среднему бизнесу нужна государственная поддержка, несмотря на то, что отношение государства к малому и среднему бизнесу в последние годы меняется в лучшую сторону.

В 90-е годы появились условия для развития частного малого бизнеса, что привело к появлению большого количества ИЧП (индивидуальных частных предприятий). В этот период на все виды бизнеса оказывалось сильное давление со стороны коррумпированных чиновников, представителей силовых структур, криминала, что негативно влияло на тенденции развития малого и среднего бизнеса. В начале 2000-х гг. различные административные препоны сдерживали рост малого предпринимательства. Несмотря на то, что в последние годы государство изменило отношение к представителям малого и среднего предпринимательства в лучшую сторону, им необходима государственная поддержка, особенно в сегодняшней ситуации кризиса, вызванного пандемией новой коронавирусной инфекции COVID-19. В случае отсутствия или недостаточной государственной помощи многие на-

правления малого и среднего бизнеса будут вынуждены прекратить свою деятельность.

В настоящее время Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в РФ» определяет основы государственной политики в области развития малого и среднего предпринимательства. В п. 5 ст. 3 этого закона дано определение поддержки данных субъектов как деятельности органов государственной власти РФ, субъектов РФ, местного самоуправления, организаций, образующих инфраструктуру поддержки, осуществляемой в

целях развития малого и среднего предпринимательства в соответствии с соответствующими программами и подпрограммами, а также деятельности Федеральной корпорации по развитию малого и среднего предпринимательства. Закон устанавливает различные виды поддержки субъектов малого предпринимательства, которые должны позволить предпринимателям получить консультацию специалиста; привлечь инвестиции на инновационный проект; получить кредит в банке, не имея достаточного обеспечения; сократить расходы на этапе становления и т. д. (табл. 1).

Таблица 1 – Виды мер государственной поддержки

Виды	Характеристика
Финансовая	За счет средств соответствующих бюджетов (РФ, субъектов, муниципальных) путем предоставления субсидий, бюджетных инвестиций, гарантий по обязательствам субъектов предпринимательства и организаций, образующих инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства
Имущественная	Осуществляется органами государственной власти и местного самоуправления в виде передачи во владение и (или) в пользование государственного или муниципального имущества, в том числе земельных участков, зданий, строений, оборудования, транспортных средств, инвентаря и др. на возмездной основе, безвозмездной или на льготных условиях согласно государственных и муниципальных программ для использования по целевому назначению
Консультационная поддержка	Выражается в создании организаций, образующих инфраструктуру поддержки и оказывающих консультационные услуги и обеспечении деятельности таких организаций. Также компенсации затрат, произведенных и документально подтвержденных субъектами малого и среднего предпринимательства на оплату консультационных услуг
Поддержка субъектов, осуществляющих сельскохозяйственную деятельность	Например, как указано в ст. 2 Федерального закона от 11.06.2003 № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» органы государственной власти и местного самоуправления оказывают поддержку фермерским хозяйствам, например, путем формирования экономической и социальной инфраструктур
Поддержка в области образования	Создание условий для подготовки кадров для субъектов малого и среднего предпринимательства или их дополнительного профессионального образования; учебно-методическая и научно-методическая помощь субъектам
Поддержка внешнеэкономической деятельности	Сотрудничество с международными организациями и иностранными государствами в области развития малого и среднего предпринимательства; содействие в продвижении на рынки иностранных государств российских товаров и т. п.
Поддержка в области инноваций и промышленного производства	Создание технопарков, центров коммерциализации технологий, технико-внедренческих и научно-производственных зон, и обеспечение деятельности таких организаций; содействие патентованию изобретений, полезных моделей, промышленных образцов и т. п.; создание условий для привлечения субъектов к заключению договоров субподряда в области инноваций и промышленного производства; акционерных инвестиционных фондов и закрытых паевых инвестиционных фондов
Информационная	В виде создания федеральных, региональных и муниципальных информационных систем, официальных сайтов информационной поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства в сети «Интернет» и т. п.
Поддержка ремесленничества	Создание палат ремесел, центров ремесел, и обеспечения их деятельности; финансовая, имущественная, консультационная, информационная поддержка в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников и субъектов малого и среднего предпринимательства, осуществляющих внешнеэкономическую деятельность в области ремесленной деятельности

В числе используемых мер поддержки в рассматриваемой сфере сегодня в научной литературе отмечаются: субсидии; гранты; возможность обучаться безвозмездно или со скидкой; лизинговые программы, предусматривающие значительные льготы; льготное или бесплатное правовое консультирование; возможность выкупа муниципальной недвижимости; поддержка рекламы; участие в ярмарочных и выставочных мероприятиях, направленных на поддержку малого бизнеса и т. д. [13, с. 319].

При этом, однако, в законе (ст. 14 Федерального закона от 24.07.2007 № 209-ФЗ) устанавливается перечень субъектов, которым не предоставляется государственная поддержка (инвестиционные фонды; ломбарды; кредитные и страховые организации, за исключением потребительских кооперативов; негосударственные пенсионные фонды и др.). В иных федеральных законах, а также подзаконных актах устанавливаются конкретные условия реализации мер поддержки.

Например, сейчас действует Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», который устанавливает объем и предельное значение цены закупок у субъектов малого предпринимательства (ст. 30). Принят и Федеральный закон от 02.07.2010 № 151-ФЗ «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях» и многие другие, на основе которых реализуются те или иные меры поддержки. В концепциях, стратегиях развития в настоящее время большое внимание уделяется мероприятиям, направленным на развитие малого и среднего бизнеса. Например, Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г. указывает на следующие меры содействия:

- 1) расширение системы микрокредитования;
- 2) упрощение доступа малых предприятий к покупке и аренде недвижимости;
- 3) развитие инфраструктуры поддержки в рамках бизнес-инкубаторов, технопарков и промышленных парков;

- 4) ужесточение санкций для сотрудников контрольных и надзорных органов, допускающих нарушения порядка проведения проверок, признание недействительными их результатов при грубых нарушениях в ходе проведения проверок;

- 5) сокращение контрольных и надзорных мероприятий в отношении малого бизнеса, снижение издержек для бизнеса, связанных с ними;

- 6) значительное сокращение внепроцессуальных проверок от лица правоохранительных органов.

В Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в РФ на период до 2030 года [14] также предполагается создание и развитие объектов инфраструктуры поддержки, регулярная разработка и реализация программ (подпрограмм), содержащих мероприятия, направленные на развитие малого и среднего предпринимательства, стимулирование спроса на продукцию малых предприятий в рамках закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд, оказание имущественной поддержки субъектам малого предпринимательства и др.

К Стратегии прилагается «дорожная карта» – план мероприятий с указанием срока исполнения, наименования ответственного ведомства и конкретных целевых показателей. В числе запланированных мероприятий: создание единого образовательного портала для субъектов малого и среднего предпринимательства; создание системы вовлечения молодежи в предпринимательскую деятельность; организационное обеспечение проведения Года предпринимательства в 2018 году; обеспечение финансирования мероприятий по поддержке малого и среднего предпринимательства в монопрофильных муниципальных образованиях и др. Сроки реализации мероприятий «дорожной карты» были установлены на 2016–2018 гг., и сейчас уже можно увидеть многие из них в действии. Например, существуют нормативные правовые акты о монопрофильных муниципальных образованияах для развития субъектов предпринимательства, которым оказывается поддержка.

Стратегия позволяет скоординировать действия органов власти всех уровней, предста-

вителей предпринимательского сообщества и организаций инфраструктуры поддержки. Предполагается, что в качестве результатов реализации запланированных мероприятий должно стать снижение административной нагрузки на предприятия, повышение доступности финансирования малого предпринимательства и многое другое, а в целом – увеличение доли субъектов малого и среднего предпринимательства, стабильное развитие данного сектора.

В целом, все государственные мероприятия по развитию малого и среднего предпринимательства можно разделить на прямые и косвенные. Так, например, косвенный характер имеют налоговые каникулы, создание бизнес-инкубаторов и реализаций иных проектов, где партнерами государства при их реализации выступают различные организации: инвестиционные фонды, бизнес-школы, финансово-кредитные учреждения и т. п. Прямыми могут быть гранты для начинающих предпринимателей, субсидии на предпринимательство и др.

К направлениям государственной политики по развитию малого и среднего бизнеса можно отнести и особенности налогообложения, а не только конкретные меры поддержки. Например, Налоговый кодекс РФ содержит условия применения упрощенной системы налогообложения (гл. 26.2), которая может применяться малыми и микропредприятиями с соблюдением определенных условий по выбору и т. д.

В итоге, на сегодняшний день политика государства направлена на создание благоприятных условий для развития субъектов малого и среднего бизнеса, оказание содействия в продвижении производимых ими товаров (работ, услуг), увеличение количества данных субъектов и т. п. Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в РФ» определяет основы государственной политики, в том числе разнообразные меры поддержки (финансовые, образовательные, информационные, имущественные и др.). В числе непосредственных мер поддержки: оформление субсидий; получение грантов; получение консультаций в сфере юриспруденции и бухгалтерии и т. д. Все мероприятия по развитию пред-

принимательства можно разделить на прямые и косвенные.

Приняты и иные законы, подзаконные акты с конкретными условиями реализации мер поддержки. Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г. указывает на такие меры содействия, как развитие инфраструктуры поддержки новых предприятий в рамках бизнес-инкубаторов, технопарков и промышленных парков; расширение системы микрокредитования и т. д. В Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года установлены также мероприятия, направленные на поддержку и развитие малых и средних предприятий. Стратегия позволяет скоординировать действия органов власти всех уровней, представителей предпринимательского сообщества и организаций инфраструктуры поддержки.

Так, Закон Санкт-Петербурга от 17.04.2008 № 194-32 «О развитии малого и среднего предпринимательства в Санкт-Петербурге» [15] устанавливает формы поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства в Санкт-Петербурге и организаций, образующих инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства в Санкт-Петербурге; порядок разработки, а не только реализации государственных программ (подпрограмм) Санкт-Петербурга; содержит нормы о предоставлении и содержании информации о поддержке субъектов малого и среднего предпринимательства в Санкт-Петербурге.

Областной закон Ленинградской области от 30.04.2009 № 36-оз «О развитии малого и среднего предпринимательства на территории Ленинградской области» [16] не разграничивает полномочия, а содержит только указания на деятельность координационных или совещательных органов в сфере развития малого и среднего предпринимательства; положения о поддержке в целом (а особо – финансовой, информационной) и поддержке ремесленной деятельности. То есть, практические примеры показывают разное содержание законов субъектов РФ. В каждом из них, как представляет-

ся, обращается большее внимание на ту сферу, в которой есть проблема регулирования.

В программе Санкт-Петербурга от 30.06.2014 № 554 «Развитие предпринимательства и потребительского рынка в Санкт-Петербурге» [17] в связи с проблемами снижения количества малых и средних предприятий, преобладания в структуре предприятий оптовой и розничной торговли, субъектов, осуществляющих операции с недвижимым имуществом, арендой, строительных предприятий и т. п. выделяются мероприятия, связанные с субсидированием, причем во многих аспектах (в виде имущественного взноса на осуществление уставной деятельности; субсидирование части арендных платежей для субъектов, осуществляющих деятельность в области легкой промышленности; субсидии начинающим субъектам в области легкой промышленности; субсидии социальному предпринимательству; субсидирование затрат в сфере ремесленничества и т. д.).

В регионах проводится своя политика поддержки малого и среднего предпринимательства сообразно отдельным аспектам развития конкретного субъекта РФ, проблемам региона, собственным взглядам на пути их решения. В федеральном законодательстве определены основы государственной политики, направленной на создание благоприятных условий для развития субъектов малого и среднего бизнеса, в том числе предусмотрены разнообразные меры поддержки: финансовые, образовательные, информационные и пр. (получение субсидий и грантов; консультаций в сфере юриспруденции и бухгалтерии и т. д.). Приняты акты с конкретными условиями реализации данных мер. Особое внимание уделяется развитию инфраструктуры поддержки новых предприятий в рамках бизнес-инкубаторов, технопарков и промышленных парков; расширению системы микрокредитования и т. д.

Законодательство субъектов РФ в сфере развития малого и среднего предпринимательства показывает, что в разных субъектах приняты соответствующие законы, однако их содержание различается: одни сосредоточены на разграничении полномочий между органами власти, создании специальных коорди-

национных или совещательных органов, другие – на отдельных видах поддержки, их реализации и т. д. В каждом обращается особое внимание на ту сферу, в которой есть проблема регулирования или особая потребность субъекта. Таким образом, в каждом регионе проводится своя политика поддержки малого и среднего предпринимательства, сообразно отдельным аспектам развития конкретного субъекта РФ, проблемам региона, собственным взглядам на пути их решения.

Заключение

Употребление в законодательном определении субъектов малого и среднего предпринимательства терминов «предприятие», «хозяйствующий субъект» некорректно, поэтому предлагаем сформулировать определение следующим образом: *субъекты малого и среднего предпринимательства – юридические лица и индивидуальные предприниматели, соответствующие критериям, установленным настоящим Федеральным законом, сведения о которых внесены в Единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства.*

Условия отнесения субъектов к той или иной категории включают в себя критерии предельного значения среднесписочной численности работников, уровня дохода, дополнительные критерии для определенных субъектов. От них зависит государственная поддержка, налогообложение, кредитование. Малый и средний бизнес играет важную роль в формировании рабочих мест; повышении доходов населения; малый бизнес является определяющим в структуре производимого валового внутреннего продукта многих государств. Малый и средний бизнес выполняет не только экономические, но и социальные, инновационные, организационные и личностные функции. Статистика показывает, что количество субъектов малого бизнеса (без микропредприятий), как и средних предприятий, уменьшается, но микропредприятий, в том числе индивидуальных предпринимателей, – напротив, растет. Производительность труда на малых и средних предприятиях в РФ отстает от уровня развитых стран в 2–3 раза. С одной стороны, в качестве причин роста микропредприятий рассматриваются особенности статистического учета, меры поддерж-

ки, с другой – проблемами, не позволяющими малому и среднему бизнесу развиваться, являются проблемы финансирования и кредитования, недостаточное развитие инфраструктуры поддержки, недостаточная экономическая и юридическая грамотность предпринимателей, технологические проблемы, высокое налоговое бремя и т. д. Важную роль играют социальные проекты, которые осуществляют компании, как драйверы их развития, так как они повышают социальный капитал бизнес-организации, гармонизируют отношения внутри трудовых коллективов и во внешней среде, что способствует решению ряда проблем, росту популярности компаний и укреплению связей с местным сообществами и органами власти [18, с. 58].

Особенностью развития малого и среднего бизнеса в ряде регионов является большое количество сельских населенных пунктов с недостаточно развитой транспортной инфраструктурой; высокие расходы на логистику; отсутствие возможностей у предпринимателей сделать крупный заказ у производителя вместо того, чтобы производить закупки по высокой цене на ближайшем рынке; низкий кадровый потенциал региона в сельской местности, где население стабильно сокращается (а развитие бизнеса сосредотачивается только в городских округах); низкий уровень платежеспособного населения. В федеральном законодательстве определены основы государственной политики, направленной на создание благоприятных условий для развития субъектов малого и среднего бизнеса, в том числе предусмотрены разнообразные

меры поддержки: финансовые, образовательные, информационные и др. (получение субсидий и грантов; консультаций в сфере юриспруденции и бухгалтерии и т. д.). Приняты акты с конкретными условиями реализации данных мер. Особое внимание уделяется развитию инфраструктуры поддержки новых предприятий в рамках бизнес-инкубаторов, технопарков и промышленных парков; расширению системы микрокредитования и т. д. Сохранение целостности экономического пространства Российской Федерации, экономический рост и социальное развитие требуют целевых мер поддержки этих регионов как важного объекта государственной региональной политики [19, с. 73].

На основании исследования законодательства субъектов РФ в сфере развития малого и среднего предпринимательства, оказалось, что в разных субъектах приняты соответствующие законы, однако их содержание различается: одни сосредоточены на разграничении полномочий между органами власти, создании специальных координационных или совещательных органов, другие – на отдельных видах поддержки, их реализации и т. д. В каждом обращается особое внимание на ту сферу, в которой есть проблема регулирования или особая потребность субъекта. Таким образом, в каждом регионе проводится своя политика поддержки малого и среднего предпринимательства, сообразно отдельным аспектам развития конкретного субъекта РФ, проблемам региона, собственным взглядам на пути решения проблем.

ЛИТЕРАТУРА

1. Статистика. Единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства по состоянию на конец 2019 // Федеральная налоговая служба. URL: <https://ofd.nalog.ru/statistics.html> (дата обращения: 15.01.2020).

2. Терехова С.В. Состояние и особенности развития малого бизнеса в России // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2017. № 1. С. 178–199.

3. Об утверждении Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской

ской Федерации на период до 2030 года: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 02.06.2016 года № 1083-р // СПС Консультант-Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 29.01.2020).

4. О критериях отнесения муниципальных образований Российской Федерации к монопрофильным (моногородам) и категориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) в зависимости от рисков ухудшения их социально-эконо-

мического положения: Постановление Правительства Российской Федерации от 29.07.2014 № 709 // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 19.01.2020).

5. Доклад о достигнутых результатах по улучшению условий ведения предпринимательской деятельности, развитию малого и среднего бизнеса и поддержке индивидуальной предпринимательской инициативы // М.: Министерство экономического развития, 2017.

6. Малое и среднее предпринимательство в России. 2017: Статистический сборник. М.: Росстат, 2017.

7. Аликаева М.В., Асланова Л.О., Баженова Т.Ю. Стратегическое развитие малого бизнеса и формы поддержки индивидуального предпринимательства: монография. Нижний Новгород: Профессиональная наука, 2018.

8. Пиньковецкая Ю.С. Отраслевая структура малого и среднего предпринимательства в России // НИУ ИТМО. Серия: Экономика и экологический менеджмент. 2017. № 3. С. 3–13.

9. Волкова В.В., Валькович О.Н. Проблемы становления малого бизнеса в России // Вестник современных исследований. 2018. № 6-2. С. 66–68.

10. Епифанова Т.В. Критерии определения малого и среднего предпринимательства // Новые технологии. 2011. № 4. С. 149–153.

11. Голиков А.С. Проблемы финансового развития малого бизнеса РФ на современном этапе // Экономика и управление. 2018. С. 82–85.

12. Аминчиков В.В., Белова Л.А. Проблемы развития малого бизнеса в России // Эпомен. 2018. № 15. С. 288–293.

13. Шибиченко Г.И. Особенности государ-

ственной поддержки малого бизнеса в РФ // Вестник Академии знаний. 2018. № 6. С. 318–320.

14. Об утверждении Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года: Распоряжение Правительства РФ от 02.06.2016 № 1083-р (ред. от 30.03.2018 г.) // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 18.01.2020).

15. О развитии малого и среднего предпринимательства в Санкт-Петербурге: Закон Санкт-Петербурга от 17.04.2008 № 194-32 (ред. от 25.03.2019) // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 19.01.2020).

16. О развитии малого и среднего предпринимательства на территории Ленинградской области: Закон Санкт-Петербурга от 30.04.2009 № 36-оз (ред. от 26.07.2016) // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 19.01.2020).

17. Развитие предпринимательства и потребительского рынка в Санкт-Петербурге: Государственная программа Санкт-Петербурга от 30.06.2014 № 554 (ред. от 06.02.2019 г.) // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 19.01.2020).

18. Рыбаков В.А. Инвестиции в социальный капитал как современное направление в российском бизнесе // Общество: политика, экономика, право. 2020. № 4 (81). С. 54–58.

19. Бухвальд Е.М., Валентей С.Д., Одинцова А.В. Экономические проблемы федерализма, региональной политики и местного самоуправления // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2020. № 1. С. 51–82.

STATE POLICY IN THE SPHERE OF SMALL AND MEDIUM-SIZED BUSINESS DEVELOPMENT

G.M. Tsichenko

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
Saint Petersburg, Russia

I.S. Orlova

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
Saint Petersburg, Russia

ABSTRACT:

Purpose. Public policy in the sphere of development of small and medium business on the basis of research on development of small and medium entrepreneurship in Russia; directions of policy of the Russian Fed-

eration in the sphere of development of small and medium-sized business; legal regulation of state policy of the Russian Federation in the sphere of in the sphere of development of small and medium business; the measures of state support of small and medium business are analysed.

Methods. The research is based on a set of general scientific methods, such as generalization and systematization of theoretical data based on the study of the research papers of various authors, analysis, synthesis, generalization, comparison, system-functional and integrated approach, using the analysis of official statistics and regulatory Federal and regional legal acts.

Results. The theoretical and practical significance of the research is that it clarifies and systematizes the concepts and approaches to public policy in the development of small and medium-sized businesses, which have not yet been sufficiently studied in Russian science. The analysis will allow us to develop an up-to-date vision of the identified problems and contribute to the improvement of state policy in the field of small and medium-sized business development. The analyzed materials will help optimize the activities of public authorities in the regions of the Russian Federation and small and medium-sized businesses in the development of this economically important area.

Scientific novelty. Scientific novelty consists in the study of public policy in the field of small and medium-sized business development as an important link in the development of the economy in Russia and its regions in an unstable economic situation in order to overcome the consequences of the current crisis. Insufficient rationality of state programs for the development of small and medium-sized businesses at the Federal and regional levels has been identified: modern support measures are not effective enough, and many indicators indicate negative phenomena in the sphere of small and medium-sized businesses. There are problems associated with insufficiently effective organization of Bank lending, awareness of support measures, lack of collateral, etc., which does not allow you to take advantage of such measures as the provision of subsidies, grants, etc.

KEYWORDS: public policy, small and medium-sized businesses, entrepreneurship, state support.

AUTHORS' INFORMATION:

Galina M. Tsинchenko, Cand. Sci. (Sociological), Associate Professor, North-Western Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, 57/43, Sredniy Ave. V.O., Saint Petersburg, 199178, Russia, szu@ranepa.ru

Inna S. Orlova, Cand. Sci. (Pedagogical), Associate Professor, North-Western Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, 57/43, Sredniy Ave. V.O., Saint Petersburg, 199178, Russia, szu@ranepa.ru

FOR CITATION: Tsинchenko G.M., Orlova I.S. State policy in the sphere of small and medium-sized business development // Management issues. 2020. № 3 (64). P. 181–195.

REFERENCES

1. Statistics. Unified register of small and medium-sized businesses as of the end of 2019 // Federal tax service.. URL: <https://ofd.nalog.ru/statistics.html> (date of reference: 15.01.2020). [Statistika. Edinyy reestr sub"ektov malogo i srednego predprinimatel'stva po sostoyaniyu na konets 2019 // Federal'naya nalogovaya sluzhba. URL: <https://ofd.nalog.ru/statistics.html> (data obra-shcheniya: 15.01.2020).] – (In Rus.)
2. Terebova S.V. State and features of small business development in Russia // Economic and social changes: facts, trends, forecast. 2017. No. 1. Pp. 178–199. [Terebova S.V. Sostoyanie i osobennosti razvitiya malogo biznesa v Rossii // Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz, 2017. № 1. S. 178–199.] – (In Rus.)
3. On the approval of the strategy for the development of small and medium-sized businesses in the Russian Federation for the period up to 2030: Order of the Government of the Russian Federation of June 2, 2016 No. 1083-r // RLS Consultant-Plus. URL: <http://www.consultant.ru/> (date of reference: 29.01.2020). [Ob utverzhdenii Strategii razvitiya malogo i srednego predprinimatel'stva v

Rossiyskoy Federatsii na period do 2030 goda: Rasporyazhenie Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii ot 02.06.2016 № 1083-r // SPS Konsul'tantPlyus. URL: <http://www.consultant.ru/> (data obrashcheniya: 29.01.2020).] – (In Rus.)

4. About the criteria of reference of municipalities of the Russian Federation to non-diversified (single-industry towns) and categories of non-diversified municipal entities of the Russian Federation (mono industry towns) depending on the risk of deterioration of their socio-economic status: the decree of the Government of the Russian Federation dated 29 July, 2014, No. 709 // RLS ConsultantPlus. URL: <http://www.consultant.ru/> (date of reference: 19.01.2020). [O kriteriyakh otneseniya munitsipal'nykh obrazovaniy Rossiyskoy Federatsii k monoprofil'nykh (monogorodam) i kategori-yakh monoprofil'nykh munitsipal'nykh obrazovaniy Rossiyskoy Federatsii (monogorodov) v zavisimosti ot riskov ukhudsheniya ikh sotsial'no-ekonomicheskogo polozheniya: Postanovlenie Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii ot 29.07.2014 № 709 // SPS Konsul'tantPlyus. URL: <http://www.consultant.ru/> (data obrashcheniya: 19.01.2020).] – (In Rus.)

5. Report on the results achieved to improve the business environment, develop small and medium-sized businesses, and support individual business initiatives // Moscow: Ministry of Economic Development, 2017. [Doklad o dostignutykh rezul'tatakh po uluchsheniyu usloviy vedeniya predprinimatel'skoy deyatel'nosti, razvitiyu malogo i srednego biznesa i podderzhke individual'noy predprinimatel'skoy initsiativy // M.: Ministerstvo ekonomicheskogo razvitiya, 2017.] – (In Rus.)

6. Small and medium-sized businesses in Russia. 2017: Statistics digest. Moscow: Rosstat, 2017. [Maloe i srednee predprinimatel'stvo v Rossii. 2017: Statisticheskii sbornik. M.: Rosstat, 2017.] – (In Rus.)

7. Alikayeva M.V., Aslanova L.O., Bazhenova T.Yu. Strategic development of small business and forms of support for individual entrepreneurship: monograph. Nizhny Novgorod: Professional science, 2018. [Alikayeva M.V., Aslanova L.O., Bazhenova T.Yu. Strategicheskoe razvitie malogo biznesa i formy podderzhki individual'nogo predprinimatel'stva: monografiya. Nizhniy Novgorod: Professional'naya nauka, 2018.] – (In Rus.)

8. Pinkovetskaya Yu. S. Branch structure of small and medium-sized businesses in Russia // ITMO University. Series: Economics and environmental management, 2017. No. 3. Pp. 3–13. [Pin'kovetskaya Yu.S. Otrazlevaya struktura malogo i srednego

predprinimatel'stva v Rossii // NIU ITMO. Seriya: Ekonomika i ekologicheskiy menedzhment. 2017. № 3. S. 3–13.] – (In Rus.)

9. Volkova V.V., Valkovich O.N. Problems of small business development in Russia // Bulletin of modern research. 2018. No. 6-2. Pp. 66–68. [Volkova V.V., Val'kovich O.N. Problemy stanovleniya malogo biznesa v Rossii // Vestnik sovremennykh issledovaniy. 2018. № 6-2. S. 66–68.] – (In Rus.)

10. Epifanova T.V. Criteria for determining small and medium-sized businesses // New technology. 2011. No. 4. Pp. 149–153. [Epifanova T.V. Kriterii opredeleniya malogo i srednego predprinimatel'stva // Novye tekhnologii. 2011. № 4. S. 149–153.] – (In Rus.)

11. Golikov A.S. Problems of financial development of small business in the Russian Federation at the present stage // Economics and management. 2018. Pp. 82–85. [Golikov A.S. Problemy finansovogo razvitiya malogo biznesa RF na sovremennom etape // Ekonomika i upravlenie. 2018. S. 82–85.] – (In Rus.)

12. Alenchikov V. V., Belova, L. A. Problems of development of small business in Russia // Epomen, 2018, No. 15, Pp. 288–293. [Aminchikov V.V., Belova L.A. Problemy razvitiya malogo biznesa v Rossii // Epomen, 2018. № 15. S. 288–293.] – (In Rus.)

13. Shibichenko G.I. Features of state support for small businesses in the Russian Federation // Bulletin of the Academy of knowledge. 2018. No. 6. Pp. 318–320. [Shibichenko G.I. Osobennosti gosudarstvennoy podderzhki malogo biznesa v RF // Vestnik Akademii znaniy. 2018. № 6. S. 318–320.] – (In Rus.)

14. Approval of the strategy for the development of small and medium-sized businesses in the Russian Federation for the period up to 2030: Decree of the Government of the Russian Federation of June 02, 2016 No. 1083-r (ed. from 30.03.2018) // RLS ConsultantPlus. URL: <http://www.consultant.ru/> (date of reference: 18.01.2020). [Ob utverzhdenii Strategii razvitiya malogo i srednego predprinimatel'stva v Rossiyskoy Federatsii na period do 2030 goda: Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 02.06.2016 № 1083-r (red. ot 30.03.2018 g.) // SPS Konsul'tantPlyus. URL: <http://www.consultant.ru/> (data obrashcheniya: 18.01.2020).] – (In Rus.)

15. On the development of small and medium-sized businesses in Saint Petersburg: The Law of Saint Petersburg from April 17, 2008 No. 194-32 (ed. from 25.03.2019). // RLS ConsultantPlus. URL: <http://www.consultant.ru/> (date of reference: 19.01.2020). [O razvitii malogo i srednego predpri-

nimatel'stva v Sankt-Peterburge: Zakon Sankt-Peterburga ot 17.04.2008 № 194-32 (red. ot 25.03.2019) // SPS Konsul'tantPlyus. URL: <http://www.consultant.ru/> (data obrashcheniya: 19.01.2020).] – (In Rus.)

16. On the development of small and medium-sized businesses in the Leningrad region: The Law of St. Petersburg from April 30, 2009 No. 36-oz (ed. from 26.07.2016) // RLS ConsultantPlus. URL: <http://www.consultant.ru/> (date of reference: 19.01.2020). [O razvitii malogo i srednego predprinimatel'stva na territorii Leningradskoy oblasti: Zakon Sankt-Peterburga ot 30.04.2009 № 36-oz (red. ot 26.07.2016) // SPS Konsul'tantPlyus. URL: <http://www.consultant.ru/> (data obrashcheniya: 19.01.2020).] – (In Rus.)

17. Development of entrepreneurship and consumer market in Saint Petersburg: National Program of Saint Petersburg from June 30, 2014 No. 554 (ed. from February 6, 2019) // RLS ConsultantPlus. URL: <http://www.consultant.ru/> (date of reference: 19.01.2020). [Razvitie predprinimatel'stva i potrebitel'skogo rynka v Sankt-Peterburge:

Gosudarstvennaya programma Sankt-Peterburga ot 30.06.2014 № 554 (red. ot 06.02.2019) // SPS Konsul'tantPlyus. URL: <http://www.consultant.ru/> (data obrashcheniya: 19.01.2020).] – (In Rus.)

18. Rybakov V.A. Investment in social capital as a modern direction in Russian business // Society: Politics, Economics, Law. 2020. No. 4 (81). Pp. 54–58. [Rybakov V.A. Investitsii v sotsial'nyy kapital kak sovremennoe napravlenie v Rossiyskom biznese // Obshchestvo: politika, ekonomika, pravo. 2020. № 4 (81). S. 54–58.] – (In Rus.)

19. Bukhvald E.M., Valentey S.D., Odintsova A.V. Economic problems of federalism, regional policy and local self-government // Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences. 2020. No. 1. Pp. 51–82. [Bukhval'd E.M., Valentey S.D., Odintsova A.V. Ekonomicheskie problemy federalizma, regional'noy politiki i mestnogo samoupravleniya // Vestnik Instituta ekonomiki Rossiyskoy akademii nauk. 2020. № 1. S. 51–82.] – (In Rus.)