

**Учредитель:**

ФГБОУ ВО «Государственный университет управления»

Свидетельство о регистрации средства массовой информации  
от 11 декабря 2012 г. ПИ № ФС77-52135**РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ****Глазьев С.Ю.** — академик РАН, советник Президента  
Российской Федерации, председатель редакционного совета**Акаев А.А.** — иностранный член РАН, действительный член  
Нью-Йоркской академии наук**Афанасьев В.Я.** — д-р экон. наук, профессор, и.о. проректора  
Государственного университета управления**Ашмарина С.И.** — д-р экон. наук, профессор, проректор  
по научной работе и инноватике Самарского  
государственного экономического университета**Галка В.В.** — канд. экон. наук, директор по персоналу  
ОАО «РусГидро»**Егоршин А.П.** — д-р экон. наук, профессор, ректор  
Нижегородского института менеджмента и бизнеса**Есаян О.Е.** — канд. экон. наук, чрезвычайный и полномочный  
посол Республики Армения в Российской Федерации**Лукьяшко А.В.** — канд. экон. наук, главный ученый секретарь  
Научно-технического совета «Ракетно-космическая  
корпорация «Энергия»**Мюллер-Штевенс Гюнтер** — профессор Международного  
института менеджмента университета г. Сент-Галлен  
(Швейцария)**Никитин А.С.** — канд. экон. наук, генеральный директор  
Агентства стратегических инициатив по продвижению новых  
проектов при Правительстве РФ**Святлов С.А.** — д-р экон. наук, профессор, ректор Казахского  
экономического университета им. Т. Рыскулова**Перетти Жан-Мари** — профессор Высшей школы экономики  
и коммерции Парижа (ESSEC) и университета Корсики,  
президент Международного института социального аудита  
(Париж)**Першуков В.А.** — д-р техн. наук, профессор, академик РАЕН,  
заместитель генерального директора — директор Блока по  
управлению инновациями Государственной корпорации по  
атомной энергии «Росатом»**Романов Р.М.** — д-р полит. наук, профессор Российской  
академии народного хозяйства и государственной службы  
при Президенте РФ**Синг Анеш** — профессор университета КваЗулу-Натал (ЮАР)**Сороко А.В.** — д-р экон. наук, директор Департамента  
государственной службы и кадров Правительства  
Российской Федерации**Джордж Филипп** — президент Ксавьерского института  
менеджмента и предпринимательства (Индия)**Шамшиев Ч.Б.** — д-р экон. наук, ректор Академии управления  
при Президенте Кыргызской Республики**Шольц Маркус** — декан школы бизнеса Университета  
Пфортхайм (ФРГ)**Язев В.А.** — д-р экон. наук, профессор, председатель Комитета  
по энергетике, транспорту и связи Государственной думы  
Федерального Собрания Российской Федерации**СОДЕРЖАНИЕ****ДИСКУССИОННАЯ ТРИБУНА**О содержании и развитии управленческого  
образования*Серов В.М.* ..... 5**УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИКОЙ: ПРОБЛЕМЫ И  
ПЕРСПЕКТИВЫ**О некоторых подходах к совершенствованию  
региональной системы государственного  
регулирования предпринимательской  
деятельности*Зайнашев Р.Р.* ..... 12Стратегии управления инновационным  
развитием российской экономики в  
условиях реализации новой концепции  
международного экономического  
сотрудничества*Смирнов Е.Н.* ..... 18Применение междисциплинарных решений  
в управлении, или Как использовать опыт  
эксплуатации технических систем при  
распределении загрузки персонала*Сморчкова С.В.* ..... 29Проблемы управления хозяйственной  
деятельностью домохозяйства*Хайкин М.М.* ..... 35**ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ**Направления институциональной  
трансформации государственной службы*Борщевский Г.А.* ..... 41Государственная молодежная политика:  
особенности реализации и отражение в  
государственных программах Российской  
Федерации и города Москвы*Любина О.Н.* ..... 55Государственный режим и стиль  
управленческой деятельности: трудности  
демократической трансформации*Охотский Е.В.* ..... 62

## Главный редактор

**А.В. Никиенко** — канд. экон. наук

## РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

**Строев В.В.** — д-р экон. наук, профессор, и.о. ректора Государственного университета управления (ГУУ), председатель редакционной коллегии журнала

**Азоев Г.Л.** — д-р экон. наук, профессор, директор института маркетинга ГУУ

**Вольхин С.Н.** — д-р пед. наук, профессор, проректор Тульского института управления и бизнеса им. Н.Д. Демидова

**Коротков Э.М.** — д-р экон. наук, профессор, зав. кафедрой менеджмента ГУУ

**Ладный А.О.** — канд. экон. наук, заместитель директора Департамента науки и технологии Министерства образования и науки РФ

**Латфуллин Г.Р.** — д-р экон. наук, профессор, директор Института государственного управления и права ГУУ

**Лобанова А.М.** — канд. экон. наук, доцент ГУУ

**Прудников В.М.** — канд. экон. наук, главный редактор ООО «Научно-издательский центр ИНФРА-М»

**Райченко А.В.** — д-р экон. наук, профессор ГУУ

**Уколов В.Ф.** — д-р экон. наук, профессор, зав. кафедрой Московской международной высшей школы бизнеса «МИРБИС» (Институт)

**Хорин А.Н.** — д-р экон. наук, профессор Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова

**Шомова С.А.** — д-р полит. наук, профессор Национального исследовательского университета — Высшей школы экономики

**Щербинин А.И.** — д-р филос. наук, профессор Национального исследовательского Томского государственного университета

## Адрес редакции:

109542, г. Москва, Рязанский просп., д. 99, ГУУ, к. ГУ104

Тел.: (495) 377-90-05.

E-mail: [ic@guu.ru](mailto:ic@guu.ru)

<http://www.upravlenie.guu.ru>

## Издатель:

ООО «Научно-издательский центр ИНФРА-М»

127282, Москва, ул. Полярная, д. 31В, стр. 1

Тел.: (495) 280-15-96, 280-33-86; Факс: (495) 280-36-29.

E-mail: [books@infra-m.ru](mailto:books@infra-m.ru)

<http://www.infra-m.ru>

## Отдел подписки: Назарова М.В.

Тел.: (495) 280-15-96, доб. 249.

E-mail: [podpiska@infra-m.ru](mailto:podpiska@infra-m.ru)

Подписной индекс в Объединенном каталоге «Пресса России» 42058

Присланные рукописи не возвращаются.

Точка зрения редакции может не совпадать с мнением авторов публикуемых материалов. Редакция оставляет за собой право самостоятельно подбирать к авторским материалам иллюстрации, менять заголовки, сокращать тексты и вносить в рукописи необходимую стилистическую правку без согласования с авторами. Поступившие в редакцию материалы будут свидетельствовать о согласии авторов принять требования редакции.

Перепечатка материалов допускается с письменного разрешения редакции. При цитировании ссылка на журнал «Управление» обязательна.

Редакция не несет ответственности за содержание рекламных материалов.

© ИНФРА-М, 2016

Подписано в печать 15.03.2017.

Формат 60х90/8. Бумага офсетная.

Тираж 1000 экз. Заказ №

[www.naukaru.ru](http://www.naukaru.ru)

E-mail: [mag15@naukaru.ru](mailto:mag15@naukaru.ru)

## СОДЕРЖАНИЕ

### ПРАКТИКА УПРАВЛЕНИЯ

«Теория хаоса» Стивена Манна и корпоративное управление

*Савченко А.В.* ..... 72

Инновационный подход к управлению интеллектуальным капиталом вуза

*Сундукова Г.М.* ..... 80

Корпоративное управление в компаниях с государственным участием

*Харчилава Х.П., Боттаев А.Ю.* ..... 88

### ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Роль пенсионных фондов в финансировании государственного долга США

*Аксенов П.А., Емельянов С.В.* ..... 93

Роль и место пенсионеров в американском электорате

*Лебедева Л.Ф., Емельянов Е.В.* ..... 98

## Founder:

Federal Government Budget Education Institution of Higher Education "State University of Management"

Registration mass-media license PI No. FS77-52135  
December 11, 2012.

## EDITORIAL COUNCIL

**Glaziev S.Yu.** – RAS academician, Advisor to the President of the Russian Federation, Chairman of Editorial Council

**Akaev A.A.** – RAS foreign member, full member of New-York Academy of Sciences

**Afanasyev V.Ya.** – Doctor of Sciences (Econ.), Professor, Acting-Head (Acting-Provost), State University of Management

**Ashmarina S.I.** – Doctor of Sciences (Econ.), Professor, Head (Provost) for Scientific Research, Samara State Economic University

**Galka V.V.** – Ph.D. (Econ.), Personnel manager PC «RusHygro»

**Yegorshin A.P.** – Doctor of Sciences (Econ.), Professor, Provost (Rector), Nishni Novgorod Institute of Management and Business

**Yesayan O.Ye.** – Ph.D. (Econ.), Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary of Armenian Republic in Russian Federation

**Lukiashko A.V.** – Ph.D. (Econ.), Chief Scientific Secretary of the Scientific and Technical Council «Rocket-Space corporation «Energy»

**Muller-Stevence Gunter** – Professor, International Institute of Management at San-Gallen University (Switzerland)

**Nikitin A.S.** – Ph.D. (Econ.), General Director, Federal Agency for strategic initiatives on the new projects promotion, RF Government

**Sviatov S.A.** – Doctor of Sciences (Econ.), Professor, Provost (Rector), Kazan T. Riskulov Economic University

**Peretti Jean-Mari** – Professor, Higher Scholl of Economics and Commerce (ESSEC) and the Corsica University, President of International Institute of Social Audit (Paris)

**Pershukov V.A.** – Doctor of Sciences (Tech.), Professor, RANS academician, Assistant (Deputy) General Director – Director for Innovation Management Block at the State Corporation for the Atomic Energy «RosAtom»

**Romanov R.M.** – Doctor of Sciences (Polit.), Professor, Russian Academy of National Economy and State Services at the President of the Russian Federation

**Sing Anesh** – Professor, University KwaZulu-Natal (SAR)

**Soroko A.V.** – Doctor of Sciences (Econ.), Director, Department of the State Services and Personnel at the Government of Russian Federation

**George Philipp** – President, Xavier Institute of Management and Entrepreneurship (India)

**Shamshiev Ch.B.** – Doctor of Sciences (Econ.) French Academy of Sciences, Provost, Academy of Management at the President of Kyrgyz Republic

**Sholts Marcus** – Dean of Business School at Pforzheim University (Germany)

**Yazev V.A.** – Doctor of Sciences (Econ.), Professor, Chairman of the Committee on Energy, Transport and Communication, State Duma, Federal Assembly of the Russian Federation

## CONTENTS

### ДИСКУССИОННАЯ ТРИБУНА

On Maintenance and Development  
of Administrative Education

*Serov V.M.* ..... 5

### УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИКОЙ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

On Some Approaches to the Improvement  
of the State System of Entrepreneurial Activity  
State Regulation

*Zaynashev R.R.* ..... 12

Tendencies of Development of Foreign  
Investment in the World Market of Services of the  
Industrial Construction

*Smirnov E.N.* ..... 18

Interdisciplinary Decisions Application in  
Management, or How to Use the Experience of  
Workload Management of Technological System  
with Regard to Human Resources

*Smorchkova O.V.* ..... 29

Problems of Economic Activity Management of  
Household

*Khaykin M.M.* ..... 35

### ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Directions of Civil Service Institutional  
Transformation

*Borshevskiy G.A.* ..... 41

State Youth Policy: Peculiarities of  
Implementation and Reflection in the State  
Programs of the Russian Federation and Moscow  
City

*Lyubina O.N.* ..... 55

State Mode and Management Style: the  
Difficulties of Democratic Transformation

*Okhotsky E.V.* ..... 62

**Editor-in-Chief****Nikienko A.B.** – Ph.D. (Econ.)**EDITORIAL BOARD****Stroev V.V.** – Doctor of Sciences (Econ.), Professor, Acting-Head (Acting-Provost), State University of Management, Chairman of Editorial Board**Azoev G.L.** – Doctor of Sciences (Econ.), Professor, Director of Marketing Institute, State University of Management**Volkhin S.N.** – Doctor of Sciences (Pedagog.), Professor, Pro-Rector (Provost), Tula N.D. Demidov Institute of Management and Business**Kibanov A.Ya.** – Doctor of Sciences (Econ.), Professor, Honored Worker of Science, Chairman of Board of Directors of the National Union «Personnel Management»**Korotkov E.M.** – Doctor of Sciences (Econ.), Professor, Head of the Chair of management, State University of Management**Ladnyy A.O.** – Ph.D. (Econ.), Assistant (Deputy) Director of Department, Department of science and technology, Ministry of Education and Science**Latfullin G.R.** – Ph.D. (Econ.), Professor, Director, Institute of Public Administration and Law, State University of Management**Prudnikov V.M.** – Ph.D. (Econ.), Editor-in-Chief, Scientific and Publishing Center «INFRA-M», LL**Raichenko A.V.** – Doctor of Sciences (Econ.), Professor, State University of Management**Ukolov V.F.** – Doctor of Sciences (Econ.), Professor, Head of Department, Moscow International Higher Business School MIRBIS (Institute)**Khorin A.N.** – Doctor of Sciences (Econ.), Professor, M.V. Lomonosov Moscow State University**Shomova S.A.** – Doctor of Sciences (Polit.), Professor, National Research University – Higher School of Economics**Sherbinin A.I.** – Doctor of Sciences (Econ.), Professor, Tomsk National Research State University**Editor office:**

99 Ryazanskiy Prospect, Moscow, 109542, Russia, State University of Management, Block GU104.

E-mail: [ic@guu.ru](mailto:ic@guu.ru)<http://www.upravlenie.guu.ru>**Publishing office:**

Scientific and Publishing Center «INFRA-M»,

31B, Building 1, Polyarnaya st., Moscow, 127282, Russia

Tel.: (495) 280-15-96, 280-33-86; Fax: (495) 280-36-29.

E-mail: [books@infra-m.ru](mailto:books@infra-m.ru)<http://www.infra-m.ru>**Subscription office:** Nazarova M.V.

Tel.: (495) 280-15-96, ext. 249.

E-mail: [podpiska@infra-m.ru](mailto:podpiska@infra-m.ru)

Subscription index in the United Catalogue

"Press in Russia" 42058

The opinion of the Editorial Board may not coincide with the opinion of the authors of publications. Submitted manuscripts will not be returned. The Editor reserves the right to supply materials with illustrations, to change the titles, cut text and make the necessary restyling in manuscripts without the consent of the authors. Submission of materials indicates that the author accepts the demands of the Publisher. Reprinting of materials is allowed with the written permission of the Publisher. While quoting the reference to the journal "Management" is required. The Editor does not account for the content of the advertising.

© INFRA-M, 2016

[www.naukaru.ru](http://www.naukaru.ru)E-mail: [mag15@naukaru.ru](mailto:mag15@naukaru.ru)**CONTENTS****ПРАКТИКА УПРАВЛЕНИЯ**

Steven Mann's "Chaos Theory" and Corporate Governance

*Savchenko A.V.* ..... 72

Innovative Approach to the University Intellectual Capital Management

*Sundukova G.M.*, ..... 80

Corporate Governance in Companies with State Participation

*Kharchilava K.P., Bottaev A.Yu.* ..... 88**ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ**

The Role of Pension Funds in Financing US Federal Debt

*Aksenov P.A., Emelianov S.V.* ..... 93

The Role of Pensioners in the American Electorate

*Lebedeva L.F., Emelianov E.V.* ..... 98

**Серов В.М.**

д-р экон. наук, профессор,  
профессор кафедры экономики  
и управления в строительстве,  
ФГБОУ ВО «Государственный  
университет управления»,  
Москва

e-mail: eus\_kaf@guu.ru

## О содержании и развитии управленческого образования

**Аннотация**

Данная статья дает краткую оценку текущего образовательного кризиса управления и представляет подход автора к его обслуживанию и развитию, основанному на предположении, что объекты управления являются техническими, социально-экономическими системами и социополитическими процессами. Соответственно, требования для обслуживания учебных планов обучения специалистам управления в университете, отношении техническо-технологических дисциплин в экономике, организации и управлении производством, социополитической организации отношений и управлении определены. Получение последиplomного образования в сфере управления также рассматриваются.

**Ключевые слова:**

образование управления, объекты управления, процесс управления, системы управления, учебные планы, требования квалификации.

**Serov V.M.**

Doctor of Economic Sciences,  
Professor, Department of Economy  
and Management in Construction,  
FSBEI HE State University  
of Management,  
Moscow

e-mail: eus\_kaf@guu.ru

## On Maintenance and Development of Administrative Education

**Abstract**

This article gives a brief assessment of the current management education crisis and presents the author's approach to its maintenance and development, based on the assumption that the management objects are technical, socio-economic systems, and socio-political processes. Accordingly, the requirements for the maintenance of curriculums of the trainings for the management specialists in the university, the ratio of the technical-technological disciplines in economics, organization and production management, socio-political relations organization and management are determined. The post-graduate management education is also considered.

**Keywords:**

management education, management objects, management process, management systems, curriculums, qualification requirements.

Отечественная школа управленческого образования родилась в рамках и на базе инженерно-экономического образования, которое прошло нелегкий путь своего признания. «Не инженеры и не экономисты», по выражению бывших оппонентов указанного направления подготовки, оказались более чем востребованными в сферах материального производства (промышленность, строительство, транспорт) именно благодаря сочетанию знаний как в части техники и технологии соответствующего производства, так и его организации и экономики.

Инженеров-экономистов готовили в нашей стране более пятидесяти вузов и факультетов, при этом базовым вузом, определяющим содержание подготовки специалистов в области организации, экономики и управления производством, Министерством высшего образования СССР был определен вуз — инициатор указанного направления подготовки — Московский инженерно-экономический институт (ныне — Государственный университет управления). В стенах данного университета, прошедшего путь: Московский инженерно-экономический институт —

Московский институт управления — Московская академия управления — Государственный университет управления, прошло становление отечественной школы управленческого образования. Особенностью школы управленческого образования Государственного университета управления является ориентация его на выпуск специалистов по организации и управлению производством и производственно-хозяйственной деятельностью на предприятиях и в организациях конкретных секторов экономики с учетом их специфики, требований к знаниям и способностей к практической работе в качестве линейных руководителей производством, работников аппарата управления предприятий, организаций и их подразделений (планово-производственные и планово-экономические отделы, отделы подготовки производства, производственно-технические службы и др.) при общем достаточно высоком уровне теоретической подготовки в области организации, экономики и управления.

Школа управленческого образования Государственного университета управления (следовательно,

содержание подготовки специалистов по управлению в стране в целом) была признанной Европейским сообществом вузов и Европейской ассоциацией специалистов по управлению производством.

Признанием важности и необходимости подготовки специалистов по управлению производством явилось принятие решения о введении в направление подготовки «Экономика» специальности «Менеджмент организации» и других и о переименовании (преобразовании) его в направление «Экономика и управление». В настоящее время подготовка специалистов по направлению «Менеджмент» выделено как самостоятельное. Отметим, что с выделением как самостоятельного направления подготовки «Менеджмент» и переходом на двухуровневую подготовку специалистов по нему улучшения качества выпускаемых специалистов не произошло, а по содержанию она в основной массе стала недостаточно адресно ориентированной на конкретного потребителя, конкретные рабочие места. Причиной этого явилась не только экономия государством бюджетных средств на вузовской подготовке специалистов, сокращение общего учебного времени в целом и в большей степени на изучение дисциплин, формирующих знания и умения именно в области организации, экономики и управления, обусловленные переходом на двухуровневую подготовку. Более весомой причиной явилась ничем не подкрепленная позиция подготовки менеджеров-универсалов общего профиля и начального уровня (бакалавр), не ориентированных на работу в соответствующих отраслях материального производства с последующим их «доведением до кондиции» в процессе производственной деятельности или в результате обучения в магистратуре.

Безадресности подготовки специалистов по управлению способствовал в известной мере и процесс развала основных отраслей промышленности и определенной деградации организаций и предприятий, в связи с чем большая часть выпускников вузов — специалистов по менеджменту находила работу в различных торгово-посреднических и тому подобных организациях, а расплодившаяся сеть негосударственных вузов, не имеющая своих постоянных кадров преподавателей высокой квалификации, «штамповала» в массовом порядке дипломированных менеджеров лишь с начальной слабой общей подготовкой. Следствием такой подготовки явилось падение престижа профессии менеджера, что вредно в настоящее время, когда в стране основу преодоления кризиса ее экономики составит решение трудных задач по восстановлению и развитию на новой технической и технологической

основе практически всех отраслей промышленности, строительства, транспорта. Необходимо знать и помнить, что новая стоимость создается в основном только в указанных реальных сферах экономики. Другие сферы, за исключением в некоторой части бытового обслуживания, в основном потребляют вновь созданную стоимость.

Негативно на качестве подготовки выпускников вузов сказывается также содержание образовательных стандартов, утверждаемых Министерством образования и науки РФ, которые таковыми не являются. Стандарт — это четко очерченные единые требования, показатели, предъявляемые к товарам и услугам. В действующих образовательных стандартах определены состав и трудоемкость изучения только части дисциплин, составляющие менее одной четверти трудоемкости всего учебного плана. Состав других дисциплин, их трудоемкость, требования к знаниям и умениям в стандартах не определены. Единого типового учебного плана, который, по сути, является основой стандарта, нет.

Пока нет и единства среди ученых и специалистов в понимании менеджмента как науки и практики управления. Так, в учебнике «Теория менеджмента» под ред. А.М. Лялина [3] менеджмент — это и атрибуты воздействия на работника или группу работников, и их регламентация в нормативных правовых актах [там же, с. 15], и функция различных организованных систем [там же, с. 20], и даже социально-экономический процесс [там же, с. 63]. В основе наука и практика менеджмента сводится к властным и распорядительным полномочиям (включая обоснования соответствующих распоряжений и указаний) в системе целенаправленной жизнедеятельности [там же, с. 77].

Мы разделяем позицию А.Ф. Баранникова, который трактует и рассматривает управление как процесс воздействия на объект управления, а планирование, организацию, контроль и координацию и др. определяет не как функции управления, а как взаимосвязанные процессы и подпроцессы, составляющие общий процесс управления [1]. В связи с этим напомним, что определение функции (от лат. *function* — совершение, исполнение) — это отношение двух (группы объектов), в котором изменение одного из них ведет к изменению другого. Функция может рассматриваться с точки зрения следствий (благоприятных, неблагоприятных — дисфункциональных или нейтральных — афункциональных), вызываемых изменением одного параметра в других параметрах объекта (функциональность), или взаимосвязи отдельных частей в рамках некоторого целого (функционирование).

Большинство теоретиков менеджмента его основоположником считают Ф. Тейлора, а его последователями — Ф. Гильберта, Л. Гильберт, А. Файоля. К последователям относят также Г. Форда, М. Вебера и других зарубежных специалистов, из отечественных — И.С. Канегиссера, А.А. Богданова, А.К. Гастева, Н.Ф. Черновского, И.М. Бурдянского, Л. Жданова и др. Отметим, что работы указанных зарубежных ученых, а также и некоторых отечественных относятся в большей мере к науке и практике организации производства и труда, хотя ряд отечественных ученых, в частности Л.А. Бызов, И.Н. Бутаков, М.Б. Гроссман, указывали на необходимость учета человеческого фактора в процессе организации и управления производством, а Н.А. Витке прямо указывал, что современный организатор и администратор производства, прежде всего, социальный техник.

На основании изложенного можно утверждать, что в настоящее время нет единой концепции и единого понимания науки и практики менеджмента и, соответственно, содержания управленческого образования. Науку и практику управления пока составляют отобранные практикой положения и методы в части планирования, организации, контроля, координации производственной и хозяйственной деятельности и мотивации труда работников. И все-таки пока не определены и не сформулированы теоретические основы менеджмента как науки и практики, т.е. ее фундамент. Потому имеющий сегодня набор отобранных практикой правил и рекомендаций вне их системы, опирающейся на естественные законы развития, хотя и приводит к локальным успехам, не может быть признан научно обоснованным. Положения, составляющие любую науку, объективны, если они соответствуют естественным законам функционирования и развития природы и общества. Однако вряд ли найдется специалист по управлению и управленческому образованию, который бы четко определил, какие законы и фундаментальные положения лежат в основе науки и практики управления.

Как и в любой науке, необходимо, прежде всего, определить предмет и метод науки управления. В общем виде объектами управления в процессе жизнедеятельности общества являются технические, социально-экономические, политические системы, а предметом управления — их устойчивое функционирование и развитие. Фундаментом и скрепом набора знаний и умений подготавливаемого управленца является (и должна быть принята) теория систем и ее основные положения. В учебных планах подготовки бакалавров и магистров менеджмента дисциплина «Теория систем» отсутствует, следова-

тельно, будущие управленцы не обязательно знают основы управления системами, т.е. условия и факторы обеспечения устойчивости их функционирования и развития. Поэтому как базовая общая дисциплина должна быть в учебном плане.

Непосредственно со знанием условий и факторов обеспечения устойчивого функционирования систем связаны знания в части управления изменениями, прогнозирования развития, предупреждения катастроф. Обязательными базовыми дисциплинами, формирующими теоретическую подготовку выпускников — специалистов по управлению, должны быть «Теория катастроф», «Теория изменений» или «Управление изменениями», «Основы прогнозирования». Без знаний фундаментальных основ развития и изменений эффективным управление быть не может. Императрица Екатерина II говорила, что руководить — значит предвидеть. Естественно, что у управленцев должна быть определенная математическая и общекультурная подготовка.

Как было упомянуто выше, все системы жизнедеятельности можно классифицировать как технические, социально-экономические, политические. Технология и методы проектирования этих систем, формы и методы управления их функционированием и развитием, естественно, разные. К техническим системам предлагается отнести отдельные машинные агрегаты, машинные, информационные, информационно-аналитические комплексы и т.п. К социально-экономическим системам — предприятия и организации различных сфер производства и производственного обслуживания, их ассоциации, хотя государство — это тоже социально-экономическая система, но другого уровня и размера. Под политическими системами предлагается понимать систему социально-политического устройства государства и ее институты. Соответственно этому предлагается следующее разделение подготовки управленцев: менеджмент технических систем, менеджмент социально-экономических систем, менеджмент социально-политических процессов. В рамках указанного разделения целесообразна последующая отраслевая и другая дифференциация принадлежности и содержания подготовки менеджеров.

Необходимость дифференциации подготовки менеджеров по системам управления и отраслевой принадлежности необходима и обусловлена различием параметров и свойств объектов управления и конкретных форм и методов управления. Еще раз подчеркнем, что нельзя согласиться с мнением ряда специалистов в области управленческого образования, что управленец — это универсал в этой области, способный управлять любым объектом (предприя-

тием, организацией, их объединениями, крупными проектами и т.д.) и процессами. Несостоятельность концепции эффективных менеджеров-универсалов, знающих и владеющих только общими положениями и методами менеджмента, доказана практикой и отмечена в выступлениях ряда авторитетных руководителей реальных секторов экономики. Чтобы успешно управлять, необходимо знать объект управления, который определяет состав и содержание процесса управления, инструментарий и методы управления, требуемые знания их со стороны субъектов управления. Поэтому учебными планами подготовки менеджеров (а не «манагеров», как называют на практике массово выпускаемых бакалавров общего менеджмента) должно быть предусмотрено изучение дисциплин, отражающих содержание предметной области управления.

Менеджеры по проектированию и управлению техническими системами должны знать общее состояние, технический и технологический уровень соответствующей отрасли (подотрасли) производства, прогрессивные и прорывные направления ее развития. Эти знания должны быть основными. Но указанные менеджеры должны знать также основы экономики, организации и управления производством. В сфере проектирования и управления техническими системами инженерное дело должно составлять основу подготовки специалиста, хотя указанный специалист должен обладать в некоторой мере и знаниями в области организации производства и труда.

Аналогично менеджеры по управлению социально-политическими процессами и институтами, в первую очередь, должны знать соответствующие объекты управления, их функции, место в системе жизнедеятельности, структуру и процессы, составляющие их деятельность. Они должны владеть основами знаний по государственному устройству, по его социально-политическим институтам, структурам и методам государственного управления и регулирования, государственному законодательству и т.д. В качестве базовых специальных дисциплин они должны знать основы психологии, социологии, групповой динамики. В дополнение к указанным знаниям они должны иметь и также знания и умения, касающиеся организации и функционирования социально-политических институтов. Возможно, нет необходимости выделять в самостоятельные направления подготовку менеджеров, а включить как составную часть подготовки инженеров и политологов (социологов), т.е. должно быть предусмотрено изучение и овладение знаниями процессов планирования, организации, контроля и коор-

динации деятельности и других процессов управления.

Менеджеры по управлению производством в реальных секторах экономики обязательно должны обладать знаниями в области техники и технологии соответствующего производства в промышленности, строительстве, на транспорте, в сфере жилищно-коммунального хозяйства, но основными для них являются знания и умения в области экономики, организации и управления производством. Поскольку процесс управления включает процессы (подпроцессы) планирования (проектирования), организации, учета, контроля и координации, мотивации работников к эффективному труду, то в учебных планах подготовки менеджеров для реальных секторов экономики должно быть предусмотрено изучение соответствующих дисциплин. К обязательным специальным дисциплинам должны быть отнесены: экономика организации (предприятия), организация производства, внутрифирменное планирование производственно-хозяйственной деятельности, управление инвестиционной деятельностью (производственным развитием) организации (предприятия), управление трудом и социально-трудовыми отношениями, ценообразование и контрактные отношения, экономический анализ производственно-хозяйственной деятельности, основы бухгалтерского учета. Естественно, при этом студенты должны изучать и знать основы политической экономики (экономическая теория), основы экономической статистики, макроэкономики. На потребность предприятий и организаций в специалистах именно со знаниями основ техники и технологии производства и знаниями в области экономики, организации и управления производством указывают многие авторы, в их числе начальник отдела подбора и развития персонала кораблестроительного гиганта Балтийского завода (Санкт-Петербург) Т. Паклинская. Она пишет: «По большей части из университета выходят инженеры, конструкторы, в лучшем случае — технологи. Но сегодня нужны производственники, их никто не готовит... Мы очень страдаем от нехватки инженеров по нормированию, по планированию, по подготовке производства» [2].

Рассматривая и определяя направления подготовки менеджеров, нельзя обойти вниманием сложившуюся в настоящее время подготовку специалистов по специальностям «Государственное и муниципальное управление» и «Управление персоналом». Указанные специальности, хотя требуют знаний и подготовки выпускников по социальным отношениям и управлению социально-политическими процессами, тем не менее должны быть от-



несены к направлению «Управление социально-экономическими системами» и несколько трансформированы исходя из следующего. В основе компетенций выпускника вуза по государственному и муниципальному управлению должны быть не только знания государственного устройства, форм, органов государственного управления и их функционирования, системы социальных отношений в государстве и т.д., а в большей степени — экономики территорий, бюджетирования и бюджетных отношений, экономики и организации сферы коммунального и культурного обслуживания и др. Поэтому учебным планом специальности «Государственное и муниципальное управление» должно быть предусмотрено изучение специальных дисциплин и дисциплин специализации по указанным направлениям, в том числе по экономике и организации сферы жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ). К сожалению, в настоящее время практически не готовятся специалисты по экономике, организации и управлению городским хозяйством, которые были в прошлом весьма востребованными, так как обладали знаниями и умениями в области экономики, организации и управления энергообеспечением, водоснабжением, транспортом и другими сферами городов и других поселений.

Что касается специальности «Управление персоналом», то само управление не охватывает изучение и знание составляющих социально-трудовых отношений на предприятиях и в организациях. То есть выпускников не обучают методам нормирования труда, планированию потребности предприятий и организаций в кадрах и др. В то же время управление трудом является лишь частью общего процесса управления производственно-хозяйственной деятельностью. Этим во многом объясняется то, что выпускники по указанной специальности работают в основном в отделах кадров предприятий и организаций, занимаясь набором, оформлением приема и увольнения работников. При этом работодатели желают, чтобы выпускники имели еще и психологическое образование. В отделах и группах экономического планирования, планирования и подготовки производства и даже труда и заработной платы специалисты с дипломами «Управление персоналом» практически отсутствуют. Видимо, следует подумать как о расширении области знаний выпускников по рассматриваемой специальности, так и о превращении ее в специализацию в рамках специальности «инженер-менеджер».

Решение проблемы определения направлений и содержания подготовки специалистов-управленцев нельзя рассматривать вне факторов характера, мас-

штабов объектов и уровней управления ими. Если речь идет о проектировании и управлении непосредственно техническими системами, то, как было указано выше, это в основе инженерное дело. Поэтому на различных уровнях управления предприятиями и организациями, которые создают изделия, представляющие собой сложнейшие технические системы (самолеты, авиадвигатели, суда, плавучие платформы и объекты и др.), требуются и управленцы, вырастающие из инженеров, и инженеры-менеджеры, более подготовленные и прошедшие практику организации, подготовки, оперативного планирования производства. Предприятиями и организациями в целом могут управлять лица и из инженеров, и из инженеров-менеджеров, но главная роль в определении стратегии их поведения и развития должна отводиться генеральным конструкторам, если они не являются сами первыми руководителями. Что касается предприятий и организаций, являющихся социально-экономическими системами, предпочтение при определении выбора руководителей высшего уровня управления следует отдать инженерам-менеджерам, в большей степени владеющими знаниями в области организации производства, экономики хозяйствования, социально-трудовых отношений.

Весьма острой проблемой подготовки кадров в вузах является недостаточное удовлетворение требований предприятий и организаций-работодателей готовности выпускников к конкретным рабочим местам по соответствующей должности. Решение указанной проблемы видится в использовании практики более акцентированной подготовки выпускников в МГУ, в учебных планах которого предусмотрен широкий круг дисциплин по выбору, число которых достигает 20 и более. При этом выпускник обязан по его выбору (исходя из предполагаемой им области последующей его работы) изучить не менее 10–14 дисциплин. Применительно к специалистам по управлению производством и производственно-хозяйственной деятельностью это означает формирование курсов по выбору в соответствии с тем, что нужно «знать» и «уметь» в соответствии с будущим местом работы, т.е. квалификационных требований, определенных в должностных инструкциях и руководителей, и специалистов соответствующих служб, и участков производства.

Разрабатываемые в настоящее время по указанию Минобрнауки России компетенции как мерила результатов изучения дисциплин, названные набором способностей (энциклопедическое понимание способности — это не знания и умения, а совокупность психических, психофизиологических и других

свойств личности, которая определяет скорость усвоения знаний и обретения навыков и умений, которая используется в процессе профессиональной ориентации), противоречат положениям науки о труде, действующей практике и положениям по профессиональной аттестации работников. В частности, при подготовке инженеров-менеджеров для строительной сферы в качестве дисциплин по выбору могут быть следующие: «Планирование и учет издержек производства», «Подрядные торги и контракты», «Нормирование и разработка внутрипроизводственных норм расхода ресурсов», «Расчет производственных мощностей участков производства и оптимизация оперативных планов их загрузки» и др., хотя эти вопросы изучаются в курсах по организации и планированию строительного производства, экономическому анализу и др., но недостаточно детально.

Образовательными стандартами предусмотрено некоторое учебное время на изучение курсов по выбору, но его недостаточно, чтобы выпускник был подготовлен к определенным рабочим местам. В связи с этим представляется не целесообразной двухступенчатое управленческое образование. При четырехлетнем сроке подготовки бакалавра ему можно дать, и даются, по существу, только основы знаний управленческого образования. Требования к содержанию и уровню выпускных работ по сравнению с содержанием и уровнем дипломных проектов, выполняемых ранее при подготовке менеджеров-экономистов, гораздо ниже. Они носят в большей мере характер рефератов, а не конкретных разработок. Сторонники двухступенчатого образования полагают в качестве получения умений и навыков, позволяющих работать и занимать должности даже руководителей групп в аппарате управления, двухлетнее обучение в магистратуре. Практика показывает, что в течение магистерских двух лет, как правило, идет более полное, несколько углубленное изучение тех же специальных дисциплин и дисциплин специализации. Но подготовленность магистра при этом к непосредственной практической работе на производстве не обеспечивается. Выпускник-магистр, хотя по образовательному стандарту обязан выполнить и формально выполняет три научных работы, но они таковыми, за очень редким исключением, не являются, так как также носят реферативный характер. Поэтому с позиции экономики и по требованию подготовленности выпускников к практической работе на производстве целесообразен возврат к пятилетнему сроку подготовки инженеров-менеджеров для реального сектора экономики.

Многоступенчатость управленческого образования представляется в его после- и надвузовском вариантах. Это и курсы повышения квалификации, и МБА (*master business administration*), и «подготовка генералитета управления» по практике подготовки кадров высшего командования в Военной академии Генерального штаба Вооруженных сил Российской Федерации, которую следовало бы организовать в рамках функций Российского союза промышленников и предпринимателей.

Другой мерой повышения качества подготовки выпускников и большей подготовленности их к конкретной практической работе представляется создание кафедр при крупных предприятиях и организациях. Данное предложение согласуется с мнением советника генерального директора Крыловского научного центра (судостроение, г. Санкт-Петербург) В. Половинкина о том, что, во-первых, «Квалификационные требования к выпускнику должен формировать не вуз, а потребитель», во-вторых, что «Процесс подготовки, который включает базовые знания, — это прерогатива вуза. Практические навыки — не только вуза, но и работодателя» [2]. Данная мера представляется важной еще и потому, что темпы научно-технического прогресса во всех отраслях убыстрились, а изданиеготавливаемых учебников и учебных пособий запаздывает по времени. Быстро устаревают также лабораторная база вузов и не соответствует последним достижениям науки и техники, особенно в современных условиях их недофинансирования.

В данной статье проблемы содержания и развития управленческого образования рассмотрены лишь концептуально. Естественно, в рамках изложенного концептуального подхода требует рассмотрения и раскрытия многие другие важные вопросы. В частности, мало создать кафедры при крупных производственных организациях, конструкторских центрах и т.д. для обеспечения большей подготовленности выпускников вузов к практической работе на предприятиях и в организациях. Надо одновременно решить проблемы организации производственного обучения: требуется определить время работы студентов в лабораториях этих организаций и вписать его в учебное расписание вуза с учетом проезда студентов к местам учебных занятий; решить задачу кадрового обеспечения учебных занятий, так как не все производственники готовы к учебной работе, а большая часть профессиональных преподавателей по новым, передовым изделиям, техническим и технологическим разработкам «не в теме». Можно назвать и другие важные и трудные в решении вопросы.

**Литература**

1. Баранников А.Ф. Теория организации : учебник для вузов. — М : ЮНИТИ — ДАНА, 2004.
2. Поклинская Т. // Военно-промышленный курьер. — 2016. — № 41(656).
3. Половинкин В. // Военно-промышленный курьер. — 2016. — №41 (656).
4. Теория менеджмента. Под ред. А. М. Ляпина. — СПб : «Питер», 2009.

**References**

1. Barannikov A.F. *Teoriya organizatsii* [Organization Theory]. Moscow, YuNITI — DANA Publ., 2004.
2. Poklinskaya T. *Voenno-promyshlennyy kur'er* [Military-Industrial Courier]. 2016, I. 41(656).
3. Polovinkin V. *Voenno-promyshlennyy kur'er* [Military-Industrial Courier]. 2016, I. 41 (656).
4. *Teoriya menedzhmenta* [The theory of management]. St. Petersburg, «Piter» Publ., 2009.

**Зайнашев Р.Р.**

аспирант ФГБОУ ВО  
«Уфимский государственный  
нефтяной технический  
университет», Уфа

e-mail: zarema54@mail.ru

## О некоторых подходах к совершенствованию региональной системы государственного регулирования предпринимательской деятельности

**Аннотация**

В статье рассматриваются вопросы совершенствования системы государственного управления и, в частности, системы государственного регулирования предпринимательской деятельности. Автором выделены причины низкой эффективности государственного регулирования предпринимательской деятельности, наблюдаемой в отдельных регионах.

Исследуя пути совершенствования региональной системы государственного регулирования предпринимательства, соискатель обосновывает целесообразность использования проектного подхода, который позволяет последовательно и системно реализовывать комплекс необходимых мероприятий. Учитывая масштабность и комплексность поставленной цели, автор отмечает необходимость разработки «дерева целей» данного стратегического проекта.

Предложенный подход позволяет повысить качество разработки конкретных мероприятий по совершенствованию региональной системы государственного регулирования предпринимательской деятельности.

**Ключевые слова:**

предпринимательство, государственное регулирование, региональная система, «дорожные карты», «дерево целей», совершенствование.

**Zaynashev R.R.**

Postgraduate Student, Ufa State  
Petroleum Technological University,  
Ufa

e-mail: zarema54@mail.ru

## On Some Approaches to the Improvement of the State System of Entrepreneurial Activity State Regulation

**Abstract**

The article considers the matters of the state regulation system improvement and, in particular, of the system of entrepreneurial activity state regulation. The author singles out the causes of low efficiency of entrepreneurial activity state regulation, which can be observed in many regions.

While researching the ways of improvement of the regional system of entrepreneurial state system, the author substantiates the appropriateness of project approach usage, which allows to realize the complex of necessary measures in a logical and systematic way.

Taking into consideration the large scale and complexity of the assigned task, the author notes the necessity of the “objective tree” of the given strategic project.

The suggested approach allows to raise the quality of certain measures development directed at improvement of the regional system of entrepreneurial activity state regulation.

**Keywords:**

entrepreneurship, state regulation, regional system, «roadmaps», «objective tree», improvement.

В настоящее время в России продолжает большое внимание уделяться вопросам совершенствования системы государственного управления. Основные направления совершенствования системы государственного управления сформулированы в программных документах — Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных услуг на 2011–2013 годы и Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г.

№ 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».

Реализация обозначенных направлений подразумевает:

- снижение избыточного государственного регулирования;
- повышение качества государственных услуг;
- повышение эффективности органов власти;
- повышение информационной активности.

В рамках работы по снижению избыточного государственного регулирования предусмотрена реализация следующих мер:

1. Повышение качества выработки регуляторных мер (развитие института оценки регулирующего воздействия (ОРВ), создание системы раскрытия информации о разработке проектов нормативных правовых актов и Единого портала для размещения такой информации федеральными органами исполнительной власти).

2. Совершенствование отдельных мер государственного регулирования (лицензирование, уведомительный порядок осуществления предпринимательской деятельности, аккредитация, государственный контроль и надзор, саморегулирование).

3. Совершенствование регулирования в отдельных отраслях.

Анализ информации, представленной на портале административной реформы, свидетельствует, что по обозначенным направлениям продолжается системная работа и имеются положительные результаты [16].

Важнейшим этапом совершенствования системы государственного регулирования предпринимательской деятельности стал запуск проекта АСИ «Национальная предпринимательская инициатива по улучшению инвестиционного климата в России». Основная задача Национальной предпринимательской инициативы (НПИ) — добиться снижения административных барьеров в экономике и вывести Россию в лидеры инвестиционной привлекательности. Формат «дорожных карт», выбранный для разработки мер по устранению наиболее серьезных преград для ведения бизнеса, стал эффективным механизмом взаимодействия предпринимателей и представителей власти.

В настоящее время реализуется 11 «дорожных карт» по различным направлениям, связанным с улучшением инвестиционного и предпринимательского климата в регионах Российской Федерации.

Как свидетельствует информация, представленная на сайте АСИ, реализация «дорожных карт», в целом, дает положительные результаты [9]. Так, в результате реализации плана мероприятий («дорож-

Таблица 1

**Перечень планов мероприятий («дорожные карты»),  
реализуемых в рамках Национальной предпринимательской инициативы**

| Наименование плана мероприятий («дорожная карта»)  | Нормативно-правовое основание реализации плана мероприятий («дорожная карта»)   |
|--|---|
| «Повышение качества регуляторной среды для бизнеса»  | Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 июня 2013 г. № 953-р      |
| «Совершенствование оценочной деятельности»   | Распоряжение Правительства Российской Федерации от 26 сентября 2013 г. № 1744-р |
| «Совершенствование налогового администрирования»   | Распоряжение Правительства Российской Федерации от 10 февраля 2014 г. № 162-р   |
| «Оптимизация процедур регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»   | Распоряжение Правительства Российской Федерации от 7 марта 2013 г. № 317-р      |
| «Совершенствование правового регулирования градостроительной деятельности и улучшение предпринимательского климата в сфере строительства»  | Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 июля 2013 г. № 1336-р     |
| «Повышение доступности энергетической инфраструктуры»  | Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 июня 2012 г. № 1144-р     |
| «Повышение качества государственных услуг в сфере государственного кадастрового учета недвижимого имущества и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» | Распоряжение Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2012 г. № 2236-р   |
| «Расширение доступа субъектов малого и среднего предпринимательства к закупкам инфраструктурных монополий и компаний с государственным участием»                                       | Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 мая 2013 г. № 867-р       |
| «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики»  | Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 2579-р  |
| «Совершенствование таможенного администрирования»  | Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 июня 2012 г. № 1125-р     |
| «Поддержка доступа на рынки зарубежных стран и поддержка экспорта»   | Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 июня 2012 г. № 1128-р     |

ная карта») «Повышение качества регуляторной среды для бизнеса» упрощены условия для ведения бизнеса, связанные с необходимостью использования бумажных разрешительных (сопроводительных) документов. Отменены требования предоставления в ряде случаев копий учредительных документов юридических лиц органам власти, если принятие управленческих решений не связано с информацией, содержащейся в учредительных документах; отменены ограничения на использование электронных документов при взаимодействии предпринимателей и органов государственной власти; упорядочены процедуры проведения государственной экологической экспертизы и проведения категорирования объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду; устранены расхождения в нормативных правовых актах в сфере реализации органами власти контрольно-надзорных полномочий в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и т.д. [10].

Особое место в работе по совершенствованию системы государственного регулирования предпринимательской деятельности занимает проводимый с 2014 г. Национальный рейтинг состояния инвестиционного климата в субъектах РФ, в рамках которого дается оценка развития в регионах регуляторной среды, институтов для бизнеса, инфраструктуры и ресурсов, поддержки малого предпринимательства.

Вместе с тем исключительная направленность на достижение формальных показателей, на что в большинстве своем ориентируют реализуемые проекты, может обернуться серьезными проблемами. Например, появляется информация, свидетельствующая, что на практике реальные параметры государственного регулирования зачастую отклоняются от декларируемых (формально достигнутых), при этом субъекты бизнеса продолжают испытывать серьезные проблемы в вопросах, связанных с организацией взаимодействия с государством [15].

Несмотря на предпринимаемые государством меры, параметры регуляторной среды бизнеса в различных регионах остаются разными. Например, согласно докладу Министерства экономического развития РФ «Оценка эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и глав субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности по итогам 2014 года», по такому регуляторному показателю, как время получения разрешения на строительство диапазон разброса значений показателя отличается от региона к региону. Так, в Чеченской Республике — это 56

дней, в Иркутской области — 430 дней. При этом в 18 регионах количество процедур для получения разрешения на строительство составляет менее 10 единиц, а в девяти регионах — более 30 единиц. Срок технологического присоединения к электросетям в Республике Ингушетия составляет 17 дней, а в Республике Саха (Якутия) — 712 дней. Количество процедур, связанных с технологическим присоединением к электросетям в восьми регионах, равняется всего 3, а в двух — 10 [11].

Такое положение дел может свидетельствовать о различной эффективности региональных систем государственного регулирования предпринимательской деятельности. При этом мы исходим из того, что региональная система государственного регулирования предпринимательской деятельности — это совокупность взаимодействующих органов власти различных уровней, функционирующих на территории определенного региона, обладающих соответствующим набором легитимных полномочий, позволяющих воздействовать на субъекты бизнеса с целью принуждения их к осуществлению предпринимательской деятельности по определенным правилам. Совокупность региональных систем государственного регулирования предпринимательской деятельности формирует национальную систему государственного регулирования предпринимательской деятельности.

Учитывая исторически сложившуюся доминирующую роль государства в российской системе экономических отношений [6], представляется, что именно эффективная региональная система государственного регулирования предпринимательской деятельности способна создавать реальные, а не декларативные благоприятные условия для развития бизнеса.

По нашему мнению, низкая эффективность государственного регулирования предпринимательской деятельности, наблюдаемая в отдельных регионах, может быть обусловлена:

- недостаточным уровнем координации деятельности федеральных и региональных органов власти в сфере государственного регулирования предпринимательства (многие регуляторные функции находятся в ведении территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти);
- отсутствием серьезной мотивации органов власти различных уровней, функционирующих на территории определенного региона и обладающих соответствующим набором регуляторных полномочий, к совершенствованию своей деятельности с целью снижения административного давления на субъекты предпринимательства.

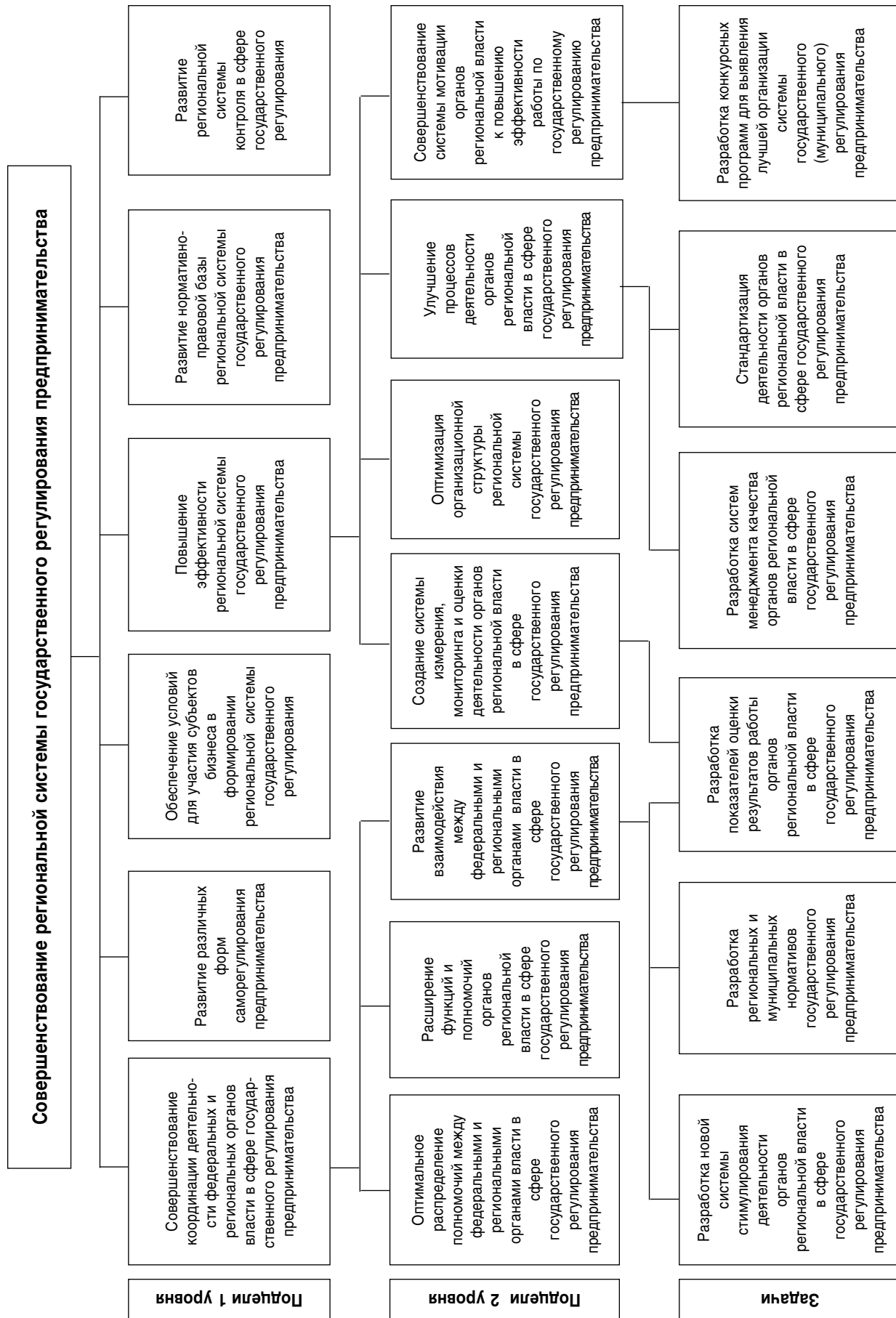


Рис. 1. «Дерево целей» проекта по совершенствованию региональной системы государственного регулирования предпринимательской деятельности

Действие данных факторов ведет к тому, что региональная система государственного регулирования предпринимательской деятельности зачастую оказывает сдерживающее (негативное) влияние на развитие предпринимательства в регионе.

На основе изложенного можно констатировать, что в регионах должна продолжаться работа по совершенствованию региональной системы государственного регулирования предпринимательской деятельности с целью оптимизации параметров воздействия государственных (муниципальных) структур на субъекты бизнеса.

Совершенствование региональной системы государственного регулирования предпринимательства целесообразно осуществлять на основе проектного подхода. Данный подход позволяет последовательно и системно в соответствии с заданными параметрами реализовывать комплекс необходимых мероприятий, а также отслеживать результативность каждого этапа проектирования, выявлять отклонения от плановых показателей и оперативно проводить их корректировку.

Учитывая масштабность и комплексность озвученной цели, представляется необходимым провести ее декомпозицию и разработать «дерево целей» данного стратегического проекта (см. рис. 1).

Предложенный нами подход предусматривает подразделение основной цели проекта на подцели трех уровней.

В подцелях первого уровня выделяются два приоритетных направления работы в рамках совершенствования региональной системы государственного регулирования предпринимательской деятельности, к которым мы относим:

- совершенствование координации деятельности федеральных и региональных органов власти в сфере государственного регулирования предпринимательства;
- повышение эффективности региональной системы государственного регулирования предпринимательства.

Подцели второго уровня ориентируют на меры, позволяющие достичь приоритетные подцели первого уровня.

На третьем уровне представлены задачи, решение которых позволяет достичь подцели второго уровня.

По нашему мнению, представленный подход к обоснованию цели проекта позволяет повысить качество разработки конкретных мероприятий по совершенствованию региональной системы государственного регулирования предпринимательской деятельности, в том числе через фокусировку внимания на наиболее важных направлениях работы.

## Литература

1. Административные барьеры в экономике: институциональный анализ [Текст]; под общ. ред. А. Аузана и П. Крючковой. — М.: ИИФ «СПРОС» КонфОП, 2002. — 137 с.
2. Асаул А. Организация предпринимательской деятельности [Текст]: учебник / А. Асаул. — СПб.: АНО ИПЭВ, 2009. — 336 с.
3. Герчикова И. Регулирование предпринимательской деятельности: государственное и межфирменное [Текст] / И. Герчикова. — М.: Консалтбанк, 2002. — 704 с.
4. Губин Е. Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства: правовые проблемы [Текст]: дис. ...д-ра юрид. наук / Е. Губин. — М.: МГУ им. М.В. Ломоносова, 2005. — 431 с.
5. Дегтярев А. Институциональная конфигурация региональной деловой среды: параметры проектирования [Текст] / А. Дегтярев, Р. Маликов, К. Гришин // Вопросы экономики. Научно-практический журнал. — М., 2014. — № 11. — С. 83–94.
6. Дегтярев А. Сопряженность интересов бизнеса и власти как условие развития предпринимательского сообщества [Текст] / А. Дегтярев, Р. Маликов, К. Гришин // Общество и экономика. Научно-практический журнал. — М., 2014. — № 2–3. — С. 156–173.

## References

1. *Administrative barriers in the economy: institutional analysis* edited by A. Auzan and P. Kryuchkova. — M.: IIF "Spros" KonfOP, 2002. 137 p.
2. Asaul A. *Organization of business: a textbook*. SPb.: ANO IPEV. 2009. — 336 p.
3. Gerchikova I. *Regulation of business activity: state and intercompany*. — M.: Publishing house "Konsaltbankir", 2002. — 704 p.
4. Gubin E. *State regulation of the market economy and entrepreneurship: legal problems*. M., 2005. P. 32 // Doctor of Law dissertation: MSU M.V. Lomonosov. — M., 2005. — 431 p.
5. Degtyarev A., Malikov R., Grishin K. Institutional configuration of the regional business environment: design parameters // *Voprosy ekonomiki, scientific-practical journal*. — Moscow. — 2014. — № 11. — P. 83–94.
6. Degtyarev A.N., Malikov R.I., Grishin K. Joint business and authority efforts as a means of promotion to business community development // *Society and Economy: Scientific-practical journal*. M. — 2014. — № 2–3. — Pp. 156–173.
7. Malikov R., Grishin K. Modelling parameters of the institutional configuration of the regional business environment // *Economic Policy*. Moscow. — 2014. — № 6. — Pp. 171–186.



7. Маликов Р. Моделирование параметров развития институциональной конфигурации региональной деловой среды [Текст] / Р. Маликов, К. Гришин // Экономическая политика. — М., 2014. — № 6. — С. 171–186.
8. May B. Дерегулирование российской экономики [Текст] / В. Май. — М.: Институт экономики переходного периода // Научные труды. — 2001. — № 32Р. — 70 с.
9. Мониторинг «дорожных карт» Национальной предпринимательской инициативы [Электронный ресурс] // URL: <http://asi.ru/investclimate/> (дата обращения: 26.10.2016).
10. Направления улучшения бизнес-среды в рамках реализации «дорожных карт» Национальной предпринимательской инициативы [Электронный ресурс] // URL: <http://www.consultant.ru/law/ref/roadmap/> (дата обращения: 01.11.2016).
11. Оценка эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и глав субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности по итогам 2014 года [Электронный ресурс] // URL: <http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/00b18a39-7c48-4f5c-a5c8-01aea75d1e91/ddock251.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=00b18a39-7c48-4f5c-a5c8-01aea75d1e91> (дата обращения: 05.11.2016).
12. Павлов К.В. Направления и формы государственной поддержки развития малого бизнеса в регионе (на примере Белгородской области) [Текст] / К.В. Павлов // Региональная экономика: теория и практика. — 2011. — № 25. — С. 2–10.
13. Российское предпринимательское право [Электронный ресурс]: учебник; отв. ред. И. Ершова, Г. Отнюкова (Проспект, 2011). — URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=CMB&n=16804&req=doc>
14. Солодилова Н. Потенциал развития и факторы ограничения региональной деловой среды [Текст] / Н. Солодилова, Н.Р. Маликов, К. Гришин // Экономика региона. Екатеринбург. — 2015. — № 2. — С. 137–148.
15. Солодилова Н. Влияние административного регулирования на эффективность предпринимательской деятельности в регионе [Текст] / Н. Солодилова, Н.Р. Маликов, К. Гришин // Экономика региона. Екатеринбург. — 2016. — Т. 12. — № 4. — С. 1001–1013.
16. Совершенствование государственного управления. Портал административной реформы [Электронный ресурс] // URL: <http://ar.gov.ru> (дата обращения: 05.11.2016).
8. Mau V., Javoronkov S., Chernyi D., Yanovskiy K. *Deregulation of the Russian economy* M.: The Institute for the Economy in Transition, Proceedings. — № 32R. — 2001. — P. 70.
9. Monitoring of “road maps” of National business initiative [electronic resource]. — Access: <http://asi.ru/investclimate/> (reference date 10/26/2016).
10. Directions of improving the business environment as part of the “road maps” of National business initiative [electronic resource]. — Access: <http://www.consultant.ru/law/ref/roadmap/> (reference date 01/11/2016).
11. Evaluation of the performance effectiveness of the heads of federal executive authorities and heads of the constituent entities of Russian Federation on creation of favorable conditions for doing business on the basis of 2014 [Electronic resource]. — Access mode: <http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/00b18a39-7c48-4f5c-a5c8-01aea75d1e91/ddock251.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=00b18a39-7c48-4f5c-a5c8-01aea75d1e91> (reference date 11/05/2016).
12. Pavlov K.V. Directions and forms of state support of small business development in the region (on the example of the Belgorod region) // *Regional economics: theory and practice*. — 2011. — № 25. — Pp. 2–10.
13. Russian Business Law: Textbook (exec.editor I.Ershova, G. Otnyukova) (Prospect, 2011) // <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=CMB&n=16804&req=doc>
14. Solodilova N., Malikov R., Grishin K. Development potential and limiting factors of the regional business environment // *Economy of the Region*, Yekaterinburg, 2015. — № 2. Pp. 137–148.
15. Solodilova N., Malikov R., Grishin K. The impact of administrative regulation on the efficiency of business activities in the region // *Economy of the Region*, Yekaterinburg, 2016. — Т. 12. — № 4. — Pp. 1001–1013.
16. Improving governance. Portal of administrative reform [electronic resource]. — Access: <http://ar.gov.ru> (reference date 11/05/2016).

**Смирнов Е.Н.**

доктор экономических наук,  
профессор кафедры мировой  
экономики ФГБОУ ВО  
«Государственный университет  
управления»

E-mail: smirnov\_en@mail.ru

## Стратегия управления инновационным развитием российской экономики в условиях реализации новой концепции международного экономического сотрудничества

**Аннотация**

Базовые и функциональные приоритеты инновационного развития нашей страны следует оценивать и рассматривать, прежде всего, в контексте ее сотрудничества с Европейским союзом (ЕС), который является ее основным внешнеэкономическим партнером. Это обусловлено комплексом исторических, экономических, географических, культурных и политических факторов и закономерностей. Однако прогрессивные подходы развитых стран к формированию национальных инновационных систем (НИС) также важны с точки зрения их использования для решения аналогичных проблем в России. Выстраивание механизмов межгосударственного регулирования инновационного развития на уровне Евразийского экономического союза (ЕАЭС) должно учитывать: ориентацию на широкую поддержку базисных и улучшающих инноваций, сочетание госрегулирования и рыночного механизма в развитии инновационной сферы, содействие международному инвестиционному сотрудничеству и трансферу технологий, защиту интересов инновационного предпринимательства, социальные аспекты ориентации межгосударственной инновационной политики. В статье проанализированы и обобщены проблемы развития инновационного сотрудничества на уровне ЕАЭС в контексте построения эффективного интеграционного объединения.

**Ключевые слова:**

инновационное развитие, экономическая интеграция, национальная инновационная система, Европейский союз, Евразийский экономический союз.

**Smirnov E.N.**

Doctor of Economic Sciences, Professor,  
Department of World Economy,  
FSBEI HE State University of Management,  
Moscow

E-mail: smirnov\_en@mail.ru

## Tendencies of Development of Foreign Investment in the World Market of Services of the Industrial Construction

**Abstract**

Basic and functional priorities of innovative development of our country should be estimated and considered, first of all, in the context of its cooperation with the European Union (EU) which is our main external economic partner. It is caused by a complex of historical, economic, geographical, cultural and political factors and regularities. However progressive approaches of developed countries to forming of the national innovative systems (NIS) are also important from the point of view of their use for the solution of the same problems in Russia. Forming of mechanisms of interstate regulation of innovative development at the level of the Eurasian Economic Union (EEU) shall consider: orientation to broad support of the basic and improving innovations, a combination of state regulation and a market mechanism in development of the innovative sphere, assistance to the international investment cooperation and a transfer of technologies, protection of interests of an innovative entrepreneurship, social aspects of orientation of interstate innovative policy. In the article the problems of development of an innovative cooperation at the level of EEU in the context of creation of effective integration consolidation are analyzed and generalized.

**Keywords:**

innovative development, economic integration, national innovative system, European Union, Eurasian Economic Union.

Для России Европейский союз – важнейший взаимный партнер почти по всем направлениям экономического сотрудничества, которое, даже с учетом ухудшения его контекста по причине введенных антироссийских экономических санкций, по нашему мнению, является перспективным, что обусловлено многими как симметрично, так и асимметрично действующими факторами. К ключевым факторам относятся, в частности, масштабы рынков

для реализации товаров и услуг специализации партнеров, развитие научно-технологического сотрудничества, источники инвестирования [10]. В хозяйственной деятельности ЕС роль России остается весьма значимой, хотя в 2015 г. наблюдалось падение взаимного товарооборота на 40%. Однако важной проблемой здесь является наличие большой энергетической составляющей в российском экспорте и высокий удельный вес товаров повседнев-

ного спроса в импорте. Отметим, что в результате расширения ЕС возрастает и асимметричность экономических связей ЕС и России.

С точки зрения формата как экономического, так и инновационного сотрудничества у России и ЕС нет институционального оформления взаимодействия в хозяйственной сфере, поскольку Соглашение о партнерстве и сотрудничестве (СПС) России и ЕС истекло в 2007 г. Уровень же сотрудничества в целом не соответствует объективным вызовам, стоящим перед двумя сторонами [14]. Что касается инновационного взаимодействия, отметим, что Лиссабонская стратегия поставила в качестве основополагающей цели достижение, а также поддержание высокого и стабильного уровня конкурентоспособности экономики европейских стран. Такие же цели содержатся и в Концепции социально-экономического развития нашей страны до 2020 г. При сходности целей, ЕС и Россия во взаимном экономическом сотрудничестве пока решают разные задачи. ЕС, в частности, стремится к адаптации российского рынка для комфортного существования бизнеса из стран ЕС на этом рынке [9]. Однако необходимо исходить из того, что России на основе развития процессов экономической интеграции следует решать насущные задачи построения инвестиционно-инновационной модели экономического развития, формирования конкурентоспособных отраслей промышленности, постепенного преодоления сырьевой зависимости.

Решение задач совершенствования управления инновационным развитием России предполагает колоссальную значимость обобщения и изучения уже сложившегося опыта экономического взаимодействия России и ЕС, с учетом того, что ЕС переходит к качественно новому этапу экономической интеграции, все больше базирующемуся на решении проблем безопасности и социальных вопросов. Для сотрудничества ЕС и России в инновационной сфере большую роль играет дифференциация стран ЕС по разным параметрам экономического и инновационного развития.

Важнейшим фактором развития экономического сотрудничества России и ЕС в среднесрочной перспективе является уточнение его стратегической цели, увязка хозяйственных отношений с соображениями национальной экономической безопасности [11]. Целесообразным является также использование опыта управления инновационным развитием, сложившимся в ЕС. Необходимо стремиться к гармонизации правовой основы экономического сотрудничества, однако ее сдерживает действие принципа наднационального законодательства ЕС

(*acquis communautaries*), так как основной целью наших партнеров из ЕС является адаптация законодательства России к своему законодательству, тогда как наша страна исходит из долгосрочных установок и параметров своего социального и экономического развития.

В инновационной сфере диалог ЕС и России осуществляется на основе Совета постоянного партнерства. Этими вопросами ведает и Совместный комитет по научно-техническому сотрудничеству [12]. Россия также участвует в реализации рамочных программ ЕС, однако Восьмая рамочная программа ЕС («Горизонт-2020») дифференцировала всех участников на три группы: члены ЕС, ассоциированные с ЕС страны и прочие (третьи) страны [15]. Поскольку Россия в рамках данной классификации была отнесена к третьей группе, это, давая право участвовать в проектах в рамках программы, исключает получение финансовой поддержки из бюджета программы. Компании из России могут участвовать в консорциумах, но финансирование они изыскивают самостоятельно.

Свидетельствует о барьерах инновационного сотрудничества России и ЕС и реализация проекта «Восточное партнерство», изначально имевшего целью совершенствование интеграционных связей со странами постсоветского пространства — Азербайджаном, Арменией, Белоруссией, Грузией, Молдавией и Украиной [16]. По нашему мнению, реализация данного проекта является вызовом экономическим интересам нашей страны в регионе. К тому же данное партнерство не совсем транспарентно. Так, в преамбуле третьей «дорожной карты» между Россией и ЕС в качестве основного был зафиксирован принцип взаимодополняемости интеграционного взаимодействия на Востоке и Западе Европы, означающий, что панъевропейская политика не должна способствовать «выдавливанию» России из региона. Напротив, она должна содействовать укреплению партнерства и экономической стабильности. Представляется, что в условиях усложнения архитектуры экономического сотрудничества России и ЕС под влиянием «украинского» фактора в дальнейшем потребуются переход к трехстороннему формату реализации проектов (некоторые страны постсоветского пространства — Россия — ЕС).

Следует упомянуть еще об одной инициативе, объявленной Россией и ЕС в 2010 г. — «Партнерство для модернизации», основными направлениями работы которого является стимулирование взаимной торговли на базе конвергенции технического регулирования и программ стандартизации. В рамках рассматриваемой инициативы России было выде-

лено около 7 млн евро на выполнение проектов в рамках Партнерства [17]. Вместе с тем инновационный компонент партнерства среди прочих остается наиболее проблемным и сложным.

В связи с этим нашей стране необходимо активизировать (а в некоторых случаях — запустить) такие направления сотрудничества, как: привлечение зарубежных кадров в научно-производственной сфере и в области управления, которые непосредственно связаны с разработками и исследованиями; привлечение технологий, компетенций, оборудования, ноу-хау из стран ЕС; расширение присутствия инновационных фирм России на европейском рынке.

Углубляясь в проблематику инновационного сотрудничества и рассматривая его региональный компонент, необходимо осознавать, что экономика ЕС основана на знаниях. В то же время ей в настоящее время предстоит решать проблемы по преодолению рецессии в экономике и нахождения долгосрочных инструментов экономического роста и повышения конкурентоспособности [13]. Россия же, напротив, является динамично развивающейся и растущей экономикой, требующей качественной модернизации материальной основы производства в разрезе ключевых отраслей промышленности, а также обеспечения конкурентных преимуществ с использованием результатов разработок и исследований. Данный контекст, по убеждению автора, как в средне-, так и в долгосрочной перспективе будет существенным ограничителем инновационного сотрудничества России и ЕС.

Отмечая другие совместные проекты, следует назвать Дорожную карту общего пространства науки и образования (сформулирована в 2005 г.), которая расширяет возможности участия российских исследователей в ряде мероприятий, финансируемых ЕС [3]. Россия по степени своего участия в Рамочных программах ЕС в области инноваций имеет лучшие показатели среди стран — не членов ЕС. Результатом продолжительного и интенсивного инновационного диалога стала реализация ряда планов действий и направлений в некоторых приоритетных областях (изменение экосистем и климата, освоение космоса, нанотехнологии, энергетика). Постепенно идет внедрение новых форм инновационной кооперации (таких как скоординированные тендеры и совместное финансирование).

Острой проблемой остается необходимость использования отечественной НИС рынка высокотехнологичных товаров и услуг ЕС, что будет обеспечивать устойчивое экономическое развитие, рост конкурентоспособности, интеграцию в зарубежные

кооперационные связи в инновационно ориентированных отраслях экономики.

В условиях России, чтобы обеспечить интенсивный экономический рост в долгосрочной перспективе, можно говорить только об инновационных аспектах модернизации экономики, а не об инновационном развитии по существу. В современной экономической литературе инновационная модернизация высокотехнологичных и наукоемких отраслей — это преобразование облика данных отраслей не только за счет технологических и технических, но также институциональных трансформаций, которые обуславливаются модификацией инфраструктуры этих отраслей, переходом к новому технологическому укладу путем внедрения разных типов инноваций, внедрением инструментов государственно-частного партнерства, формирование меж- и внутриотраслевых инновационных связей по конкретным траекториям развития отраслей [1].

Российская экономика к настоящему времени уже накопила существенный опыт продвижения достижения науки и техники на мировые рынки, что, однако, касается только отраслей в рамках третьего/четвертого технологических укладов [5]. Вместе с тем, чтобы освоить глобальный рынок продукции пятого, шестого технологических укладов, стране необходимы специализированные институты интеллектуальной собственности, которые будут способствовать внедрению в производство изобретений и способствовать росту спроса на наукоемкую продукцию национальных компаний.

Учитывая опыт развитых стран, чтобы реализовывать эффективную инновационную политику, стране также важен эффективный механизм распределения средств между различными видами инновационной деятельности на целевой основе. В связи с этим структура затрат на производство инновационной продукции, выход на мировые рынки сбыта, освоение новейших технологий должны строиться исключительно на основе концепции интеграционного взаимодействия России с зарубежными странами.

Зарубежный опыт также свидетельствует о том, что фундаментальным началом реализации эффективной модели инновационного развития является внедрение механизма государственно-частного партнерства (ГЧП) в инновационной сфере. Институт ГЧП будет способствовать интенсификации притока прямых иностранных инвестиций в высокотехнологичные отрасли экономики России, а также выступить системообразующим фактором инновационно ориентированной, обновленной промышленной политики страны. В некоторых странах ЕС

ГЧП явилось приоритетным механизмом для развития промышленных производств в рамках пятого и шестого технологических укладов.

Чтобы эффективно внедрять и развивать инновационные ГЧП, необходима разработка государственной политики по стимулированию инновационной кооперации.

В основе инновационной кооперации должны лежать следующие направления:

- изменение комплекса мер государственной поддержки партнерств государства и бизнеса (здесь приоритетами должны стать: софинансирование разработок и исследований в рамках инновационных кластеров; организация и проведение тендеров в сфере инновационной кооперации; предоставление льготного налогового режима для малых и средних предприятий, которые являются участниками инновационных ГЧП; стимулирование мобильности инновационных кадров);
- модификация инфраструктуры инновационной деятельности с целью обеспечения непрерывного распространения и генерирования инноваций. Заметим, в стране уже есть большое количество объектов такой инфраструктуры (таких объектов 1192, из которых 584 являются объектами производственно-технологической инфраструктуры [6], включая 171 бизнес-парк и 191 бизнес-инкубатор). Для большинства этих объектов вместе с тем характерна «оторванность» от рынка, а кооперационные связи их с прочими субъектами инновационной деятельности слабы. Следовательно, необходим акцент на развитие сетей организаций по трансферу технологий между отдельными субъектами инновационной сферы, инфраструктуры потребления инновационной продукции, формирование сетевых исследовательских структур, а также сетей региональных кластеров в инновационной сфере;
- развитие ГЧП в контексте инновационных (технологических) платформ (это может быть предоставление консалтинговых услуг с целью кооперации между компаниями; мониторинг формирования и дальнейшего развития инновационных платформ; предоставление имущества государства для потребностей инновационной кооперации);
- совершенствование конкретных компонентов инновационных ГЧП, совместная разработка приоритетных направлений развития науки и техники бизнесом, обществом и государством; переход к механизму осуществления смешанных инвестиций в инновационную сферу; разделение ответственности между частными и государствен-

ными структурами за реализацию отдельных звеньев в инновационно ориентированных проектах ГЧП).

Кроме перечисленного, необходим переход к модели генерирования инноваций на основе удовлетворения потребностей граждан, учитывающей интересы государственной стратегии инновационного развития. В данном контексте необходимо стремиться к преобразованию оргструктуры инновационных предприятий путем конверсии разработок и исследований в их последующую коммерциализацию, равно как на основе подготовки специальных кадров, что ускорит продвижение отечественной инновационной продукции на зарубежные рынки.

Практика инновационного развития развитых стран демонстрирует необходимость использования дифференцированного подхода к реализации инновационной политики России. Речь идет о приоритетном государственном финансировании инновационных социально ориентированных проектов (образование, здравоохранение), проектов в области укрепления национальной безопасности, а также освоения космоса. Одновременно сферой интересов отдельных компаний должно стать коммерческое использование инноваций в ряде отраслей промышленности (фармацевтическая, автомобильная, электротехническая).

Значимым инструментом интеграции отечественной НИС в международный рынок инноваций может стать формирование эффективного механизма субсидирования экспорта средне- и высокотехнологической продукции. Ряд исследований [4] подтверждает, что по абсолютным показателям официальной поддержки экспорта Индия и Китай находятся среди ведущих стран, при этом Китай — общемировой лидер по данному показателю. Разработка данного механизма не должна противоречить правилам ВТО, и они должны применяться в отношении таких сфер, как: субсидии на освоение новых технологических производств на стадии «посева», т.е. речь идет о стимулировании выпуска конкретной инновационной продукции; субсидии на наращивание экспортного потенциала малых и средних инновационных компаний; субсидии на осуществление разработок и исследований, которые нацелены на производство средне- и высокотехнологичной продукции; субсидии на приведение мощностей промышленного производства в соответствие с зарубежными экологическими стандартами.

Для эффективного инновационного развития также необходимо обеспечить стимулирующее воздействие налоговой системы. В России, в частности,

в данной области следует применять инструменты, которые широко распространены за рубежом: практика пониженных ставок налогов для инновационных предприятий; механизм налоговых льгот при капиталовложениях в инновации; применение инструментов ускоренной амортизации по отношению к стоимости разработок и исследований, патентов и лицензий, составляющих нематериальные активы компаний; налоговое кредитование, которое предусматривает отсрочку уплаты налогов на пятилетний период; частичное освобождение от уплаты налогов компаний, осуществляющих инвестиции в разработку высокотехнологичной продукции, в совершенствование инфраструктуры инноваций. Другими словами, речь идет о модернизации налоговой системы с целью повышения эффективности последней для стимулирования инновационных процессов.

Если рассматривать НИС России как элемент глобальной инновационной среды, ее сильными сторонами являются следующие: почти не реализованный потенциал освоения крупного национального рынка; модернизация некоторых отраслей промышленности путем привлечения новых зарубежных технологий; рост разнообразия и числа объектов инновационной инфраструктуры; принимаемые государством меры в области привлечения зарубежного капитала в инновационно ориентированные отрасли. Слабые стороны: низкий уровень координации между органами государственной власти и бизнесом в области разработки магистральных направлений инновационного развития с позиций международного сотрудничества; превалирование государственного финансирования по всем направлениям инновационной деятельности; слабая поддержка инновационных компаний России при их выходе на зарубежные рынки и, как следствие, невысокая инновационная активность национального бизнеса; снижение возможностей по модернизации в результате влияния антироссийских экономических санкций и кризиса; фактическое отсутствие спроса на отечественные инновации на внешнем рынке.

К числу возможностей развития российской НИС относятся следующие: возможность быстрого перехода некоторых отраслей на более высокие уровни технологического развития; активное развитие мировых рынков инжиниринговых услуг, а также отраслей, которые перспективны для российских компаний (ИКТ, программное обеспечение, авиакосмическая промышленность); процессы активной интеграции российских компаний в глобальные цепочки создания стоимости; членство России в

ВТО, обеспечивающие уменьшение барьеров выхода на мировой рынок.

И наконец, угрозами для развития российской НИС в перспективе остаются: сохранение технологического отставания многих отраслей от уровня ведущих стран мира; утраченные преимущества в инновационной сфере по некоторым индикаторам инновационного потенциала (в частности, по качеству человеческого потенциала); возрастание технологического отставания России на мировых рынках наукоемкой продукции и высоких технологий.

Указанные барьеры для развития российской НИС определили характер и специфику ее функционирования, а также невозможность простого копирования международного опыта осуществления инновационной деятельности. В частности, использование в российской модели конкретных зарубежных моделей НИС (например, скандинавской) малоперспективно. В условиях нашей страны необходимо внедрение многоступенчатой модели развития НИС. Она должна акцентироваться на концентрации кадров и ресурсов (ограниченных) и плавно переходить к освоению новых технологий в рамках пятого уклада, при этом не ограничивая производство продукции в рамках предшествующих укладов, т.е. на базе сравнительно отсталых технологий. Необходимо последовательно осваивать новые рыночные ниши путем применения импортируемых технологий, готовя предпосылки прорыва в новый, шестой уклад именно по тем нишам и направлениям, где страна имеет больше всего возможностей.

Стратегия инновационной модернизации российской экономики на основе зарубежного опыта в среднесрочной перспективе будет трансформироваться под первоочередным влиянием следующих факторов: доминирующая роль государства в ходе инновационной модернизации; растущий интерес бизнеса в развитии наукоемких отраслей на базе ГЧП; становление новейших организационных и институциональных структур и форм в отношениях производства и науки.

Как показывает зарубежный опыт, приоритетами стратегического инновационного развития экономики России служат участие государственной власти в трансформации модели российской экономики, расширение кооперации между производством и наукой для разработки приоритетных проектов в сфере инноваций, повышение качества интеллектуального капитала на базе подготовки отраслевых специализированных кадров, которые могут обеспечить создание и продвижение на зарубежные рынки конкурентоспособной продукции.

В итоге, ключевой целью модернизации экономики на основе инноваций должно стать создание условий для ускоренной разработки (освоения) конкурентоспособной инновационной продукции на базе применения новейших ресурсо-, энергосберегающих и экологически неопасных технологий.

Основу стратегии должны составлять следующие принципы: признание модели инновационного развития на всех уровнях как приоритетной в контексте глобализации мирохозяйственных связей; максимальное использование рыночных инструментов повышения инновационной ориентации бизнеса; максимально эффективное использование внутреннего потенциала, осуществление структурных изменений в инновационной сфере; рост инновационного потенциала предприятий промышленности путем структурных реформ и формирования обновленных инновационных структур; достижение оптимального сочетания интересов разработчиков, производителей инновационной продукции и инвесторов; обеспечение равного стимулирования инновационной деятельности применительно ко всем экономическим субъектам вне зависимости от формы собственности; максимальная ориентация на привлечение средств российских компаний в ходе реализации проектов в сфере инноваций; стимулирование прямого иностранного инвестирования в инновационную сферу, которое расширит выпуск конкурентоспособной продукции; большая гибкость таможенно-тарифной политики страны.

С целью выполнения сформулированных задач необходимо внедрять инструментарий реализации долгосрочной стратегии развития внешнеэкономической деятельности применительно к инновационному развитию:

- государство должно осуществлять более активную поддержку ключевых высокотехнологичных отраслей промышленности (судостроение, авиакосмическая промышленность путем формирования государственного заказа и путем реализации федеральных целевых программ (ФЦП) внешнеэкономической деятельности отраслей (уже реализуемые ФЦП [7] пока не способствовали повышению внешнеэкономического потенциала инновационной сферы страны);
- важнейшим фактором остается формирование совместных с зарубежными компаниями предприятий, однако их необходимо сосредотачивать не в свободных экономических зонах (СЭЗ), как это было раньше, а в рамках региональных инновационных кластеров (РИК), что даст больше возможностей для реализации инновационного потенциала регионов. Развитие РИК с целью

увеличения внешнеэкономического потенциала предприятий промышленности является эффективным направлением развития НИС, и это подтверждено опытом зарубежных стран. Вместе с тем мы считаем необходимой разработку и внедрение концепции организации РИК по модульному типу, когда движущей производительной силой РИК станет диверсифицированная сеть малых, средних предприятий и инкубаторов бизнеса, которые имеют устойчивые кооперационные связи с научными учреждениями, органами государственной власти и инвесторами. Поскольку в России отсутствует универсальный подход к развитию РИК, а также учитывая дифференциацию регионов страны по уровню социально-экономического развития, при развитии РИК необходим строгий учет региональных особенностей;

- налаживание кооперации между малыми, средними инновационными компаниями и крупными корпорациями, импортирующими новейшие технологии;
- увеличение экспорта высокотехнологичной продукции на основе многоступенчатого подхода (от экспорта этой продукции на рынки стран ближнего зарубежья, которые могут стать апробационным полем для последующего экспорта продукции на рынках третьих стран);
- стимулирование увеличения объема прямых иностранных инвестиций (ПИИ), привлекаемых в инновационную сферу по причине уменьшения возможностей финансирования из бюджета, что актуально в условиях действия антироссийских санкций. В данном контексте необходимы формирование специального института по поддержке ПИИ в сфере инноваций и их координации; стимулирование формирования дочерних компаний зарубежных транснациональных корпораций, которые будут призваны осуществлять исследования в нашей стране; использование прямой поддержки зарубежных инвесторов в приоритетные направления научно-технологического развития; упрощение доступа зарубежных инвесторов к объектам инфраструктуры НИС.

По нашему мнению, невысокий внешнеэкономический потенциал инновационного развития обусловлен недостаточным внедрением в российской практике элементов, обязательных для НИС: венчурного финансирования, лизинга наукоёмкой продукции; страхования прямых иностранных инвестиций; структурной спецификой внутренней экономики (так как многие компании, особенно

иностранные, предпочитают инвестировать в сырьевые отрасли, а не иметь дело с венчурными капиталовложениями). Развитие венчурного инвестирования является наиболее болезненной проблемой развития НИС. Многие методы и инструменты стимулирования инновационного развития, которые доказали эффективность в развитых странах, могут быть использованы в нашей стране. При этом крайне осторожно необходимо относиться к их применению с учетом различных правовых контекстов развития экономик России и зарубежных стран, а также с учетом дифференциации этих стран по уровню экономического развития.

Чтобы полноценно развивать внешнеэкономические связи инновационных предприятий нашей стране необходимо создать специальную координирующую структуру, при этом данный орган, в отличие от своих зарубежных аналогов, должен вести только вопросами наращивания экспортного потенциала отечественных инновационных предприятий. Одновременно механизмы координации, используемые за рубежом, вполне применимы в России. Большое значение в связи с этим приобретает формирование эффективного посредничества между вузами, исследовательскими учреждениями и потенциальными экспортерами наукоемкой продукции.

Позиция автора также сводится к необходимости внедрения системы дифференцированного налогообложения и налоговых льгот для бизнеса, при этом для экспортеров высокотехнологичной продукции льготы по налогообложению должны быть минимизированы. Необходимо, кроме этого, предусмотреть освобождение от уплаты экспортных пошлин всю высокотехнологичную продукцию, производимую в промышленности.

На современном этапе необходима многосторонняя поддержка экспорта высокотехнологичной продукции и технологий на основе следующих инструментов: уравнивание экспортеров лицензий и экспортеров товаров с точки зрения налогообложения по НДС; компенсация части затрат или софинансирование патентования российскими компаниями своей продукции за рубежом; страхование и гарантирование со стороны государства контрактов, снижение затрат инновационных компаний по факторингу и кредитованию за государственный счет; субсидирование участия отечественных компаний в международных выставках и конференциях.

В России следует применять опыт зарубежных стран в части развития РИК, при этом их географическое распределение по территории страны должно учитывать внешнеэкономический потен-

циал регионов и их близость к зарубежным рынкам. Так, необходимо принять Программу РИК Дальнего Востока и Сибири, которая будет значима не только в плане экспорта наукоемкой продукции, а, скорее, с точки зрения международной инновационной кооперации отечественных компаний с ТНК стран Азиатско-Тихоокеанского региона. В России для этого необходимо продолжить работу по совершенствованию законодательства, регулирующего ГЧП, зарубежный трансферт и коммерциализацию технологий.

В качестве градиента адаптации опыта инновационного развития зарубежных стран выступает комбинаторный подход, базирующийся на использовании опыта различных стран при развитии НИС.

В условиях того, что на зарубежных рынках инновационной продукции происходит обострение конкуренции, нашей стране, исходя из зарубежного опыта, следует расширить использование возможностей международной экономической интеграции на постсоветском пространстве с целью перехода к следующему технологическому укладу. Исследователи полагают, что для того, чтобы обеспечить качественный прогресс развития инновационной деятельности в странах СНГ, необходимы конкретные меры по развитию самих интеграционных процессов [8]. Учитывая, что российские интеграционные связи в регионе в последние годы углубляются (в первую очередь со вступлением в силу в 2015 г. Договора о создании Евразийского экономического союза (ЕАЭС) [2]), нашей стране необходимо прилагать усилия для разработки в рамках ЕАЭС специального международно-правового документа, который будет регулировать основы формирования в перспективе инновационного союза между странами – членами ЕАЭС. Основной проблемой, которую необходимо решать в ходе инновационного интегрирования стран, является глубокая социально-экономическая и технологическая дивергенция стран-членов.

Возможности стран постсоветского пространства и их технологическая инфраструктура должны стать базовыми источниками роста конкурентоспособности этих стран в новом межгосударственном разделении труда. Необходим учет того, что структура экономик стран ЕАЭС сложилась еще при СССР, для которого был характерен акцент промышленного производства в основном на начальных стадиях инновационного цикла. По отдельным стадиям цикла и в отдельных отраслях потенциал во многом зависел от предприятий-смежников, расположенных в разных частях страны. В связи с этим для стран ЕАЭС необходимо учитывать фактор



межрегионального разделения труда, чтобы формировать международное разделение труда в инновационной сфере.

Кроме этого, качественное решение задачи технической модернизации экономик стран-членов и формирования инновационного пространства между государствами невозможно решить без достижения либерализации рынков инноваций, машин и оборудования (в частности, остро стоит вопрос уменьшения импортных пошлин на технологическое оборудование; важнейшим фактором остается улучшение инвестиционного климата стран ЕАЭС).

Для институционального оформления межгосударственной инновационной системы необходимо разработать и внедрить однотипный инновационный механизм коммерциализации инноваций во всех странах – членах ЕАЭС. При этом возникают проблемы по балансировке НИС стран-членов, которые необходимо решать на микроуровне за счет реализации крупнейших инновационных программ межгосударственного характера, а их отбор должен учитывать социально-экономические, инновационные потребности и приоритеты стран-членов и ЕАЭС в целом.

В рамках регулирования инновационного развития на межгосударственном уровне ключевыми вопросами должны стать: развитие кооперации науки и производства на уровне ЕАЭС; разработка межгосударственных программ развития инновационной инфраструктуры; реализация ряда мероприятий по информационному обмену, который отвечал бы потребностям технологической модернизации.

Современное состояние инновационных систем стран – членов ЕАЭС указывает на то, что развитие высоких технологий в этих странах пока далеко от общемировых тенденций, основным фактором чего является разорванность цикла создания (внедрения) инноваций в период начала 1990-х гг., а также исчезновение устойчивых связей между их потребителями и разработчиками. Тем не менее на протяжении последних 15 лет в странах – членах ЕАЭС отмечается незначительное возрастание инновационной активности компаний, хотя их число пока остается недостаточным. По нашему мнению, постепенное формирование системы межгосударственного инновационного сотрудничества будет способствовать увеличению числа новых инновационных предприятий.

Государственная политика стран ЕАЭС в инновационной сфере должна быть объединена с их концепциями социально-экономического развития. Вместе с тем следует учесть, что без должного раз-

вития экономической интеграции инновационные потенциалы членов ЕАЭС будут недоиспользованными, а страны-участницы все также будут продолжать импортировать технику и технологии, подчеркивая свою зависимость от внешних рынков.

Для решения ключевых задач в сфере инновационного развития ЕАЭС необходимо использовать уже сформированные преимущества, такие как: сложившуюся инфраструктуру транспорта и сырьевую базу; высокий уровень технологического потенциала в оборонно-промышленном комплексе и смежных с ним отраслях; производственные резервы по выпуску массовой продукции, которая пользуется спросом на рынке стран СНГ; высокий инновационный потенциал и систему высшего образования и подготовки кадров.

К основным, наиболее весомым барьерам на пути развития инновационного сотрудничества мы относим: недостаток финансирования, что снижает инновационную активность предприятий промышленности; растущую технологическую отсталость отраслей промышленности по сравнению со своими зарубежными конкурентами; слабую инновационную активность малого и среднего бизнеса; отсутствие правовой базы и инфраструктуры для развития инновационной деятельности; несовершенную систему и механизмы защиты интеллектуальной собственности. Для решения данных проблем нужно сформировать межгосударственное инновационное пространство, которое в перспективе будет способствовать интеграции ресурсов национальных инновационных систем для обеспечения устойчивости инновационного развития.

Мы отмечаем, что на пути формирования такого общего пространства имеет место риск, обусловленный неравномерностью состава ЕАЭС. В частности, для экономик республик Армения и Беларусь, сравнительно меньших по сравнению с РФ, негативным последствием формирования коммунитарного инновационного пространства будет доступ к широкому рынку сбыта и сырьевой базе. Это снизит давление на предприятия указанных стран в контексте необходимости обеспечения технологической модернизации и роста производительности труда, что приведет к еще большему ослаблению НИС этих стран от НИС России.

К общим экономическим проблемам, ограничивающим инновационное развитие экономик стран ЕАЭС, относят следующие: незавершенные рыночные реформы (приватизацию, неэффективную финансово-кредитную систему, ограниченные функции капитала банковского сектора, слабое развитие фондового рынка, отсутствие оптимальных меха-

низмов перераспределения финансовых ресурсов в сырьевые отрасли из высокотехнологичных), а также отсутствие четко выверенного курса экономического развития. Поэтому, как правило, стратегии развития НИС, разрабатываемые странами – членами ЕАЭС, в большинстве своем оторваны от практики экономического развития и имеют обобщающий характер. Многие страны постсоветского пространства имеют упрощенный и односторонний взгляд на структуру НИС: зачастую принимается аксиомой, что высокий темп генерирования/освоения/внедрения инноваций и превалирование в экономике наукоемких производства есть доминанты инновационного развития. Многие документы разработаны с учетом этих предпосылок и подчас не учитывают специфику хозяйственного и внешнеэкономического развития конкретных стран.

Явным, очевидным недостатком при формировании национальных стратегий развития НИС в странах ЕАЭС является простое копирование зарубежного опыта, не учитывающего необходимость завершения экономических реформ, в связи с этим ряд мер остался нереализованным. В частности, институт венчурного инвестирования, представляющий ключевой атрибут НИС стран ЕС, пока не может быть успешно применен во многих странах СНГ, и только в России он находится на новом этапе развития. Одной из базовых задач формирования эффективных НИС на постсоветском про-

странстве является развитие инвестиций в человеческий капитал, который трансформировал бы инновационные технологии в инновационные товары, привлекательные для потребителей и востребованные на зарубежных рынках.

Развитие отечественной НИС в данном контексте необходимо исследовать не с позиций ускорения темпов экономического роста, а исключительно с точки зрения обеспечения возможностей для международной инновационной кооперации, расширяющейся под влиянием глобализации мирохозяйственных связей, экспансии ТНК, перспективного прогресса информационно-коммуникационных технологий и интернационализации науки. Одно из проявлений такой кооперации – формирование и развитие региональных и локальных инновационных сетей с учетом интересов стран-соседей. Особенно ярко это можно проследить на примере стран ЕС, где достигнут высокий, разносторонний уровень инновационной кооперации. Для России этот аспект играет огромную роль, поскольку именно экономическая интеграция в ЕС предопределяет качественно новый этап развития научной сферы, когда на основе трансграничного трансферта научных кадров и инноваций были обеспечены возможности расширенной инновационной кооперации на микроуровне, что серьезно воздействовало на повышение конкурентоспособности экономик отдельных стран.

## Литература

1. Демин С.С. Методология управления инновационной модернизацией высокотехнологичных и наукоемких отраслей экономики России [Текст]: автореф. дис. ...д-ра экон. наук. 08.00.05 / С.С. Демин. – СПб., 2012. – С. 11, 12.
2. Договор о Евразийском экономическом союзе (г. Астана, 29.05.2014 г.) (ред. от 10.10.2014 г., с изм. от 08.05.2015 г.) [Электронный ресурс] // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_law\\_163855/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_163855/) (дата обращения: 15.11.2016).
3. Дорожная карта по общему пространству науки и образования, включая культурные аспекты [Электронный ресурс] // URL: [http://www.russianmission.eu/userfiles/file/road\\_map\\_on\\_the\\_common\\_space\\_of\\_research\\_and\\_education\\_2005\\_russian.pdf](http://www.russianmission.eu/userfiles/file/road_map_on_the_common_space_of_research_and_education_2005_russian.pdf) (дата обращения: 23.12.2016).
4. Друганов Р.С. Формирование государственной системы субсидирования экспорта высокотехнологичной продукции [Текст]: автореф. дис. ...канд. экон. наук. 08.00.14 / Р.С. Друганов. – М.: РГТЭУ, 2013. – С. 12.
5. Инновационная стратегия развития России в условиях усиления международной конкуренции [Текст]: монография; под ред. Л.А. Толстолесовой. – Новосибирск: СибАК, 2013. – 172 с. – С. 68. – ISBN: 978-5-4379-0354-4.

## References

1. Demin, S.S. *Metodologiya upravleniya innovatsionnoy modernizatsiyey vysokotekhnologichnykh i naukoemkikh otrasley ekonomiki Rossii. Doct. Diss* [Methodology of management of innovative modernization of technology-intensive sectors of the Russian economy. Doct. Diss]. St. Petersburg, 2012, pp. 11–12.
2. *Dogovor o Evraziyskom ekonomicheskom soyuze (g. Astana, 29.05.2014g.)* [The Treaty on the Eurasian Economic Union (Astana, 29.05.2014 city)]. Available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_law\\_163855/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_163855/) (accessed 15 November 2016).
3. *Dorozhnaya karta po obshchemu prostranstvu nauki i obrazovaniya, vklyuchaya kul'turnye aspekty* [Roadmap for the Common Space of Research and Education, including cultural aspects]. Available at [http://www.russianmission.eu/userfiles/file/road\\_map\\_on\\_the\\_common\\_space\\_of\\_research\\_and\\_education\\_2005\\_russian.pdf](http://www.russianmission.eu/userfiles/file/road_map_on_the_common_space_of_research_and_education_2005_russian.pdf) (accessed 23 December 2016).
4. Druganov R.S. *Formirovanie gosudarstvennoy sistemy subsideirovaniya eksporta vysokotekhnologichnoy produktsii. Kand. Diss* [Formation of the state subsidy system of high-tech exports. Cand. Diss]. Moscow, RGTEU Publ., 2013, p. 12.

6. Организации инфраструктуры. — Национальный центр по мониторингу инновационной инфраструктуры научно-технической деятельности и региональных инновационных систем [Электронный ресурс] // URL: [http://miiris.ru/infrastructure/view\\_organizations.php?cbg6=6&cbt645=45&action=send](http://miiris.ru/infrastructure/view_organizations.php?cbg6=6&cbt645=45&action=send) (дата обращения: 12.11.2016).
7. Постановление Правительства РФ от 21.05.2013 г. № 424 «О федеральной целевой программе «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2014–2020 годы и внесении изменений в федеральную целевую программу «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 годы» [Электронный ресурс] // URL: <http://base.garant.ru/70384512/#ixzz3hzjhnJex> (дата обращения: 18.09.2016).
8. Промский Н.И. Взаимодействие России со странами СНГ как фактор ускорения экономического развития и повышения конкурентоспособности национальной экономики [Текст]: автореф. дис. ...д-ра экон. наук: 08.00.14 / Н.И. Промский. — М.: Институт экономики РАН, 2009. — 48 с.
9. Смирнов Е.Н. Особенности дифференциации уровней инновационного развития стран в современной мировой экономике [Текст] / Е.Н. Смирнов // Сб. трудов III Международной научно-практической конференции молодых ученых и специалистов «Современная российская наука глазами молодых исследователей». — Красноярск, 2013. — С. 115–122.
10. Смирнов Е.Н. Противоречия глобального экономического роста, или Еще раз об эффективности моделей социально-экономического развития [Текст] / Е.Н. Смирнов // ЭКО. — 2015. — № 4. — С. 93–104.
11. Смирнов Е.Н. Трансформация внешнеэкономических связей Европейского союза в условиях инновационного развития его экономической системы [Текст] / Е.Н. Смирнов // Вестник университета (Государственный университет управления). — 2013. — № 1. — С. 97.
12. Смирнов Е.Н. Факторы инновационного развития экономики Европейского союза [Текст] / Е.Н. Смирнов // Вестник Университета (Государственный университет управления). — 2008. — № 7(17). — С. 114–119.
13. Смирнов Е.Н. Феномен наднациональной инновационной системы Европейского Союза [Текст] / Е.Н. Смирнов // Вестник Университета (Государственный университет управления). — 2013. — № 9. — С. 208–214.
14. Смирнов Е.Н. Экономика Европейского союза: инновационный аспект развития [Текст]: монография / Е.Н. Смирнов. — Saarbrücken: LAP Lambert Academic Publishing, 2013. — 163 p. — P. 12. — ISBN: 978-3-659-49258-7.
15. Horizon-2020: The EU Framework Programme for Research and Innovation [Electronic resource]. — Mode of access: <http://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/h2020-sections> (дата обращения: 16.11.2016).
16. Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit. — 8435/09 (Presse 78). — Brussels: Council of the EU, 7 May 2009. — Pp. 5–11.
17. Work Plan for activities within the EU-Russia Partnership for Modernisation [Electronic resource]. — Mode of access: <http://formodernization.economy.gov.ru/en/info/work-plan.php> (дата обращения: 18.12.2016).
5. *Innovatsionnaya strategiya razvitiya Rossii v usloviyakh usileniya mezhdunarodnoy konkurentsii* [The innovative strategy of Russia's development in the face of increasing international competition]. Novosibirsk, «SibAK» Publ., 2013. 172 p.
6. *Organizatsii infrastruktury. — Natsional'nyy tsentr po monitoringu innovatsionnoy infrastruktury nauchno-tehnicheskoy deyatel'nosti i regional'nykh innovatsionnykh sistem* [Organization of the infrastructure. — National Centre for Monitoring of the innovation infrastructure of scientific and technical activity and regional innovation systems]. Available at: [http://miiris.ru/infrastructure/view\\_organizations.php?cbg6=6&cbt645=45&action=send](http://miiris.ru/infrastructure/view_organizations.php?cbg6=6&cbt645=45&action=send) (accessed 12 November 2016).
7. *Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 21.05.2013 g. № 424 «O federal'noy tselevoy programme "Nauchnye i nauchno-pedagogicheskie kadry innovatsionnoy Rossii" na 2014-2020 gody i vnesenii izmeneniy v federal'nyu tselevuyu programmu «Nauchnye i nauchno-pedagogicheskie kadry innovatsionnoy Rossii" na 2009-2013 gody»* [Resolution of the Russian Government dated 21.05.2013, № 424 “On the Federal Target Program” Research and scientific-pedagogical personnel of innovative Russia “for 2014–2020 and amendments to the Federal Target Program” Research and scientific-pedagogical personnel of innovative Russia “for 2009–2013”]. Available at: <http://base.garant.ru/70384512> (accessed 18 September 2016).
8. Promskiy, N.I. *Vzaimodeystvie Rossii o stranami SNG kak faktor uskoreniya ekonomicheskogo razvitiya i povysheniya konkurentosposobnosti natsional'noy ekonomiki*. Doct. Diss [Russian interaction of the CIS countries as a factor in the acceleration of economic development and competitiveness of the national economy. Doct. Diss]. Moscow, Institut ekonomiki RAN Publ., 2009. 48 p.
9. Smirnov, E.N. *Osobennosti differentsiatsii urovney innovatsionnogo razvitiya stran v sovremennoy mirovoy ekonomiki* [Features differentiation innovation development level of the countries in the modern world economy]. *Sbornik trudov III Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii molodykh uchenykh i spetsialistov «Sovremennaya rossiyskaya nauka glazami molodykh issledovateley»* [Proceedings of the III International Scientific and Practical Conference of Young Scientists and Specialists “Modern Russian science through the eyes of young researchers”]. Krasnoyarsk, 2013, pp. 115–122.
10. Smirnov, E.N. *Protivorechiya global'nogo ekonomicheskogo rosta , ili eshche raz ob effektivnosti modeley sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya* [The contradictions of global economic growth, and once again the effectiveness of models of social and economic development]. *EKO [IVF]*. 2015, I. 4, pp. 93–104.
11. Smirnov, E.N. *Transformatsiya vneshneekonomicheskikh svyazey Evropeyskogo soyuza v usloviyakh innovatsionnogo razvitiya ego ekonomicheskoy sistemy* [Transformation of Foreign Economic Relations of the European Union in terms of innovative development of its economic system]. *Vestnik universiteta (Gosudarstvennyy universitet upravleniya)* [Bulletin of the University (State University of Management)]. 2013, I. 1, p. 97.
12. Smirnov E.N. *Faktory innovatsionnogo razvitiya ekonomiki Evropeyskogo Soyuza* [Factors of innovative development of the economy of the European Union]. *Vestnik Universiteta (Gosudarstvennyy universitet upravleniya)* [Bulletin of the University (State University of Management)]. 2008, I. 7(17), pp. 114–119.

13. Smirnov E.N. Fenomen nadnatsional'noy innovatsionnoy sistemy Evropeyskogo Soyuza [The phenomenon of innovation supranational]. *Vestnik Universiteta (Gosudarstvennyy universitet upravleniya)* [Bulletin of the University (State University of Management)]. 2013, I. 9, pp. 208–214.
14. Smirnov E.N. *Ekonomika Evropeyskogo soyuza: innovatsionnyy aspekt razvitiya* [The economy of the European Union: An innovative aspect of development]. LAP Lambert Academic Publ., 2013. 163 p.
15. Horizon-2020: The EU Framework Programme for Research and Innovation [Electronic resource]. – Available at: <http://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/h2020-sections> (accessed 16 November 2016).
16. Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit. – 8435/09 (Presse 78). – Brussels: Council of the EU, 7 May 2009. – P. 5-11.
17. Work Plan for activities within the EU-Russia Partnership for Modernisation [Electronic resource]. – Available at: [http://formodernization.economy.gov.ru/en/info/work\\_plan.php](http://formodernization.economy.gov.ru/en/info/work_plan.php) (accessed 18 December 2016).

**Сморчкова О.В.**

канд. экон. наук, Начальник отдела планирования и бюджетирования поставок акционерного общества «Гражданские самолеты Сухого», Красногорск

e-mail: o\_smorchkova@scac.ru

## Применение междисциплинарных решений в управлении, или как использовать опыт эксплуатации технических систем при распределении загрузки персонала

**Аннотация**

Управление предприятием ставит перед современным менеджером повышенные требования к поиску нестандартных решений при организации системного управления. Целый спектр таких решений обнаруживается при обмене знаниями, традициями и управленческими решениями, уже созданными в других областях. В статье предложены понятия и подходы, помогающие рассмотрению проблемы с другого ракурса и нахождению новых решений или адаптации решений смежных областей. В качестве иллюстрации приведено сравнение управления распределения нагрузки технологической системой и управление загрузкой персонала. На его основе сделаны выводы об определенной сопоставимости систем и возможности адаптации существующих методов управления. Также сделан вывод о пользе применения межотраслевого и межкультурного опыта.

**Ключевые слова:**

требования к современному менеджеру, подходы, используемые на стыке дисциплин, кросскультурный опыт, распределение загрузки персонала, процедуры.

**Smorchkova O.V.**

Candidate of Economic Sciences, Head of Department of Planning and Budgeting, Sukhoi Civil Aircraft Company, Krasnogorsk

e-mail: o\_smorchkova@scac.ru

## Interdisciplinary Decisions Application in Management, or How to Use the Experience of Workload Management of Technological System with Regard to Human Resources

**Abstract**

To a modern executive officer enterprise management means challenging requirements in search of unconventional solutions in system administration organization. A whole spectrum of solutions is found when you use knowledge, traditions and managerial decisions existing in other spheres. This article contemplates concepts and philosophy that consider the problem from the other point of view and find new or specialized decisions from related areas. A comparison between workload management in technological system and human resources is used as an example. Based on this comparison implications are made about certain compatibility of these systems and possible adaptation of the existing management methods. At the end we come to the conclusion of benefit from using intersectorial and cross-cultural experience.

**Keywords:**

requirements to a modern executive officer, concepts, used on a discipline junction, cross-cultural experience, workload management in human resources, procedures.

С чем ассоциируется слово «предприятие»?

Это и сложный технический комплекс зданий, сооружений и оборудования, это и документация, определяющая правила и технологии работы, и это, конечно, персонал, обеспечивающий процессы по производству продукции, выпускаемой с использованием техники и технологии.

Несмотря на сложность современных технологий, производство подавляющего большинства работ, товаров, услуг, а также эксплуатация объектов производства довольно жестко определяются нормативной системой документации, состоящей из го-

сударственных и отраслевых стандартов, стандартов предприятий, призванных обеспечить охрану труда, безопасность, сохранность технического комплекса и документации, определяющей технологию, а также призванных усовершенствовать систему управления. В отличие от документации, регламентирующей работу технико-технологического комплекса, стандарты, регламентирующие организацию управления, дают в основном общие рекомендации и предполагают определенную гибкость принятия решений, а также наличие системообразующего центра, обладающего высоким уровнем как управ-

ленческих, так и технических компетенций, реализующего на их основе организацию системы управления конкретного предприятия.

Решение этой задачи налагает повышенные требования к современному менеджеру. Современный менеджер должен обладать не только базовыми знаниями в одной или нескольких областях знаний, но и опытом и смежными знаниями, помогающими понимать особенности других ключевых направлений: производства, управления финансами, персоналом и другим функционалом организации. По мнению автора, основной деятельностью менеджера наряду с реализацией целей организации является организация системного управления всеми сферами деятельности организации, сохранение и развитие кадрового потенциала, перенос и использование лучших управленческих практик разных функциональных областей.

Для целей обоснования такого переноса применительно к данной теме рассмотрим следующие понятия: привычный образ мыслей, кросскультурность, подходы, используемые на стыке дисциплин.

Понимание привычного образа мыслей является необходимым для оценки текущего состояния на предмет необходимости изменений. Применение подходов, позволяющих использовать и смешивать методы, применяемые разными областями знаний или культурами, позволяет выделить и использовать спектр возможностей при поиске комплексного решения управленческих задач.

Привычный образ мыслей. Каждый из нас в соответствии с опытом и багажом знаний выработал и применяет шаблоны поведения и управления, которые помогали успешно справляться с предыдущими ситуациями. Однако в связи с изменениями внешних условий, технологий и целей организации зачастую именно привычный образ мыслей становится ограничением изменений и нововведений. Привыкая действовать по инерции, мы часто не рефлексируем небольшие изменения, которые становятся предвестниками необходимости изменений комплексных, затрагивающих полную перестройку системы. Поэтому необходима ситуационная или периодическая плановая оценка существующих и ставших привычными ролей и процедур [1], их сопоставление с целями организации, рассмотрение в контексте взаимодействия с новыми подразделениями и (или) задачами. В процессе оценки возможны выявления следующих несоответствий: роли и процедуры устарели и не обеспечивают или противоречат текущим целям и процессам организации; существуют ограничения роли и (или) про-

цедуры, которые усложняют коммуникации процессов.

Понятие «*кросскультурность*» возникло относительно недавно (примерно в XIX в.) и наибольшее применение получило в развитии методологии изучения иностранных языков и культур, также нашло отражение в философии и психологии. Под кросскультурностью исходно понимается «взаимопроникновение языков и культур, совмещение общего и различного» [2].

Несмотря на то, что термин «кросскультурность» в основном используется для описания разницы именно языковых культур, а также поскольку понятия «культура», «философия» возможно применить ко многим областям знаний, в том числе к управлению, то термин «кросскультурность» представляется автору уникальным также и при использовании в одних сферах возможностей, изначально появившихся в областях деятельности, с ними не связанных: например, использование в организации управления особенностей технических, IT и других систем. Наряду с функциональными особенностями деятельности следует отметить, что предприятие представляет собой организм, в котором каждое направление может говорить на обособленном языке и иметь свою культуру взаимодействия, что часто затрудняет коммуникации и требует особого внимания при создании процедур взаимодействия, затрагивающих несколько сфер деятельности организации.

Одной из особенностей кросскультурности является более точное, всестороннее изучение проблемы, принятие интегрированного решения, основанного на рассмотрении проблемы в совокупности влияния разных факторов, их взаимодействии и взаимообогащении, возможных вследствие динамики постоянных связей и преодоления приоритета традиций одной из сфер деятельности над другими.

По аналогии с [3] также можно акцентировать внимание на выявлении следующих специфических составляющих работы подразделений компании:

- распознавание и понимание особенностей взаимодействия в различных подразделениях компании;
- способность правильно интерпретировать цели и специфику взаимодействия других подразделений в процессе коммуникации;
- достижение необходимых обособленных и системных целей в процессе взаимодействия посредством понимания особенностей работы других подразделений и их принятия.

Рассмотрим существующие *подходы, используемые на стыке дисциплин* [4].

Исходное место в классификации подходов занимает дисциплинарный подход. Дисциплинарный подход рассматривает окружающий мир как совокупность отдельных предметных областей и, обозначив эти области как «предмет своего исследования», позволяет провести это исследование. Если решение проблемы выходит за рамки возможностей дисциплинарного подхода, принято считать, что оно находится «на стыке научных дисциплин». Этот подход позволяет сотруднику быть специалистом в конкретной области. Недостатком подхода можно считать ограничения, накладываемые определением границ предмета исследования, которые снимаются как расширением границ предметной области, так и применением междисциплинарного подхода.

*Междисциплинарный подход.* Особенность междисциплинарного подхода состоит в том, что он допускает прямой перенос методов исследования из одной научной дисциплины в другую, что и будет продемонстрировано на примере ниже. Перенос методов в этом случае обусловлен обнаружением определенных сходств исследуемых предметных областей и предположением об их некоторой возможной сопоставимости, что, однако, не приводит к изменению предмета исследования и его свойств. Поэтому междисциплинарный подход предназначен, прежде всего, для решения конкретных дисциплинарных проблем, в решении которых есть некоторые концептуальные и методологические трудности.

*Мультидисциплинарный (полидисциплинарный) подход* стремится использовать обобщенную картину предмета исследования, по отношению к которой все ее дисциплинарные картины предстают в качестве ее частей. Поэтому в мультидисциплинарном подходе переноса методов исследования из одной дисциплины в другую, как правило, не происходит. Все дисциплины продолжают оставаться в рамках собственных ограничений. Мы можем рассмотреть предприятие как сложный управленческий объект, включающий различные виды систем, для изучения которых применяются соответствующие им дисциплинарные подходы и методы. Сопоставляя результаты дисциплинарных исследований в рамках мультидисциплинарного (полидисциплинарного) подхода, удастся найти новые сходства исследуемых подсистем и использовать в управлении, выстраивая единые правила и единую культуру управления. Свое практическое применение мультидисциплинарный (полидисциплинарный) подход находит, прежде всего, в работе экспертных групп, особенно в ситуации, когда для решения дисциплинарной

проблемы требуется учесть множество известных факторов, являющихся предметом исследования других областей знаний.

*Трансдисциплинарный системный подход* [5] является слишком комплексным для целей данной статьи, поэтому оставлен без рассмотрения.

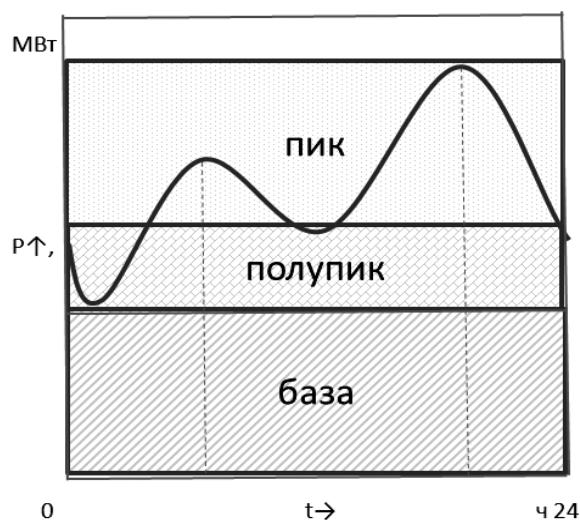
Исходя из рассмотренных понятий, можно сделать вывод, что при всем многообразии подходов к управлению способность находить новые и необычные решения в любых ситуациях является одним из ключевых качеств современного менеджера. Междисциплинарность или даже кросскультурность команды позволит рассмотреть проблему с разных сторон и точек зрения, чем обеспечит поиск нестандартного решения. Вовлечение в процесс поиска решения экспертов из областей, в рамках которых происходит работа над проектом, может существенно ускорить процесс принятия решений без необходимости затраты времени менеджера на получение глубоких экспертных знаний и опыта. Поэтому часто поиск нестандартного решения лежит на стыке нескольких дисциплин или даже культур.

В настоящей статье использование междисциплинарного подхода будет рассмотрено на примере применения опыта эксплуатации технических систем, в частности, организации загрузки мощностей электростанций для покрытия графика нагрузки энергосистемы в целях обоснования более эффективного распределения задач между сотрудниками организации.

Для иллюстрации предлагается к рассмотрению работа технической системы на примере работы энергосистемы, состоящей из электростанций с разными характеристиками, участвующих в покрытии графика нагрузки. В процессе исследования будут выделены особенности ее работы, которые могут быть полезными при сопоставлении с социальной системой (работа коллектива предприятия, представляющего совокупность сотрудников с разными способностями и личностными свойствами).

Немного теории по построению суммарных графиков нагрузки.

Суточный график активной нагрузки системы характеризует совокупность энергопотребления всех потребителей. На графике имеются два явно выраженных максимума нагрузки: утренний и вечерний. Условно на этом графике также можно выделить три зоны распределения нагрузки: базовая, пиковая, полупиковая [6] (см. рис. 1).



**Рис. 1.** Суточный график нагрузки энергосистемы с выделением базовой, пиковой, полупиковой зон распределения нагрузки

Покрывание потребностей суточного графика нагрузки энергосистемы обеспечивается различными видами электростанций, отличающимися своими эксплуатационными характеристиками: мощность и параметры энергоблока, технический минимум нагрузки, маневренность и др. С данными характеристиками связано их использование в той или иной части покрытия графика нагрузки [7].

Так, базовую (постоянную) часть нагрузки покрывают следующие типы электростанций: ТЭЦ, АЭС, ГЭС (ГЭС в части нерегулируемой мощности). Эти станции имеют следующие особенности: с одной стороны, большой технический минимум нагрузки, низкую маневренность, внеплановое изменение которых может привести к выходу агрегатов из строя; с другой стороны, экономичность, надежность при длительном использовании при покрытии величины нагрузок, близких расчетным максимумам агрегатов.

Полупиковую зону графика покрывают КЭС как маневренные электростанции с хорошим диапазоном изменения нагрузок. Они также часто являются электростанциями, балансирующими пиковую нагрузку.

Пиковая зона нагрузки покрывается ГАЭС, ГТУ, ПГУ. Их особенностью являются высокая маневренность и невысокая мощность агрегатов, позволяющие их использовать при выравнивании пиков электропотребления.

Для снятия пиков применяются насосно-аккумулирующие станции. Агрегаты этих станций в часы «провалов» нагрузки, когда в системе имеется свободная мощность, работают в режиме насосов —

закачивают воду в верхний бьеф ГЭС, а затем в часы пик отдают накопленную энергию, работая в генераторном режиме. Таким образом, насосно-аккумулирующие станции участвуют в выравнивании суточного графика и обеспечивают более спокойный режим работы тепловых электростанций.

Из приведенного описания работы энергосистемы можно сделать следующие выводы:

- определенные технические характеристики агрегатов обуславливают их заданные режимы работы и участие в покрытии определенных зон нагрузки;
- загрузка агрегатов электростанций без учета особенностей их характеристик приводит к потерям времени на переключение режимов, потерям способности обеспечить заданную нагрузку, повышению вероятности выхода из строя и (или) простоя агрегатов, необходимости их ремонта и, как следствие, экономическим потерям;
- в этих условиях особенно важными становятся как определение правил работы системы, состоящей из совокупности различных агрегатов, с достижением синергетического эффекта при максимально эффективном использовании ее подсистем, так и диспетчеризация их работы и обеспечение подчинения отдельных элементов системы единым правилам эксплуатации.

Казалось, как данное распределение нагрузки и применение междисциплинарного подхода, а также опыта и, можно сказать, культуры организации управления сложными технологическими системами может быть использовано в распределении задач между персоналом, какие выводы могут быть учтены?

Если рассмотреть деятельность, осуществляемую сотрудниками предприятия, можно найти сопоставление видов их деятельности со следующими фазами графика: база, полупиковый и пиковый диапазоны нагрузок, с применением характеристик и особенностей эксплуатации технической системы.

Так, к базовой деятельности можно отнести постоянную рутинную деятельность, характеризующуюся большим объемом обрабатываемой информации, требующей повышенного внимания и навыков ее обработки и систематизации. Например, это работа с большим массивом данных, разработка сводных документов предприятия: планов, бюджетов, сводной конструкторской и технологической документации; работа с большим потоком клиентов (кассы, банковское обслуживание и др.). Сюда же относится, и с точки зрения автора особенно сопоставимо, участие в реализации крупных и сложных проектов, требующих проведения работ и оформления большого объема разнородной документации.



Особенностью базовой деятельности, как и в случае с загрузкой электростанций, является необходимость повышенного и длительного сосредоточения внимания на комплексной задаче и ее особенностях до ее окончания и, как следствие, низкая маневренность персонала за пределами регламентированной текущей деятельности (или деятельности в рамках проекта). Как и в случае с электростанциями, здесь достигается экономия ресурса в случае решения сложной комплексной задачи за счет сосредоточения ресурса сотрудника на задаче, без потери времени на внеплановые переключения для выполнения других заданий. Экономия также достигается за счет опыта многократного повторения задачи, снижения времени на ее выполнение (особенно в случае с обработкой массивов данных или обслуживания большого потока клиентов). Отвлечение персонала от задачи, как и в примере с электростанциями, требует определенного длительного времени на обратное включение в процесс и характеризуется потерей скорости обработки информации.

Полупиковая деятельность характеризуется решением в ограниченные сроки сложных ситуаций, требующих большой концентрации внимания и скорости принятия решений, стрессоустойчивости и адекватной ситуации реакции. В основном, это деятельность руководителя, специалиста высокого уровня, организация переговоров, проектная деятельность средней сложности (типовые проекты).

Пиковая деятельность – сочетание огромных объемов рутинных работ и необходимости принятия решений в сжатые сроки в условиях непредвиденных критических и форсмажорных ситуаций. Здесь характерны периодические и аperiodические увеличения объемов работ. Поэтому данная деятельность требует как повышенного участия руководителя (задействован не только его функционал принятия решений в условиях ограниченного времени, вводных данных для принятия решений и др., но особенно функция диспетчирования с использованием всех его знаний и опыта по организации и контролю переключения сотрудников между работами), так и привлечения дополнительных ресурсов разного уровня. По аналогии с техническими системами при периодических ростах объемов можно предусмотреть как организацию работы персонала более низкой квалификации, включая его подготовку для выполнения таких работ, так и перераспределение части работ на более свободное время персонала.

Возможно, использование характеристик технических систем к системам социальным покажется применимым к социальным системам условно. Однако оценка оптимальности распределения работ,

сохранения и развития потенциала сотрудников организации до сих пор является актуальной темой для обсуждения.

Сопоставив техническую и управленческую системы с помощью изменения привычного ракурса, можно сделать следующие выводы.

В случае с технической системой соблюдение технологических условий работы оборудования очевидно и является обязательным условием его бесперебойной неаварийной работы. Так, для выхода агрегата на проектную мощность необходимо обеспечить не только определенную величину параметров: давления, температуры и др., но и соблюдение определенных технологических процедур. При резком повышении параметров, не соответствующих технологии выполнения работ по переходу режима, агрегат с большой вероятностью выходит из строя. В случае с персоналом необходимость подготовки и переключения с/на решение сложных задач не столь очевидна и часто остается без внимания. Это приводит к таким явлениям, как увеличение времени и ухудшения качества выполнения задач, «выгорание» персонала, текучесть кадров и др.

По аналогии с технологическими системами здесь можно учитывать следующее. Во-первых, более эффективно использовать время «пиков и спадов» загрузки персонала, организуя во время уменьшения интенсивности работ такие мероприятия, как обучение персонала, проверку правильности работы существующих процедур, планирование проведения работ, которые можно перенести с периодов пиковой нагрузки (время окончания проектов, выполнения ежеквартальной и другой периодической отчетности). Во-вторых, понимание характера и специфики каждой фазы деятельности может также помочь более равномерно организовать работу коллектива с учетом способностей каждого человека для работы в определенном режиме нагрузки. Здесь следует отметить (по опыту автора), что способности к работе в определенном режиме являются не только свойством личности, но и поддаются необходимой корректировке путем обучения и целенаправленного изменения деятельности с учетом личностных особенностей сотрудников.

Можно сделать также выводы как о необходимости периодического пересмотра существующих процедур и отказа или пересмотра процедур, не соответствующих в полной мере текущему состоянию управляемой системы, так и об использовании междисциплинарного и мультидисциплинарного подходов и взаимопроникновения разных культур управления. Во-первых, применение опыта других сфер знаний или отраслей не используется с мак-

симальной пользой, в основном, в связи с некоторой уверенностью сотрудников подразделения в уникальности области применения знаний только в данном ограниченном контексте и, как следствие, в уникальности и обособленности подразделения, его некоторой оторванности и не нацеленности на решение единых задач. Во-вторых, на рассмотренном примере можно увидеть, что применение опыта других сфер деятельности в контексте решения типовых задач может многому научить и дать неожиданные решения проблем. Могут найти прикладное применение с допущениями или небольшими доработками уже разработанные правила и методики, используемые в смежных областях. Поэтому использование знаний смежных областей или областей, не связанных друг с другом, может привести к определенному скачку в развитии и использовании корпоративных знаний. Именно в этом

разреже может быть раскрыт потенциал современного менеджера: не только в овладении множеством предметных областей, но и в умении находить сходное, примирять особенности, возникающие в разных сферах деятельности предприятия, в том числе путем активного использования потенциала рабочих групп, с помощью участия в которых будет формироваться единая культура предприятия. Необходимо отметить акцент на более бережном отношении к персоналу и его загрузке, что позволит сформировать коллектив, обладающий как общекорпоративными знаниями, так и определенной устойчивостью и лояльностью, а также запасом прочности при наступлении неблагоприятных условий существования фирмы. Именно это сохранение устойчивости наряду с поддержкой определенной гибкости и способности к изменениям является основной целью и наградой за труд современного менеджера.

## Литература

1. Сидло А. Как мыслить непривычно [Электронный ресурс] / А. Сидло, Я. Григорян, М. Шувалова. — URL: <http://www.e-xecutive.ru/management/practices/1449590-kak-myslit-nepriyvchno> (дата обращения: 02.02.2011).
2. Алиева Н.Н. Коммуникативное обучение синтаксису русского языка в национальной школе: кросскультурный подход [Электронный ресурс]: автореф. дис. ...д-ра пед. наук / Н.Н. Алиева. — СПб., 2007. — 46 с. — URL: <http://psibook.com/linguistics/krosskulturnost-kak-metodologiya-izucheniya-vtorogo-yazyka-v-sovremennoy-lingvodidaktike.html> (дата обращения: 2007).
3. Хухлаев О.Е. «Кросскультурный интеллект»: на пути к интеграции когнитивного и социально-психологического подхода к межкультурной коммуникации [Электронный ресурс] / О.Е. Хухлаев // Этнопсихология: вопросы теории и практики. — 2010. — Вып. 3. — URL: [http://psyjournals.ru/ethnopsy\\_teor/issue/40404\\_full.shtml](http://psyjournals.ru/ethnopsy_teor/issue/40404_full.shtml)
4. Манохина Н.В. Трансдисциплинарные подходы в современной науке [Текст] / Н.В. Манохина // Векторы смены экономического курса. — Москва-Тамбов: Издательство Тамбовского государственного университета им. Г.Р. Державина, 2015. — 512 с. — С. 431–436. — (Университетские научные школы. Вып. 10).
5. Трансдисциплинарность в современной науке [Электронный ресурс] // URL: [http://www.psychologos.ru/articles/view/transdisciplinarnost\\_v\\_sovremennoy\\_nauke](http://www.psychologos.ru/articles/view/transdisciplinarnost_v_sovremennoy_nauke)
6. Графики нагрузки электрической системы и их покрытие [Электронный ресурс] // URL: [http://studopedia.ru/6\\_50820\\_grafiki-nagruzki-elektricheskoy-sistemi-i-ih-pokritie.html](http://studopedia.ru/6_50820_grafiki-nagruzki-elektricheskoy-sistemi-i-ih-pokritie.html) (дата обращения: 08.03.2015).
7. Карелина Г.А. Курс лекций по организации производства [Текст] / Г.А. Карелина. — М.: ГУУ.

## References

1. A. Sidlo, Ya. Grigoryan, M. Shuvalova. *Kak myslit' nepriyvchno* [How strange to think]. Available at: <http://www.e-xecutive.ru/management/practices/1449590-kak-myslit-nepriyvchno> (accessed 02 February 2011).
2. Alieva N.N. *Kommunikativnoe obuchenie sintaksisu russkogo yazyka v natsional'noy shkole: krosskul'turnyy podkhod*. Doct. Diss [Communicative learning the syntax of the Russian language in national schools: cross-cultural approach. Doct. Diss]. St. Petersburg, 2007. 46 p. <http://psibook.com/linguistics/krosskulturnost-kak-metodologiya-izucheniya-vtorogo-yazyka-v-sovremennoy-lingvodidaktike.html> (accessed 2007).
3. Khukhlaev O.E. «Krosskul'turnyy intellekt»: na puti k integratsii kognitivnogo i sotsial'no-psikhologicheskogo podkhoda k mezhekul'turnoy kommunikatsii [“Cross-cultural intelligence”: Towards the integration of cognitive and socio-psychological approach to intercultural communication]. *Etnopsikhologiya: voprosy teorii i praktiki* [Ethnopsychology: theory and practice questions]. 2010, I. 3. Available at: [http://psyjournals.ru/ethnopsy\\_teor/issue/40404\\_full.shtml](http://psyjournals.ru/ethnopsy_teor/issue/40404_full.shtml).
4. Manokhina N.V. *Transdisciplinarnye podkhody v sovremennoy nauke* [Transdisciplinary Approaches in modern science]. *Vektory smeny ekonomicheskogo kursa* [vectors change economic course]. Moscow—Tambov, Tambovskii gosudarstvennii universitet im. G.R. Derzhavina Publ., 2015. 512 p.
5. *Transdisciplinarnost' v sovremennoy nauke* [Transdisciplinarity in modern science]. Available at: [http://www.psychologos.ru/articles/view/transdisciplinarnost\\_v\\_sovremennoy\\_nauke](http://www.psychologos.ru/articles/view/transdisciplinarnost_v_sovremennoy_nauke).
6. *Grafiki nagruzki elektricheskoy sistemy i ikh pokrytie* [Load Charts electrical systems and their coverage]. Available at: [http://studopedia.ru/6\\_50820\\_grafiki-nagruzki-elektricheskoy-sistemi-i-ih-pokritie.html](http://studopedia.ru/6_50820_grafiki-nagruzki-elektricheskoy-sistemi-i-ih-pokritie.html) (accessed 08 March 2015).
7. G.A. Karelina. *Kurs lektsiy po organizatsii proizvodstva* [Lectures on the organization of production]. Moscow, GUU Publ.

**Хайкин М.М.**

д-р экон. наук, профессор,  
заведующий кафедрой  
экономической теории  
ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский  
горный университет»,  
Санкт-Петербург

e-mail: politek@spmi.ru

## Проблемы управления хозяйственной деятельностью домохозяйства

**Аннотация**

В статье исследованы основные составляющие хозяйственной деятельности домохозяйства - правовая; управленческая; производственная; маркетинговая; коммерческая; финансовая; инфраструктурная виды деятельности. Особый акцент сделан на роль современных процессов трансформации институциональной среды в содержании и характере принимаемых решений в секторе домохозяйств.

**Ключевые слова:**

хозяйственная деятельность домохозяйства, институциональная среда, инвестирование человека, информационное общество, качество жизни.

**Khaykin M.M.**

Doctor of Economic Sciences,  
Professor, Head of the Department  
of Economic Theory,  
Saint Petersburg Mining University,  
Saint Petersburg

e-mail: politek@spmi.ru

## Problems of Economic Activity Management of Household

**Abstract**

The article considers the basic constituents of economic activity of household: legal; administrative; production; marketing; commercial; financial; infrastructural types of activity. The special attention is paid to the role of modern processes of transformation of institutional environment in maintenance and character of made decision in the sector of household.

**Keywords:**

economic activity of household, institutional environment, investing of man, information society, quality of life.

Домохозяйство — организация особого рода. Оно выступает одновременно и объектом и субъектом управления. Предмет управления домохозяйством — его хозяйственная деятельность во всех ее формах проявления.

Для обеспечения эффективного менеджмента домохозяйства, превращения его в эффективный механизм координации деятельности каждого его члена важно создание единого информационного пространства, соблюдение принципа гласности и открытости информации о вырабатываемых частных целях и задачах, их значении, а также средствах и направлениях достижения.

Во всех случаях выбор цели (главной или частной) — это действие, направленное на определение будущего состояния домохозяйства или его членов с учетом воздействия факторов возможного, невозможного и необходимого, а принимая во внимание закономерное, случайное и желаемое. Однако в реальной жизни семьи на бытовом уровне в управлении домохозяйством рациональный подход к принятию решений нередко уступает интуитивному подходу, часто доминирующему.

Заданная работа, которая должна быть выполнена определенным образом и в установленный заранее срок, представляет собой задачу. На уровне домохозяйства задачи следует рассматривать в области социального взаимодействия его членов (с учетом социального статуса каждого члена домохозяйства), на работу с материальными ценностями, находящимися, как правило, в личной собственности, и информацией разного вида и рода.

В противоречии с общим правилом менеджмента, в соответствии с которым задачи должны устанавливаться не конкретным личностям, а должностям, внутри домохозяйства задачи должны устанавливаться конкретным личностям. Именно это обеспечивает возможность реализации принципа системности в менеджменте домохозяйства.

Семья — это не только социальный и общественный институт, который с правовой точки зрения является образованием некоммерческого типа, но и хозяйствующий субъект, коммерческая и некоммерческая составляющие которого детерминированы и соотносятся в разных пропорциях.

Хозяйственную деятельность домохозяйства условно представим следующими ее составными частями: правовой, управленческой, производственной, маркетинговой, коммерческой, финансовой, инфраструктурной. В их реализации велика роль социального капитала, создающего для этого необходимые условия [5, с. 629].

Семья в лице ее дееспособных членов выступает равноправным партнером в заключении всех договоров, контрактов, соглашений. В условиях современной экономики юридическое сопровождение соответствующих хозяйственных сделок становится необходимым условием эффективного ведения домашнего хозяйства.

Управленческая деятельность в рамках ведения домашнего хозяйства — это деятельность по принятию управленческих решений, т.е. тех решений, которые направлены на реализацию определенных идей и связанных с ними действий в рамках существующих целей и задач непосредственно генератором этих идей или другим субъектом — членом или не членом домохозяйства. В случае не члена домохозяйства таким субъектом может выступать юридическое лицо.

Искусство семейной жизни — это, в первую очередь, искусство принятия решений (в том числе управленческих) в рамках жизнедеятельности семьи. Наряду с традиционными наиболее ценными качествами, которыми должен обладать менеджер организации, в случае домохозяйства пристрастность и компромиссность являются важными, сопровождающими процессы управления домохозяйством по целям.

Значимым элементом внутренней среды домохозяйства является его организационная структура — сосуществование определенным образом скоординированных между собой физических лиц — членов домохозяйства. Для домохозяйств обычно характерны простые формы организационных структур, однако их степень сложности различна. Она варьируется в зависимости от состава и структуры членов семьи, особенностей сложившихся между ними социальных взаимодействий и других факторов.

Традиционно под производственной деятельностью хозяйствующего субъекта понимается непосредственная деятельность по созданию продукта — материального продукта, работы, услуги. Домохозяйство — это хозяйствующий субъект, в котором осуществляется, главным образом, процесс оказания услуг в рамках его внутренней среды, выполнения работ и в более редких случаях, производства нового продукта в материально-вещественной форме. Продукция, созданная в домохозяй-

стве, часто не имеет товарной формы, поскольку предназначена для потребления самими членами семьи. Однако в ряде случаев, в ситуациях поставки того или иного продукта домохозяйства на рынок, она является товаром.

«Производственная программа» домохозяйства весьма разнородна по составу и структуре продукции. В одних семьях приоритетны быт, досуг, развлечение и туризм, в других — физическая культура и спорт, в третьих — культура и искусство и т.д. Особенности и объем потребляемых домохозяйством товаров, работ, услуг определяет его «производственную программу». Это, в свою очередь, влияет на содержание и структуру семейного бюджета, следовательно, финансовую деятельность домохозяйства.

Под маркетинговой деятельностью домохозяйства мы будем понимать деятельность домохозяйства по управлению ее спросом. Таким образом, эта деятельность органически взаимосвязана с другими составными частями хозяйственной деятельности домохозяйства и содержательно охватывает практически все элементы комплекса маркетинга с учетом особенностей домохозяйства как организации.

Домохозяйство как открытая система выступает во внешней среде как потребитель (не всегда покупатель) материальных и духовных благ и как поставщик (не всегда продавец) материальных и духовных благ. В первом случае речь идет о маркетинге потребителя, во втором — о маркетинге поставщика.

В Конституции СССР законодательно провозглашалась личная собственность [3]. Сфера ее распространения была строго ограничена. На личную собственность четко определялись перечень субъектов, источники образования, цели пользования. В настоящее время речь идет о частной собственности граждан.

Семья как общественный и социальный институт взаимодействует с внешней средой не только на рыночной, но и нерыночной основе. В последнем случае речь идет об «изъянах» («ошибках» или «провалах») рынка — ситуациях, когда рынок отсутствует в принципе или деформирован под углом социально-ориентированных факторов. Отсюда видно, что домохозяйство как особый вид хозяйствующего субъекта может выполнять функции как коммерческого, так и некоммерческого маркетинга.

Совокупность экономических отношений (которые часто носят правовой характер) по поводу образования, движения и использования фондов денежных средств домохозяйства в процессе их кругооборота представляют собой финансы домохозяйства. Область и сила их действия коренным

образом изменились в условиях сервизации и коммерциализации экономики России.

В условиях глобализации общества, развития и углубления межотраслевых и межсекторальных связей в социальной сфере финансовые отношения домохозяйства охватывают отношения с экономическими субъектами — резидентами и нерезидентами разных отраслей и секторов экономики.

Финансы домохозяйства — это часть экономических отношений, в которой в стоимостной оценке выражаются экономические связи между домохозяйством и другими хозяйствующими субъектами. Эти отношения складываются между домохозяйством и элементами его внешней и внутренней среды. Во внешней среде домохозяйство вступает в финансовые отношения с такими ее субъектами, как управленческие (в том числе государственные) структуры, прочие юридические лица (в том числе сферы услуг), финансовые институты, государственные бюджетные и внебюджетные фонды, население.

В связи с тем, что в СССР услуги оказывались преимущественно на принципах остаточного финансирования, понятие «финансы домохозяйства» экономическими науками практически не исследовалось, а сами финансы находились в неразвитом состоянии и не могли быть определяющими в функционировании и развитии домохозяйства как общественного и социального института.

Содержание финансовых отношений домохозяйства раскрывается через такие категории, как доходы и расходы, налоги, дотации, социальная помощь в денежной форме, гранты, льготные кредиты и инвестиции, смешанное финансирование и т.п. Все они характеризуют различные виды движения финансовых ресурсов через экономические связи между домохозяйством, с одной стороны, и юридическими и физическими лицами — с другой, а также самими членами домохозяйства.

Важным вопросом функционирования финансов семьи является бюджет. Очевидно, что в бюджете семьи именно доходы определяют направления использования средств. Однако потребительское поведение семьи в большей степени зависит от жизненных стандартов и желаемого уровня потребления и в меньшей степени — от величины текущих доходов. Устойчивый дефицит бюджета (жизнь в долг) и его профицит во многом определяются конкретными стадиями жизненного цикла семьи [1].

В реальности семейный бюджет планируется в меньшей степени в сравнении с государственными бюджетами и бюджетами предприятия. Многие финансовые решения в семье принимаются спонтанно — по фактически полученным суммам дохода и

под влиянием факторов внеэкономического характера.

Особое место в семейном бюджете занимают безвозмездные дары в денежной и неденежной формах. Традиционно дети, отделившись от родителей, систематически им помогали. Однако в 70–80 гг. прошлого столетия выявлена противоположная тенденция: родители до конца жизни осуществляют посильную помощь своим детям. В отличие от России в бюджете семьи стран развитой экономики значительную роль играет государство: налоговая и трансфертная составляющая бюджета весьма значительны.

Рассмотрим содержание инфраструктурной составляющей менеджмента семьи, которая является обеспечивающей ведение ее производственной деятельности. Инфраструктура семьи включает совокупность материально-технических ресурсов (движимого и недвижимого имущества), которые участвуют в создании членами семьи конечного продукта внутреннего потребления или создают условия для этого. Например, к инфраструктуре семьи относятся инструменты, хозяйственный блок, гараж, сельскохозяйственная техника, находящиеся в личной собственности или арендованные на длительный срок. Принципиальным условием здесь является использование подобного рода средств в неосновной деятельности семьи: отсутствие потребления этих средств в профессиональной деятельности членов семьи и деятельности, в целом определяющей специализацию семьи.

Вопрос оптимального соотношения производственных и инфраструктурных средств семьи весьма непростой. Он связан с изменением масштабов его инфраструктурной деятельности: их расширением или сокращением. На этот процесс оказывают влияние факторы объективного и субъективного характера. К объективным факторам относятся: емкость конкретных ресурсных и продуктовых рынков, в которых семья выступает потенциальным участником; развитость инфраструктуры соответствующей территории; уровень развития производительных сил в отраслевом и секторальном разрезах; факторы неэкономические (мода, реклама, общественное мнение, географическая среда, национальные особенности, обычаи, традиции и др.) — в ряде случаев они оказываются определяющими.

К субъективным факторам относятся те, которые формируются и действуют в рамках внутренней среды семьи: демографические, мотивационные, профессиональные, факторы структуры времени членов семьи (рабочего, свободного, личного) и др.

Функционирование семьи в экономическом аспекте всегда связано с проблемой выбора, которая имеет три конкретные формы проявления, сосуществующие друг с другом: выбор между занятостью и досугом; выбор между текущим и будущим потреблением; выбор вида сбережений. Проблема выбора между занятостью и досугом возникает в условиях рыночного хозяйства, в котором отсутствует внеэкономическая зависимость трудоспособной части населения и реально существует личная свобода гражданина.

Большой вклад в развитие теории потребительского поведения внесли И. Фишер, Ф. Модильяни, М. Фридман [6, 8, 9]. Выбор между текущим и будущим потреблением предполагает расчленение полученных доходов домохозяйства на потребление и сбережения. Фактически, полученные доходы могут направляться не только на потребление, но и на сбережения при условии превышения полученных текущих доходов над полученными текущими расходами. В этом случае возникает задача выбора «портфеля» сбережений: определение соотношения между образованием сбережений в наличной форме и инвестированием сбережений; определение направлений инвестирования и соотношения объемов инвестирования по направлениям — вложения в недвижимость, ценные бумаги, инвалюту, депозит в банке и т.д.

Процессы развития человеческого капитала на уровне домохозяйства во многом зависят от особенностей проводимой им инвестиционной политики. Под инвестиционной деятельностью домохозяйства мы понимаем процесс вложения домохозяйством и его членами каких-либо активов в определенную сферу в целях получения какого-либо эффекта. Эффект может быть социальным и экономическим. Некоммерческие инвестиции преследуют получение социального эффекта, коммерческие инвестиции — социально-экономического эффекта [7].

Инвестиции в человека на уровне домохозяйства возможны при необходимых для этого объективных и субъективных условиях. В наиболее общем виде эти условия следующие: достаточный уровень материального благосостояния семьи и общества; понимание обществом и семьей необходимости инвестирования человека; высокая приоритетность инвестирования средств в человека по отношению к другим формам вложения.

Субъектами инвестирования человека являются: домохозяйство, государство, бизнес, НКО. Данный перечень представлен по признаку степени убывания объемов инвестирования в России. Основным же субъектом инвестирования человеческого капи-

тала в макроэкономических системах следует считать государство. Оно всегда должно быть «строителем» и «реализатором» социально-экономической политики на макро- и мезоуровнях управления, регулятором инвестиционной деятельности в человеческий капитал всех секторов экономики, в том числе и сектора домохозяйств.

Направления инвестирования в человеческий капитал общеизвестны: инвестирования в общие знания, профессиональную подготовку, физический капитал (капитал здоровья, витальный капитал), капитал культуры [2]. Содержание инвестиционной деятельности домохозяйства как открытой системы зависит от факторов внешнего и внутреннего окружения. К внутренним факторам следует отнести: тип домохозяйства, его численность и состав; стадия жизненного цикла домохозяйства; уровень материального положения домохозяйства; стратегии развития домохозяйства в долго-, средне и краткосрочном временном интервале; мировоззренческие позиции членов домохозяйства, их жизненные ценности.

Внешние факторы, определяющие характер инвестиционной деятельности домохозяйства — это факторы инвестиционной активности на макро-, макро- и мезоуровнях управления социально-экономическими системами. Они связаны с современными закономерностями функционирования мировой, национальной и региональной экономики, экономическими циклами и их стадиями, потребительскими ожиданиями домохозяйств в макросистеме.

Процесс принятия инвестиционных решений домохозяйством — весьма сложное явление, требующее глубокого комплексного изучения.

Ниже приведены в общем виде этапы процесса принятия инвестиционного решения в рамках развития домохозяйства:

1. Формирование долго- и краткосрочной стратегии.
2. Формирование инвестиционной стратегии.
3. Формирование инвестиционной политики.
4. Принятие инвестиционных решений.

Заметим, что представленный выше формализованный подход к процессу принятия инвестиционных решений на уровне домохозяйства, как правило, некая абстракция, не имеющая реальных способов реализации. Это объясняется тем, что содержание инвестиционных решений, принимаемых членами домохозяйства, часто формируется в соответствии с интуитивным подходом, а не рациональным. Рациональное потребительское поведение в секторе домохозяйств имеет незначительную составляющую [11]. Подавляющее число домохозяйств в России принимают инвестиционные решения (или

не принимают их) в соответствии с существующими у них представлениями о качестве жизни, жизненном успехе, организации жизнедеятельности, с темпераментом, мотивацией, потребительскими предпочтениями членов домохозяйства, с социально-экономической ситуацией в макросреде.

Рациональностью в принятии решений, в том числе инвестиционных, «не страдает» подавляющее большинство домохозяйств во многих регионах России. Поэтому обретение «инвестиционной грамотности», «здорового инвестиционного рационализма» с нашей точки зрения — необходимые условия расширенного воспроизводства человеческого капитала.

Современный тип социально-экономического развития общества характеризуется все возрастающей ролью информации и информационных технологий. Глобальные закономерности информатизации социально-экономических систем действуют во всех отраслях и секторах экономики, в том числе и в секторе домохозяйств. Процессы информатизации общества, их роль и последствия исследуются в «разрезах»: философском, социальном, физико-математическом, инженерно-техническом и т.п. В данном случае интересен экономический аспект: анализ процессов информатизации в рамках хозяйственной деятельности домохозяйства как открытой системы и роль информационного общества в выполнении тех функций домохозяйства, которые прямо или косвенно связаны с воспроизводством человеческого капитала.

Рост темпов информатизации, пронизывающих все стороны общественной жизни, неуклонно приводит к тому, что человек также становится «информационным». Рассмотрим более подробно, что

мы понимаем под «информационным» человеком, его характерные признаки.

«Информационный» человек (человек информационного общества) — индивид, который в процессе принятия решений активно использует информационный ресурс посредством современных информационных технологий. В хозяйственной деятельности домохозяйства к основной экономической проблеме — проблеме редкости ресурсов — домохозяйство и его члены подходят на основе имеющейся у них информации, ее количественных и качественных характеристик [4]. При этом роль информации в принятии решений устойчиво растет. Информация становится условием формирования и развития принципиально нового качества жизни, его сопутствующей составляющей и характерным важнейшим признаком [10].

Информационный ресурс всегда выступает как предмет и как средство труда. В данном случае определяющим фактором в оценке сущности информации в той или иной хозяйственной ситуации в жизнедеятельности домохозяйства является содержание функции, которую выполняет информация в процессе принятия решений.

На основании изложенного сформулируем некоторые выводы. Домохозяйство — это организация и, следовательно, системный подход, присущий любой организации, «работает» и в случае домохозяйства. Домохозяйство — это организация особого рода, содержание хозяйственной деятельности которой имеет принципиальные особенности. Развитие теории и методологии менеджмента домохозяйства является одним из определяющих необходимых условий социально-экономического роста, в частности, развития социальной сферы экономики.

## Литература

1. Гантер Б. Типы потребителей: введение в психографику [Текст]: пер. с англ. под ред. И.В. Андреевой / Б. Гантер, А. Фернхам. — СПб.: Питер, 2001. — 304 с.
2. Ильинский И.В. Инвестиции в будущее: образование в инновационном воспроизводстве [Текст] / И.В. Ильинский. — СПб.: СПбУЭФ, 1996. — 163 с.
3. Конституция (Основной Закон) СССР (принята ВС СССР 07.10.1977). Ред. от 14.03.1990 // Свод законов СССР, т. 3, с. 14, 1990. <http://www.hist.msu.ru/ER/Text/cnst1977.htm>
4. Корнейчук Б.В. Концептуальные основы менеджмента домохозяйства [Текст] / Б.В. Корнейчук, М.М. Хайкин // Научно-технические ведомости СПбГПУ. — 2007. — № 3. — Т. 2 (Экономические науки).

## References

1. Ganter B., Fernkham A. *Tipy potrebiteley: vvedenie v psikhografiku* [Types of consumers: an introduction to psihografiku]. St. Petersburg, Piter Publ., 2001. 304 p.
2. Il'inskiy I.V. *Investitsii v budushchee: obrazovanie v innovatsionnom vosproizvodstve* [Investing in the future: education in innovative reproduction]. St. Petersburg, SPbUEF Publ., 1996. 163 p.
3. Konstitutsiya (Osnovnoy Zakon) SSSR (prinyata VS SSSR 07.10.1977) [The Constitution (Fundamental Law) of the Soviet Union (USSR Supreme Soviet adopted 07.10.1977)]. *Svod zakonov SSSR* [Code of laws of the USSR]. 1990, V. 3, p. 14. Available at: <http://www.hist.msu.ru/ER/Text/cnst1977.htm>
4. Korneychuk B.V., Khaykin M.M. *Kontseptual'nye osnovy menedzhmenta domokhozyaystva* [Conceptual bases of

5. *Paldam, Martin*. Social Capital: One or Many? Definition and Measurement // *Journal of Economic Surveys*, 2000, Vol. 14, Issue 5, pp. 629–654, p. 629.
6. Role of Anticipations and Plans in Economic Behavior and Their Use in Economic Analysis and Forecastings, 1961.
7. *Тютиков Ю.П.* Инвестиционное проектирование в социальной сфере [Текст] / Ю.П. Тютиков, М.М. Хайкин, Г.Е. Чернов. — СПб.: СПбГУЭФ, 2000. — 142 с.
8. *Фишер И.* Покупательная сила денег: ее определение, отношение к кредиту, проценту и кризисам [Текст] / И. Фишер. — М.: Финансовое изд-во НКФ, 1926. — 254 с.
9. *Фридман М.* Свобода выбирать: наша позиция [Текст] / М. Фридман, Р. Фридман. — М.: Новое издательство, 2007. — 356 с.
10. *Хайкин М.М.* Сервисный капитал [Текст] / М.М. Хайкин. — Германия: LAP LAMBERT Academic Publishing, 2011. — 401 с.
11. *Хайкин М.М.* Управление сферой услуг: роль домохозяйства [Текст] / М.М. Хайкин // *Известия РГПУ им. А.И. Герцена (Общественные и гуманитарные науки)*. — 2007. — № 8. — С. 126–136.
- management household]. *Nauchno-tekhnicheskie vedomosti SPbGPU* [Scientific and technical information STU]. 2007, I. 3, V. 2.
5. *Paldam, Martin*. Social Capital: One or Many? Definition and Measurement // *Journal of Economic Surveys*, 2000, Vol. 14, Issue 5, pp. 629–654, p. 629.).
6. Role of Anticipations and Plans in Economic Behavior and Their Use in Economic Analysis and Forecastings, 1961.
7. *Tyutikov Yu.P., Khaykin M.M., Chernov G.E.* *Investitsionnoe proektirovanie v sotsial'noy sfere* [Investment Planning Chernov GE in the social sphere]. St. Petersburg, SPbGUEF Publ., 2000. 142 p.
8. *Fisher I.* *Pokupatel'naya sila deneg: ee opredelenie, otnoshenie k kreditu, protsentu i krizisam* [The purchasing power of money: its definition, related to the loan, interest and crises]. NKF Publ., 1925. 254 p.
9. *Fridman M., Fridman R.* *Svoboda vybirat': nasha pozitsiya* [Freedom of choice: our position]. Moscow, Novoe izdatel'stvo Publ., 2007. 356 p.
10. *Khaykin M.M.* *Servisnyy kapital* [capital service]. LAP LAMBERT Academic Publ., 2011. 401 p.
11. *Khaykin M.M.* *Upravlenie sferoy uslug: rol' domokhozyaystva* [Management Service Area: the role of the household]. *Izvestiya RGPU im. A.I. Gertsena* [News WPC. Herzen. (Obschestv. Humanity. Science)]. 2007, I. 8, pp. 126–136.



**Борщевский Г.А.**

канд. ист. наук, доцент Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы (РАНХиГС) при Президенте РФ, Москва

e-mail: ga.borshchevskiy@migsu.ranepa.ru

## Направления институциональной трансформации государственной службы

**Аннотация**

В современных условиях сложились предпосылки для реального участия граждан в управлении переход к сетевой организации, партнерству, производству общественных благ, ценностям общественного служения. Доказано, что в Концепции реформирования системы государственной службы РФ (2001 г.) заложен модернизационный потенциал для построения открытой и демократичной государственной службы. Предложена классификация барьеров и вызовов, препятствующих реформированию государственной службы, сформулированы точки роста и альтернативные векторы трансформации. Рассмотрены риски каждой альтернативы в кратко-, средне- и долгосрочной перспективе и способы их преодоления. Указано, что приоритетом должна стать гармонизация правовых основ государственной службы и бюджетного сектора. На первом этапе предлагается отказ от понимания государственной службы как специфической «служебной» деятельности и сближение ее правового содержания с иными видами деятельности в бюджетной сфере. Отказ от упоминания об обслуживающем характере в деятельности государственных служащих направлен на повышение их личной ответственности. Следует дополнить законодательство базовым принципом ориентации государственных служащих в их деятельности на обеспечение экономического роста и повышение качества жизни граждан РФ. На следующем этапе может быть сформирован новый вид службы – публичная служба – включающий в себя государственную гражданскую службу, муниципальную службу и работу в организациях бюджетной сферы, а также в отдельных организациях иных типов. Это предполагает изменение контуров кадровой политики: формирование единого кадрового резерва для всей публичной службы, совершенствование квалификационных требований к должностям с учетом профессиональных специализаций, обеспечение действенного общественного контроля. Системный подход к созданию публичной службы позволит повысить эффективность государственных институтов и их устойчивость перед лицом глобальной нестабильности.

**Ключевые слова:**

публичная служба, государственная служба, трансформация, реформа, общественный институт, гражданское общество, государственно-общественное управление.

**Borshchevskiy G.A.**

Candidate of Historical Sciences, Associate Professor, Department of Civil Service and Personnel Policy, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow

e-mail: ga.borshchevskiy@migsu.ranepa.ru

## Directions of Civil Service Institutional Transformation

**Abstract**

The concepts of rational bureaucracy, New Public Management and Good Governance were studied. It is indicated that wrongly assume that one of them is more progressive, because all concepts originally aimed at the rationalization of the public service and subordination its own interests according the interests of society.

A set of conditions for the participation of citizens in governance exists today. There are a networked organization, a partnership, a production of public goods, and value of public interest. It is proved that in the Concept of the Russian Federation civil service reform (2001) laid the modernization potential for building an open and democratic public service.

We postulate the classification of the barriers and challenges that hinder the civil service reform, and we formulate the growth points and the alternative transformation vectors. Then we consider the risks of each alternative in the short, medium and long term, and how to overcome them. It is indicated that the priority should be the harmonization of the legal framework for civil service and public sector.

In the first step is need the convergence of the legal content of civil service with other activities in the public sector, and the renouncement the civil servants to serve to politicians, which is aimed at increasing their personal responsibility. It is necessary to implement the new basic legal principle of targeting efforts of the civil servants to achieve economic growth and improve the quality of citizens life.

In the next step a new phenomenon – the public service – should be formed. The new public service will include the civil service, municipal service and the public sector organizations, as well as some other types of organizations.

This requires some changes in the personnel policy: the formation of a single personnel reserve for the entire public service, improving the qualification requirements for all public positions based on professional specializations, and ensuring the effective public control. A systematic approach to the creation of the public service will increase the efficiency of public institutions and their resilience in the face of global instability.

Our conclusions were tested in draft the Strategy of socio-economic development of Russia for the period till 2030.

**Keywords:**

civil service, public service, transformation, reform, public institutions, civil society, Governance.

После завершения трудного этапа становления новой российской государственности в 2000-е гг. были предприняты шаги по организационному оформлению механизмов управления в их существующем виде, однако до настоящего времени реформирование не завершено и система управления сохраняет много архаичных элементов, что вызывает справедливую критику со стороны российского общества. Имидж представителей власти в социуме продолжает оставаться низким, во многом ассоциируясь с такими понятиями, как «бюрократизм» и «коррупция». Результаты исследований демонстрируют неудовлетворенность граждан функционированием института государственной службы, их недоверие к «чиновникам» и возмущение их оторванностью от нужд общества [1].

В современных условиях для преодоления кризисных явлений необходимо повышение требований ко всем институтам государства. Должен быть создан эффективный и подотчетный обществу государственный аппарат, обеспечивающий сбалансированное развитие экономики и социальной сферы.

Основное внимание в настоящей статье уделено проблемам повышения эффективности государственной службы, являющейся центральным элементом системы государственного управления. Преодоление неэффективности государственного аппарата и его изоляции от общества связано с процессом гармонизации правовых основ функционирования государственной службы и бюджетного сектора. Представляется, что подобная гармонизация может быть связана с преодолением сложившегося отделения государственной службы от бюджетного сектора [2].

Формирование подхода к государственной службе как деятельности по обеспечению исполнения полномочий государственных органов власти и лиц, замещающих государственные должности, относится к середине 1990-х гг. До этого времени правовые рамки государственной службы были нечеткими, а принципы реализации кадровой политики в органах управления и в других организациях (учреждениях) государственного сектора были сходными, муниципальная служба не была отделена от государственной службы.

Хотя в действующем законодательстве установлен принцип единства системы государственной службы, практика показывает, что данное единство фактически не реализуется. Это приводит к тому, что каждая часть государственного механизма развивается автономно, без общего плана и зачастую в ущерб другим элементам. Роль государственных служащих, их место в российской экономике и

обществе остаются неясными. В результате у государственных служащих и у граждан создается впечатление, что система государственной власти действует в собственных интересах.

Необходимо, чтобы государственная служба реально функционировала и воспринималась не как самодостаточная надстройка над обществом, а как институт, главной целью которого является обеспечение сбалансированного развития экономики и повышения качества жизни граждан. Это требует как совершенствования законодательства, так и изменений в кадровой политике. В данной статье сформулированы теоретико-методологические предпосылки этих изменений и предложен ряд мер по их практической реализации.

### Концепции трансформации института государственной службы

Классическая концепция рациональной бюрократии, возникшая в конце XIX — начале XX в., основана на принципе политико-административной дихотомии, т.е. отделения функции принятия решений от их исполнения. Ряд экспертов считают, что становление данной теории произошло под влиянием учения Гегеля о государстве как о форме организации общества, направленной на реализацию общих интересов [3].

Политическая подсистема определяет направления развития общества и ставит корпусу чиновников четкие задачи, которые тот проводит в жизнь на принципах: профессионализма, разделения труда, отбора и продвижения на основании заслуг (англ. *merit system*), иерархичности уровней управления, стандартизации должностных обязанностей, безличности, правовой защищенности [4]. Лояльность чиновников политическому руководству гарантируется стабильно высоким статусом, предварительным отбором и жестким контролем их деятельности сверху [5].

В XX в. все страны, вне зависимости от политической ориентации, в той или иной степени реализовали бюрократические принципы организации государственного управления. Зачастую «веберийской» или рациональной называют любую кадровую бюрократию. Это представляется некорректным, ибо родоначальники концепции М. Вебер и В. Вильсон считали рациональной такую бюрократию, собственные цели которой полностью подчинены общегосударственным целям, однако чем более развита и институционально сплочена кадровая бюрократия, тем более она склонна действовать в собственных корпоративных интересах. Полная рациональность бюрократии обеспечила бы абсолютную устойчивость

политико-административных систем во времени, но в действительности рациональность поведения бюрократии ограничена: карьерная бюрократия утрачивает рациональность, приобретая способность не только наилучшим образом исполнять решения, но и принимать их самостоятельно. Демократическое представительство и механизм выборов не обеспечивают народовластия при существовании развитой кадровой бюрократии. Именно бюрократия реально управляет обществом вне зависимости от того, какая политическая сила находится у власти.

Основные претензии к кадровой бюрократии состоят в следующем:

- изоляция от общества и трудность общественного контроля;
- обслуживание интересов только правящей политической элиты;
- высокие издержки, направленные на предотвращение коррупции;
- размытость личной ответственности за результаты;
- избыточность уровней и сложность конструкции системы управления;
- невосприимчивость к изменениям.

Однако главный предмет критики бюрократии — ее незаинтересованность в достижении конечного результата. К середине XX в. стало очевидным, что карьерная бюрократия выступает в качестве самостоятельного политического актора и действует в своих интересах, т.е. действует нерационально [6]. Была сделана новая попытка рационализации управления. Если за образец рациональной бюрократии была взята контора, обеспечивающая работу фабрики, ныне примером служили фирмы, конкурирующие на рынке услуг. Это веяние постиндустриального этапа развития общества породило теорию, известную как новое государственное управление (англ. New Public Management), или государственный менеджмент [7].

Концептуальным основанием данной теории послужили классические работы А. Смита и Дж. Локка о конкуренции как предпосылке эффективности. Исследователи с позиций теории общественного выбора и институционализма доказывали, что отношения между государством и обществом строятся на тех же принципах, что и между экономическими агентами [8].

Предложения сторонников менеджизма сводились к ограничению вмешательства государства в экономику; децентрализации; замещению органов власти саморегулируемыми организациями; созданию условий для конкуренции; предоставлению услуг; сокращению неэффективных расходов.

В части реформирования государственной службы были заявлены:

- переход от стабильной занятости к временным проектным командам;
- переход от оплаты в соответствии со стажем и должностью к оплате по результатам выполнения целевых показателей (эффективный контракт);
- поощрение перехода кадров между госслужбой и бизнесом;
- контроль не на уровне процедур, а результатов деятельности.

Государственный менеджмент был мейнстримом с 1970-х гг. до начала XXI в. Он породил проблемы, вызванные несоответствием реального общества постулированным им теоретическим конструктам. Постепенно стало очевидно, что существуют различия между государственным управлением и менеджментом фирм. Во-первых, уход национального государства из ряда секторов экономики привел не к рыночной конкуренции, а к заполнению этих ниш наднациональной бюрократией и транснациональными корпорациями-монополистами, что получило название «суперрыночного государства» [9]. Во-вторых, ориентация на оказание услуг снизила значимость функций по обеспечению государством общественного интереса. В-третьих, создание новых рынков вследствие приватизации породило необходимость контроля над ними. В-четвертых, на государственной службе произошел рост коррупции, так как менеджизм ориентирует чиновника на экономическую эффективность и одновременно разрушает корпоративную мораль бюрократии.

В настоящее время одни авторы продолжают считать государственный менеджмент единой идеологией качественного изменения системы государственного управления [10], а другие указывают, что это лишь набор конкретных технологий [11]. Концептуальные рамки государственного менеджмента размываются [12].

Отмеченная дискуссия является, на наш взгляд, следствием внутреннего противоречия либерального учения о «правах человека», основанного на декларировании формального равенства прав людей при фактическом неравенстве их возможностей. Удовлетворение потребностей одних зачастую невозможно без ущерба для других. Следовательно, в центре внимания государства должны находиться не интересы отдельных «клиентов», а развитие общества в целом. Экономически эффективное рыночное государство представляет угрозу для социальной справедливости [13]. Вместе с тем без эффективного государства справедливость невозможна [14]. Таким образом, традиционные модели

оказались уязвимыми в условиях современности. Это обусловило поиск новой концепции, в качестве которой рассматривается общественно-государственное управление (*Good Governance*).

Понятие *Governance* появилось в 1997 г. в Программе развития ООН. Положения этой концепции нашли отражение в документах Всемирного банка, МВФ, Европейского союза. Вследствие этого до настоящего времени единая теория здесь отсутствует и существует разброс подходов. Обобщая, можно выделить как главную цель *Governance* обеспечение государством сбалансированного развития общества посредством разработки и реализации программ и политик во всех сферах.

Задачами являются удовлетворение индивидуальных запросов и обеспечение общего комфорта для всех членов общества. Основопологающими принципами при этом считаются верховенство закона, подотчетность институтов власти обществу, прозрачность и соучастие граждан в принятии решений. Данная концепция призвана объединить эффективность государства с социальной справедливостью [15].

Предпосылками реформ госслужбы в русле *Governance* являются:

- сетевой принцип организации (англ. *network*), предполагающий, что участники объединяются для решения общих проблем. При этом часть участников сети действуют на профессиональной основе, а часть являются волонтерами, что задает особый формат кадровой политики [16];
- партнерство как преобладающий тип организации, основанный на существовании горизонтальных связей государства со структурами гражданского общества [17];
- производство общественных благ как основное содержание управления. При этом государство, бизнес, НКО и граждане совместно производят общественные блага и обмениваются ими между собой [18];
- ориентация на ценностные установки, не связанные с рыночным обменом, а напротив, концентрирующиеся на служении, подчинении личного интереса общему (*Public Values*) [19].

Применительно к реформированию бюрократии концепция *Governance* находит воплощение в концепте «новой государственной службы» (*New Public Service*) [20]. Это набор норм и практик для реализации гражданских, демократических начал в государственном управлении.

Предполагается, что государственные служащие при этом:

- служат гражданам, а не управляют;

- ориентированы не на обслуживание клиентов и не на исполнение полномочий государственных органов, а на реализацию в управленческой практике ценностей общественного блага и сотрудничества;
- открыты для диалога, придерживаются неформального стиля работы;
- вовлекают граждан в подготовку государственных программ и политик.
- Предназначением «новой государственной службы» является помощь отдельным гражданам и сообществам в формулировке и отстаивании своих целей, а не навязывание им целей извне [21].

За прошедшие годы концепция *Governance* так и не приобрела теоретическую завершенность. Некоторые эксперты считают ее одной из моделей государственного менеджмента, другие — формой «пост-менеджеризма» [22].

Радикальные реформы государственной службы в разных странах завершились частичным возвращением к прежним, традиционным формам организации. Вошли в оборот неовеберовская, необюрократическая и постменеджерияльная модели государственной службы. Для них характерны основные положения концепции рациональной бюрократии, но со смещением ориентации государственных служащих с обеспечения внутренних процессов в государственных органах на реализацию задач общественного развития.

Таким образом, положения рациональной бюрократии интегрируются в современных условиях с идеями *Governance*. Многими экспертами подчеркивается, что концепции рациональной бюрократии, менеджеризма и общественно-государственного управления не являются этапами эволюции управленческой мысли, и сегодня нельзя считать одну из них более прогрессивной по отношению к другим [23]. Если несколько «догоняющая» менеджеризация рассматривалась многими как необходимое условие выхода страны на постиндустриальный этап развития, сегодня чаще подчеркивается приоритет для государственных служащих добросовестного правоприменения и морали общественного служения.

Все страны проводят реформирование с опорой на национальную специфику и опыт, отвечающий особенностям экономики и общественной организации [24]. В качестве общей тенденции развитых стран следует констатировать расширение границ понимания государства, включение в него новых субъектов [25]. Происходит отказ от автономии государства и его институтов, включая государственную службу, в принятии и реализации решений [26].

Развитие гражданских институтов и повышение уровня образования общества создают предпосылки для снижения роли профессиональных управленцев; государственными служащими в понимании концепции общественно-государственного управления становятся все лица, прямо или опосредованно участвующие в управлении (эксперты, активные граждане), даже если они действуют на общественных началах.

### **Предпосылки институциональной трансформации государственной службы**

Развитие государственной гражданской службы РФ в настоящее время происходит на основании двух базовых документов, рассчитанных на текущий политический цикл до 2018 г. Это указы Президента РФ «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» и «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы» (вместе с «дорожной картой», утвержденной распоряжением Правительства).

В первом указе (2012 г.) в части совершенствования государственной службы предусматриваются, в частности, такие мероприятия, как:

- применение комплексной оценки деятельности гражданских служащих с использованием ключевых показателей эффективности и общественной оценки;
- доведение уровня оплаты госслужащих до конкурентного на рынке труда, увеличение доли оплаты, обусловленной реальной эффективностью;
- введение на гражданской службе системы профессионально-функциональных групп с учетом отраслевой структуры госуправления.

В указе заложены предпосылки для того, чтобы изменения в системе государственной службы стали инструментом при решении задач социально-экономического развития. Эта тенденция является относительно новой для отечественной системы государственного управления, в которой внутриаппаратные, бюрократические процессы традиционно рассматривались изолированно от процессов в экономике и обществе.

Во втором указе (2016 г.) в качестве направлений развития государственной гражданской службы указаны, в частности:

- управление численностью служащих федеральных органов, в том числе высвобождаемых в ходе организационно-штатных мероприятий;
- внедрение единой информационной системы в кадровой сфере и перевод части кадровых процедур в электронный вид;

- утверждение универсальной методики проведения кадровых конкурсов;
- унификация требований к должностям с учетом профиля образования;
- внедрение оценки эффективности кадровых служб, в том числе с учетом показателей работы с кадровыми резервами;
- совершенствование системы профессионального развития госслужащих (отказ от обязательных сроков, внедрение образовательных сертификатов, улучшение финансирования, развитие стажировок, дистанционного обучения);
- материальное стимулирование для повышения престижа службы;
- работа с кадровыми службами в части противодействия коррупции.

Обращает внимание, что данный документ содержит более узкий перечень мер по сравнению с разработанной, но не введенной в действие программой развития государственной службы РФ на 2015–2018 гг. Причина видится в отсутствии специального финансирования данных мероприятий.

Таким образом, оба действующих в настоящее время программных документа в сфере государственной службы можно рассматривать лишь как сугубо технические документы, направленные лишь на частичные, точечные улучшения в существующей системе.

В связи с этим целесообразно вспомнить о первом документе в данной сфере — Концепции реформирования системы государственной службы, принятой в 2001 г. и не утратившей силы по сей день. Разработке данной концепции предшествовала серьезная экспертная работа. Предполагалось, что документ задаст вектор трансформации института российской государственной службы на длительную перспективу. Принятые впоследствии правовые акты, включая законы о системе государственной службы (2003 г.) и о государственной гражданской службе (2004 г.), а также федеральные программы ее реформирования на 2003–2005 гг. и 2009–2013 гг., несли на себе отпечаток положений данной Концепции, но не отвечали ей полностью, что неоднократно отмечено экспертами [27].

В Концепции заложены предпосылки для наполнения государственной службы общественно-полезным содержанием: госслужба определяется как:

- публичный институт (институт публичного управления, к которому в мировой практике наряду с госуправлением относится также муниципальное управление и деятельность организаций гражданского общества);

- социальный институт (институт, призванный удовлетворять не только потребности правящей политической элиты, но и потребности всего общества);
- правовой институт (институт, имеющий целостное правовое регулирование и действующий в рамках законности);
- организационный институт (институт, имеющий внутреннюю структуру, оптимальную для реализации его общественных функций).

В настоящее время государственная служба оформилась как правовой и организационный институт, но в качестве публичного и социального института остается ущербной.

Деятельность института государственной службы, согласно определению Концепции, направлена, в первую очередь, на непосредственное выполнение функций государства и лишь в последнюю очередь на обеспечение деятельности органов власти и лиц, замещающих государственные должности. Однако в действующем законодательстве государственная служба понимается как профессиональная деятельность по обеспечению полномочий государственных органов и высших должностных лиц. Иными словами, в законодательство заложен узкий подход к госслужбе как обслуживающей деятельности при политической подсистеме общества. Институциональные характеристики государственной службы, ее место и роль в жизни российского общества в законодательстве отсутствуют, что идет вразрез с Концепцией.

Ряд экспертов критикуют существующий зауженный подход и предлагают изменить понятие государственной службы в федеральном законе, определив ее как деятельность по исполнению полномочий РФ (субъектов РФ) «в соответствии с наделенной компетенцией» [28].

Если сравнивать принципы государственной службы в Концепции и в Федеральном законе «О системе государственной службы», то видно, что из 13 принципов, представленных в Концепции, лишь семь нашли отражение в законе. Речь идет о принципах законности, прав человека, равного доступа на службу, профессионализма, единства системы госслужбы, правовой защищенности служащих, информирования граждан о деятельности госслужащих.

Принципы федерализма, взаимосвязи государственной и муниципальной службы есть в законе, но отсутствуют в Концепции. В свою очередь, принципы служения интересам гражданского общества и государства, независимости госслужащих от корпоративных интересов (в том числе интересов самой

госслужбы как закрытой корпорации!), ответственности, субординации, стабильности, этичности поведения, а также сбалансированности ограниченный и гарантий есть в Концепции, но не отражены в законе. Если о субординации и ответственности упоминается в других статьях закона, такие принципы, как служение обществу, этичность и свобода от корпоративных интересов, по существу, недооценены законодателем. Не пытаюсь давать оценку причин такого положения, подчеркнем, что оно нуждается в исправлении.

Важными положениями Концепции (раздел 3) являются тезисы о том, что государственная служба функционирует в интересах граждан, а реформа госслужбы осуществляется при прямом участии гражданского общества. Там же имеется ряд моментов, принципиальных для реформирования современной гражданской службы. Во-первых, указано, что гражданская служба может осуществляться не только в органах власти, но также в учреждениях и организациях. Во-вторых, предусмотрено прохождение службы без замещения должности государственной службы и без заключения служебного контракта. Данные положения не реализованы в действующем законодательстве.

Таким образом, Концепция 2001 г. заложила предпосылки для построения более открытой и демократичной государственной службы, чем это предусмотрено в действующем законодательстве. Замкнутая модель государственной службы, ориентированная на обслуживание власти, возможно, отвечала потребностям начала 2000-х гг., когда происходило восстановление государственных институтов. Но в современных условиях общество требует от институтов управления подотчетности и эффективности, что актуализирует трансформацию сложившейся модели. В Концепцию реформирования системы государственной службы изначально был заложен большой модернизационный потенциал. Сегодня настало время реализовать его. Концепция представляет собой не набор экспертных рекомендаций, а правовой акт, нормы которого должны быть рано или поздно воплощены в жизнь в полном объеме.

### **Альтернативы институциональной трансформации государственной службы**

Исследование развития государственной службы в России указывает на существование барьеров и вызовов, препятствующих ее реформированию.

В краткосрочной перспективе:

- неоптимальный характер управления государственной службой, препятствующий планомерной

реализации реформ на федеральном уровне и координации деятельности государственной службы в субъектах РФ;

- финансовая необеспеченность мероприятий по реформированию государственной службы, препятствующая реализации системных изменений;
- несбалансированный характер требований к должностям государственной службы и несовершенный порядок подбора кадров в органах государственной власти, создающий возможности для проявления непрофессионализма и коррупции в системе государственной службы.

В среднесрочной перспективе:

- слабая координация мероприятий реформы государственной службы с направлениями других реформ в сфере государственного управления (административной и бюджетной реформами, развитием местного самоуправления), вызывающая отсутствие системного подхода к совершенствованию аппарата управления;
- неоптимальный подход к регламентации понятия государственной службы, определяющий ее как обслуживающую деятельность в органах власти, что создает искусственную изоляцию государственной службы от бюджетной сферы и снижает стимулы в деятельности государственных служащих к удовлетворению нужд экономики и российского общества;
- отсутствие оценки эффективности института государственной службы с использованием показателей общественной удовлетворенности и показателей, характеризующих социально-экономическое развитие, что способствует обособлению госслужбы от нужд общества и ее неэффективности.

В долгосрочной перспективе:

- слабость механизмов общественного контроля за деятельностью государственной службы, приводящая к тому, что ее реформирование осуществляется изнутри и недостаточно связано с направлениями модернизации экономики и социальной сферы;
- сопротивление государственной службы как силовой системы попыткам изменений, тормозящее усилия по ее реформированию;
- игнорирование научных подходов в практике реализации реформ в сфере государственной службы, приводящее к попыткам осуществлять изменения в «ручном» режиме, краткосрочными кампаниями, без разъяснения целей, что приводит к сворачиванию реформ без достижения поставленных целей.

В качестве основных точек роста (драйверов) для преодоления указанных барьеров представляются следующие позиции.

В краткосрочной перспективе:

- развитие информационно-коммуникационных технологий, расширение доступа населения к современным средствам коммуникации, что позволяет применять новые подходы в управлении (предоставление электронных государственных услуг, онлайн-опросы, порталы открытых данных и пр.);
- расширение участия гражданского общества в государственном управлении, включая создание общественных советов при органах власти, внедрение общественной, в том числе антикоррупционной, экспертизы проектов правовых актов, развитие практики общественных слушаний и пр.;
- внедрение антикоррупционных технологий на государственной службе, включая публикацию сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера госслужащих и членах их семей, запрет для государственных служащих иметь банковские счета за рубежом.

В среднесрочной перспективе:

- использование потенциала общества при подготовке государственных решений, например, путем опросов, внедрения технологий краудсорсинга;
- внедрение механизмов публичной оценки деятельности руководителей в системе государственной службы, в том числе с учетом качества предоставления государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения руководителями своих должностных обязанностей;
- расширение практики привлечения независимых организаций к реализации отдельных функций государственных органов (аутсорсинг) или для проведения кадровых процедур (центры оценки, кадровый ассессмент);

В долгосрочной перспективе:

- внедрение в государственных органах систем управления качеством;
- развитие системы управления по результатам в органах власти, включая программное финансирование, публикацию докладов об основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования, развитие вневедомственного контроля за целевым расходованием бюджетных средств;

- внедрение механизмов оплаты по результатам деятельности в системе государственной службы, разработка ключевых показателей эффективности;
- использование в программных документах государственных органов отдельных международных показателей, основанных на количественной оценке (например, рейтинга Doing Business), а также расширение практики оценки деятельности органов власти и должностных лиц на основании количественных показателей (например, доклады о комплексной оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ).

Представляется, что развитие системы государственной службы может происходить в условиях реализации одной из следующих альтернатив:

1) Оптимальный сценарий, предполагающий комплексное повышение эффективности государственной власти, связанное с ее реформированием на принципах открытости и подотчетности гражданскому обществу. Это позволит повысить общественное доверие к институтам государственной власти и превратить аппарат государственной службы в инструмент, способствующий повышению эффективности социально-экономического развития страны.

Риски данной альтернативы связаны с тем, что она предполагает реализацию комплекса взаимосвязанных мероприятий на протяжении продолжительного времени, что может произойти только в условиях стабильной политической поддержки и должно сопровождаться постоянным разъяснением целей и этапов реформы. В противном случае эта альтернатива рискует выродиться во вторую и третью альтернативы, соответственно.

2) Нейтральный сценарий, предполагающий внедрение современных технологий и методов, вызывающих локальное улучшение функционирования отдельных элементов без повышения эффективности системы государственной власти в целом. Реализация этой альтернативы предполагает отказ от системного повышения эффективности государственной власти и симуляцию реформы набором отдельных изменений, реализуемых в отсутствие единого плана и внешнего общественно-политического контроля.

Риски этой альтернативы связаны с тем, что изоляция системы государственной власти от общества будет нарастать, а сама эта система будет становиться архаичной и тормозить любые преобразования в экономике и социальной сфере. Следствием станет снижение рейтинга политического

руководства и разочарование в его способности решать системные проблемы.

3) Негативный сценарий, предполагающий отказ от реформирования государственного аппарата, реализацию отдельных организационных и кадровых изменений под влиянием внешних событий, управление государственной службой на уровне ведомств, а не системы в целом.

Реализация такой альтернативы — заведомый провал попытки модернизации системы государственного управления и победа интересов бюрократии над интересами общества. Консервация органов управления в современном динамично меняющемся мире чревата отставанием страны от мировых лидеров по всем пунктам глобальной повестки. Никакие реформы невозможны при существовании неэффективного аппарата, не пользующегося общественной поддержкой и действующего в собственных интересах.

### **Вектор: создание публичной службы**

Важным направлением преодоления выявленных рисков является, на наш взгляд, гармонизация правовых основ функционирования государственной службы и бюджетного сектора. Целесообразным представляется поэтапное изменение правового содержания понятия государственной службы в направлении повышения ее открытости и подконтрольности обществу.

На первом этапе, в краткосрочной перспективе, предлагается изменить подход к содержанию понятия государственной службы и изложить его в следующей формулировке: *государственная служба — это профессиональная деятельность, финансируемая из средств государственного бюджета, направленная на исполнение полномочий РФ, субъектов РФ в целях обеспечения развития экономики и повышения качества жизни граждан РФ.*

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

- отказ от понимания государственной службы в качестве специфической «служебной» деятельности создает условия для сближения ее правового содержания с иными видами деятельности в бюджетной сфере; следствием этого изменения станет постепенное приближение норм законодательства о государственной службе к общим нормам трудового права;
- отказ от упоминания об обязательном наличии гражданства РФ создает условия для привлечения на должности государственной службы в необходимых случаях специалистов, обладающих



нужными квалификациями и согласных на соблюдение установленных запретов и ограничений, вне зависимости от наличия у них гражданства иного государства;

- указание на то, что деятельность государственных служащих финансируется из бюджета, роднит государственную службу и работу в бюджетном секторе; однако в новом определении не указано, что деятельность государственных служащих финансируется исключительно из средств бюджета, что создает возможности для изменения принципов оплаты государственных служащих;
- отказ от упоминания об обслуживающем характере деятельности государственных служащих направлен на повышение личной ответственности должностных лиц, при этом определение содержит указание на то, что государственные служащие действуют от имени и в интересах государства;
- в определение введена общественная цель функционирования государственной службы, что создает правовые условия для установления режима оценки и оплаты государственных служащих не просто за замещение ими определенной должности, а за достижение установленных показателей, связанных с удовлетворением потребностей экономики и общества.

Следует дополнить законодательство о государственной службе базовым принципом построения и функционирования системы государственной службы, связанным с ориентацией государственных служащих в их деятельности на обеспечение экономического роста и повышение качества жизни граждан РФ.

На втором этапе, в среднесрочной перспективе, предполагается сближение границ государственной службы с иными видами профессиональной деятельности, осуществляемыми в интересах государства и общества.

Предварительно должны быть созданы единые правовые условия для оценки эффективности деятельности работников во всех организациях бюджетного сектора на федеральном уровне, в субъектах РФ и на муниципальном уровне. Финансирование органов власти и бюджетных организаций должно быть приведено в соответствие с реализуемыми ими функциями и достигнутыми показателями эффективности. Численность работников государственных органов и бюджетных организаций должна быть приведена в соответствие с объемом исполняемых ими функций. Приоритетом деятельности органов власти всех уровней и бюджетных органи-

заций должно стать обеспечение экономического роста и повышение качества жизни граждан.

После этого необходимость в специальном регулировании отдельных видов деятельности по исполнению функций государства отпадет и может быть реализована реформа по формированию нового вида службы — *публичной службы*.

Действие законодательства РФ о публичной службе рекомендуется распространить на:

- федеральную государственную гражданскую службу;
- государственную гражданскую службу субъектов РФ;
- муниципальную службу;
- деятельность, обозначенную в законодательстве как «государственная служба иных видов», в частности казачью службу и т.д.;
- деятельность на должностях руководителей и специалистов в государственных (муниципальных) бюджетных организациях (учреждениях), государственных внебюджетных фондах;
- деятельность руководителей на государственных (муниципальных) предприятиях, в государственных корпорациях и в компаниях, полностью принадлежащих государству.

Вопрос об отнесении к публичной службе лиц, замещающих государственные должности РФ, субъектов РФ, выборные муниципальные должности, следует решить отдельно.

Наряду с публичной службой будет действовать военная служба, имеющая особое правовое регулирование и специфику прохождения службы.

В долгосрочной перспективе следует рассматривать возможность распространения законодательства о публичной службе на профессиональную деятельность граждан в общественных организациях, некоммерческих организациях, иных организациях гражданского общества.

Таким образом, будет законодательно закреплён приоритет интересов гражданского общества, обеспечения прав человека в деятельности гражданских служащих, вне зависимости от специфики их работы.

Движение в сторону построения публичной службы требует унификации принципов законодательства. Предлагается установить единые принципы подбора кадров на все виды должностей в рамках публичной службы. Требования к кандидатам на замещение должностей в государственных, муниципальных органах и бюджетных организациях должны определяться уровнем и профилем образования, профессиональными знаниями и навыками, личными качествами, опытом работы по специальности или

стажем службы по конкретному направлению. Следует синхронизировать деятельность в этом направлении с созданием национальной системы оценки квалификаций.

Центральным звеном при построении системы публичной службы призваны стать должность и требования к ней. Каждая должность в системе государственных, муниципальных органов и в бюджетном секторе является публичной и бюджетной должностью. Публичность должности означает, что деятельность работника, замещающего данную должность, направлена на обеспечение потребностей общества в целом, а не какой-либо его части, что отличает публичную службу от работы в коммерческом секторе. Бюджетный характер должности означает, что создание каждой такой должности требует выделения на ее содержание бюджетных средств из бюджета соответствующего уровня. Из этого следует, что лица, замещающие рассматриваемые должности, в чем бы ни заключались их конкретные обязанности, подотчетны обществу (налогоплательщикам), и их деятельность оценивается по критериям социальной и бюджетной эффективности.

Должность публичной службы связана в первую очередь не с осуществлением власти, а с реализацией общественного интереса. Для этого каждая должность должна иметь свою специализацию, или профессиональное направление. Отбор на должности должен происходить с учетом специальных профессиональных знаний и опыта работы по специальности. Конкретные требования зависят от уровня должности и ее специализации. Следует расширить требования к видам деятельности, которые засчитываются в стаж государственной службы, включив в их состав осуществление работы по специальности в любой организации публичной службы.

### **Государственная кадровая политика и образ новой государственной службы**

Постепенное стирание границ между видами публичной службы способствует формированию единой кадровой политики в масштабах страны. Планирование кадровой потребности призвано осуществляться на основании требований развития отраслей экономики и социальной сферы.

Следует обеспечить свободный переход кадров из одного вида публичной службы в другой, а также между уровнями службы — федеральным, региональным и местным. Развитие института кадрового резерва публичной службы связано со следующими этапами.

В краткосрочной перспективе предполагается разработка и внедрение правовых норм в отношении федерального резерва государственной службы. Создание такого резерва запланировано, но он до сих пор не создан. Федеральный кадровый резерв должен включать граждан, претендующих на замещение должностей федеральной государственной службы и федеральных государственных служащих, включенных в резерв на выдвижение. Федеральный резерв имеет надведомственный характер, т.е. выдвижения из него возможны в рамках всей системы федеральной государственной службы.

Для завершения создания федерального кадрового резерва следует определить механизмы ротации государственных служащих. При необходимости замещения вакантной должности в любом федеральном государственном органе или его территориальном подразделении должность должна быть в приоритетном порядке предложена лицам, состоящим в федеральном кадровом резерве на должность соответствующей категории и группы. Только при отсутствии кандидатов в федеральном кадровом резерве производится замещение должности путем открытого конкурса.

Должен быть решен вопрос с уполномоченным органом, ответственным за формирование и ведение федерального кадрового резерва. Предлагается закрепить за Администрацией Президента РФ полномочия по разработке норм о федеральном кадровом резерве и контролю их реализации, а федеральному органу в сфере коммуникаций и связи поручить разработку и внедрение информационной системы, обеспечивающей формирование федерального кадрового резерва, с использованием портала управленческих кадров.

В среднесрочной перспективе предлагается создание единого кадрового резерва государственной гражданской службы федерального и регионального уровня, а также муниципальной службы. Необходимо разработать правовые рамки, позволяющие осуществлять формирование и ведение кадрового резерва, общего для всех федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

В ходе подготовки данного этапа следует унифицировать квалификационные требования к должностям федеральной государственной службы, государственной службы субъектов РФ и муниципальной службы в детализации по профессиональным специализациям. Это позволит включать граждан по их желанию после прохождения конкурса в кадровый резерв не только конкретного государственного (муниципального) органа, но и в резерв для

замещения вакантных должностей определенного уровня и профиля в любом федеральном, региональном или муниципальном органе. Реализация этого повысит мобильность и расширит практику горизонтальной ротации кадров государственной и муниципальной службы, создаст единую базу вакансий и базу членов кадрового резерва в масштабах страны.

В долгосрочной перспективе предлагается создание единого кадрового резерва государственной, муниципальной службы и бюджетного сектора. В ходе подготовки данного этапа должны быть унифицированы требования к подбору, оценке и оплате работников бюджетного сектора.

После юридического оформления публичной службы формирование единого кадрового резерва призвано обеспечить реализацию государственной кадровой политики, маневрирование кадровыми ресурсами страны.

Важнейшим направлением проектирования структуры публичной службы является обеспечение действенного контроля над ее функционированием.

Подконтрольность обществу деятельности государственных (муниципальных) органов и бюджетных организаций должна быть обеспечена:

- обязательной публикацией в открытом доступе материалов, связанных с направлениями их деятельности и показателями оценки эффективности;
- практикой общественной оценки деятельности публичных органов и организаций и их руководителей на регулярной основе;
- разработкой, применением и актуализацией методик оценки общественной удовлетворенности качеством оказания публичных услуг;
- размещением в открытом доступе отчетных материалов о деятельности публичных организаций и должностных лиц;
- участием представителей граждан и общественных организаций в деятельности общественных советов и экспертных площадок, создаваемых на базе государственных (муниципальных) органов и бюджетных организаций;
- участием представителей профессиональных и общественных организаций в формировании квалификационных требований к должностям публичной службы, а также в процедурах подбора и оценки должностных лиц.

Часть этих мероприятий уже реализуется, для некоторых созданы правовые рамки. Важно обеспечить в будущем не формальное, а фактическое участие общества в деятельности органов публичного управления, а также развивать инструменты

такого участия по мере развития эффективного государства, включая формирование публичной службы.

Требования к должностям государственной службы и критерии оценки профессиональной деятельности государственных служащих должны публиковаться в открытом доступе и проходить общественную экспертизу.

Согласованность методологических подходов при составлении профессиональных стандартов, образовательных стандартов и квалификационных требований к должностям государственной службы позволит государственным органам черпать кадры из отраслей экономики, а представителям профессиональных сообществ участвовать в процедурах подбора и оценки кадров государственной службы в качестве экспертов.

Государственным органам следует привлекать представителей объединений работников и работодателей, отраслевые саморегулируемые организации и иные профессиональные организации в области своей компетенции в процессе формирования квалификационных требований к должностям государственной службы. Это обеспечит общественную экспертизу требований к государственным служащим, будет способствовать детализации и спецификации требований и позволит привлекать представителей указанных профессиональных сообществ к процедурам подбора и оценки кадров государственной службы в качестве независимых экспертов. Такая практика будет способствовать повышению открытости государственной службы и противодействию коррупции.

Минтруд России призван разработать и апробировать подобные процедуры, а также отработать практику согласования квалификационных требований и профессиональных стандартов с привлечением отраслевых профессиональных объединений и экспертов. Впоследствии следует разработать методические рекомендации для органов власти субъектов РФ, позволяющие распространить описанную практику на региональный уровень.

## Выводы

В современных условиях государственная служба в рамках концепции общественно-государственного управления становится деятельностью широкого круга граждан, не всегда связанных с государством контрактными обязательствами. Речь идет об экспертах, активных гражданах, представителях гражданских сообществ. Центральным элементом современного управления становятся общественные блага, их производство и обмен ими.

В законодательстве заложены предпосылки для модернизации государственной службы с учетом современных тенденций. Согласно Концепции реформирования (2001 г.), деятельность системы государственной службы направлена в первую очередь на непосредственное выполнение функций государства и лишь в последнюю очередь на обеспечение деятельности органов власти и лиц, замещающих государственные должности.

Важным направлением реформирования является гармонизация правовых основ функционирования государственной службы и бюджетного сектора. Целесообразно поэтапное изменение правового содержания государственной службы в направлении повышения ее открытости, формирования новой системы публичной службы. Публичная служба ориентирована не столько на осуществление власти, сколько на удовлетворение общественного интереса.

Реализация предложенного комплекса мер позволит преодолеть такие негативные факторы, как низкий уровень доверия общества к представителям государственной власти, слабость кадрового потенциала отдельных регионов и муниципальных образований, разобщенность норм и требований к должностям разных видов и уровней государственной и муниципальной службы. Важным элементом является стирание искусственной границы между работниками органов государственной власти, местного самоуправления и бюджетных организаций. На деле все эти кадры решают общую задачу – реа-

лизуют государственную политику в различных отраслях и сферах.

Формирование публичной службы позволит реализовывать кадровую политику в масштабах всего бюджетного сектора страны, увеличить кадровый потенциал, трудовую мобильность, усилить региональную и ведомственную интеграцию, приблизить функционирование органов управления к потребностям населения и экономики. Следует синхронизировать деятельность в этом направлении с созданием национальной системы оценки квалификаций.

Предлагается создание единого кадрового резерва публичной службы, что расширит практику горизонтальной ротации кадров, создаст единую базу вакансий и базу членов кадрового резерва. Эти меры направлены на повышение открытости системы государственной службы, сближение ее с муниципальной службой, усиление межрегиональных связей, межведомственной кооперации и противодействие коррупции.

Важно переориентировать деятельность представителей государства с обеспечения внутренних процессов в органах власти на решение задач общественного развития, что особенно важно в период экономических трудностей и внешнеполитического давления на нашу страну, наблюдающихся в настоящее время. Системный подход к созданию публичной службы позволит повысить эффективность государственных институтов и их устойчивость перед лицом глобальной нестабильности.

## Литература

1. Магомедов К.О. Социологический мониторинг кадровой коррупции в системе государственного и муниципального управления [Текст] / К.О. Магомедов // Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные перемены. – 2016. – № 2. – С. 213–215.
2. Vries M. de, Nemec J. Public sector reform: an overview of recent literature and research on NPM and alternative paths // The International Journal of Public Sector Management, 2013. Vol. 26, No. 1, pp. 4–16.
3. Sager F., Rosser C. Weber, Wilson, and Hegel. Theories of Modern Bureaucracy // Public Administration Review, 2009. Vol. 69, No 6, pp. 1136–1147.
4. Вебер М. Политические работы (1895–1919) [Текст] / М. Вебер. – М.: Праксис, 2003. – 424 с.
5. Вильсон В. Государство. Прошлое и настоящее конституционных учреждений [Текст] / В. Вильсон. – М.: Изд. Сытина, 1905. – 346 с.
6. Tullock G. The Politics of Bureaucracy. New York: Public Affairs Press, 1965. 346 p.
7. Dunleavy P., Hood C. From Old Public-Administration to New Public Management // Public Money & Management, 1994. Vol. 14, Issue 3, pp. 9–16.

## References

1. Magomedov K.O. Sotsiologicheskii monitoring kadrovoy korruptsii v sisteme gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya [Sociological monitoring of personnel corruption in the state and municipal management system]. *Monitoring obshchestvennogo mneniya: Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny* [Monitoring of Public Opinion: Economic and social changes]. 2016, I. 2, pp. 213–215.
2. Vries M. de, Nemec J. Public sector reform: an overview of recent literature and research on NPM and alternative paths // The International Journal of Public Sector Management, 2013, Vol. 26, No. 1, pp. 4–16.
3. Sager F., Rosser C. Weber, Wilson, and Hegel: Theories of Modern Bureaucracy // Public Administration Review, 2009, Vol. 69, No 6, pp. 1136–1147.
4. Veber M. *Politicheskie raboty (1895-1919)* [Political work (1895-1919)]. Moscow, Praksis Publ., 2003. 424 p.
5. Vil'son V. *Gosudarstvo. Proshloe i nastoyashchee konstitutsionnykh uchrezhdeniy* [State. Past and present of the constitutional institutions]. Moscow, Sytina Publ., 1905. 346 p.
6. Tullock G. The Politics of Bureaucracy. New York: Public Affairs Press, 1965. 346 p.

8. Niskanen W.A. Bureaucracy and Public Economics. Cheltenham: Edward Elgar, 1996. 128 p.
9. Olsen J.P. Governing through Institution Building: Institutional Theory and Recent European Experiments in Democratic Organization. Oxford: Oxford University Press, 2010. 224 p.
10. Drechsler W. The Rise and Demise of the New Public Management // Post-autistic economics review. 2005. Issue 33, pp. 17–28.
11. Peters G.B. The future of governing. 2<sup>nd</sup> ed. Lawrence: University Press of Kansas, 2001. 320 p.
12. Goldfinch S., Walli, J. Two Myths of Convergence in Public Management Reform // Public Administration, 2010. Vol. 88, Issue 4, pp. 1099–1115.
13. Rawls J.A. Theory of Justice. Cambridge: University Press, 1971. 140 p.
14. Greve B. Welfare and Welfare State: Present and Future. London: Routledge, 2014. 234 p.
15. Heritier P., Silvestri P. (Eds.) Good government, Governance, Human complexity. Luigi Einaudi's legacy and contemporary societies. Firenze, 2012. 340 p.
16. Provan K.G., Keni, P. Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness // Journal of Public Administration Research and Theory. 2008, Issue 2, pp. 215–229.
17. Osborne S., Radnor Z., Strokosch K. Co-Production and the Co-Creation of Value in Public Services: A suitable case for treatment? // Public Management Review, 2016. Vol. 18, Issue 5, pp. 639–653.
18. Van Eijk C., Steen T. Why engage in co-production of public services? Mixing theory and empirical evidence // International Review of Administrative Sciences, 2016. Vol. 82, Issue 1, pp. 28–46.
19. Van De Walle S., Steijn B., Jilke S. Extrinsic motivation, PSM and labor market characteristics: a multilevel model of public sector employment preference in 26 countries // International Review of Administrative Sciences. 2015. Vol. 81. No. 4, pp. 833–855.
20. Denhardt R.B., Denhardt J.V. The New Public Service: Serving Rather Than Steering // Public Administration Review, 2000, Vol. 60, Issue 6, pp. 549–559.
21. Denhardt J.V., Denhardt R.B. The New Public Service Revisited // Public Administration Review, 2015, Vol. 75, Issue 5, pp. 664–672.
22. Junjan V. PAR in Academic and Professional Literature: A Comparison of the Recent EU Accession Waves. In: Europeization in Public Administration Reforms. Ed. by J. Nemec. Bratislava: NISPAcee Press, 2016. 458 p.
23. Hardiman N., Scott C. Governance as Polity: An Institutional Approach to the Evolution of State Functions in Ireland // Public Administration, 2010, Vol. 88, Issue 1, pp. 170–189.
24. Оболонский А.В. Кризис эффективности административно-бюрократического государства и поиски выхода [Текст] / А.В. Оболонский // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2014. — № 2. — С. 145–171.
25. Shultz D. The Idea of the “State” in Contemporary Public Administration Theory // Вестник РУДН. — 2014. — № 1. — С. 90–102.
26. Барабашев А.Г. Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии [Текст] / А.Г. Барабашев //
7. Dunleavy P., Hood C. From Old Public-Administration to New Public Management // Public Money & Management, 1994, Vol. 14, Issue 3, pp. 9–16.
8. Niskanen W.A. Bureaucracy and Public Economics. Cheltenham: Edward Elgar, 1996. 128 p.
9. Olsen J.P. Governing through Institution Building: Institutional Theory and Recent European Experiments in Democratic Organization. Oxford: Oxford University Press, 2010. 224 p.
10. Drechsler W. The Rise and Demise of the New Public Management // Post-autistic economics review. 2005. Issue 33. pp. 17–28.
11. Peters G.B. The future of governing. 2<sup>nd</sup> ed. Lawrence: University Press of Kansas, 2001. 320 p.
12. Goldfinch S., Walli, J. Two Myths of Convergence in Public Management Reform // Public Administration, 2010, Vol. 88, Issue 4, pp. 1099–1115.
13. Rawls J.A. Theory of Justice. Cambridge: University Press, 1971. 140 p.
14. Greve B. Welfare and Welfare State: Present and Future. London: Routledge, 2014. 234 p.
15. Heritier P., Silvestri P. (Eds.) Good government, Governance, Human complexity. Luigi Einaudi's legacy and contemporary societies. Firenze, 2012. 340 p.
16. Provan K.G., Keni, P. Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness // Journal of Public Administration Research and Theory. 2008, Issue 2, pp. 215–229.
17. Osborne S., Radnor Z., Strokosch K. Co-Production and the Co-Creation of Value in Public Services: A suitable case for treatment? // Public Management Review, 2016, Vol. 18, Issue 5, pp. 639–653.
18. Van Eijk C., Steen T. Why engage in co-production of public services? Mixing theory and empirical evidence // International Review of Administrative Sciences, 2016, Vol. 82, Issue 1, pp. 28–46.
19. Van De Walle S., Steijn B., Jilke S. Extrinsic motivation, PSM and labor market characteristics: a multilevel model of public sector employment preference in 26 countries // International Review of Administrative Sciences. 2015. Vol. 81. No. 4. pp. 833–855.
20. Denhardt R.B., Denhardt J.V. The New Public Service: Serving Rather Than Steering // Public Administration Review, 2000, Vol. 60, Issue 6, pp. 549–559.
21. Denhardt J.V., Denhardt R.B. The New Public Service Revisited // Public Administration Review, 2015, Vol. 75, Issue 5, pp. 664–672.
22. Junjan V. PAR in Academic and Professional Literature: A Comparison of the Recent EU Accession Waves. In: Europeization in Public Administration Reforms. Ed. by J. Nemec. Bratislava: NISPAcee Press, 2016. 458 p.
23. Hardiman N., Scott C. Governance as Polity: An Institutional Approach to the Evolution of State Functions in Ireland // Public Administration, 2010, Vol. 88, Issue 1, pp. 170–189.
24. Obolonskiy A.V. Krizis effektivnosti administrativno-byurokraticheskogo gosudarstva i poiski vykhoda [The crisis of the effectiveness of administrative and bureaucratic state and the search for yield]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya* [Questions of state and municipal government]. 2014, I. 2, pp. 145–171.
25. Shultz D. The Idea of the “State” in Contemporary Public Administration Theory [Administration Theory]. *Vestnik*

- Вопросы государственного муниципального управления. — 2016. — № 3. — С. 163–194.
27. Барабашев А.Г. Теоретические ориентиры дальнейшего развития государственной службы Российской Федерации [Текст] / А.Г. Барабашев // Вопросы государственного муниципального управления. — 2007. — № 1. — С. 19–52.
28. Адамович А. Реформирование системы государственной службы Российской Федерации [Текст] / А. Адамович // Государственная служба. — 2014. — № 1. — С. 80–83.
- RUDN* [Bulletin of Peoples' Friendship University]. 2014, I. 1, pp. 90–102.
26. Barabashev A.G. Krizis gosudarstvennogo upravleniya i ego vliyanie na osnovnye administrativnye paradigmy gosudarstva i byurokratii [The crisis of governance and its impact on the basic paradigm of the state administration and bureaucracy]. *Voprosy gosudarstvennogo munitsipal'nogo upravleniya* [Questions of public municipal management]. 2016, I. 3, pp. 163–194.
27. Barabashev A.G. Teoreticheskie orientiry dal'neyshego razvitiya gosudarstvennoy sluzhby Rossiyskoy Federatsii [Theoretical guidelines for the further development of the state service of the Russian Federation]. *Voprosy gosudarstvennogo munitsipal'nogo upravleniya* [Questions of public municipal management]. 2007, I. 1, pp. 19–52.
28. Adamovich A. Reformirovanie sistemy gosudarstvennoy sluzhby Rossiyskoy Federatsii [Reform of the Russian Federation civil service]. *Gosudarstvennaya sluzhba* [Public service]. 2014, I. 1, pp. 80–83.

УДК 351

DOI 10.12737/24702

Получено 15.11.2016 Одобрено 23.01.2017 Опубликовано 22.03.2017

**Любина О.Н.**

Заместитель заведующего  
кафедрой государственного  
управления и кадровой политики  
Московского городского  
университета управления  
Правительства Москвы, Москва

e-mail: lubina22@yandex.ru

## Государственная молодежная политика: особенности реализации и отражение в государственных программах Российской Федерации и города Москвы

### Аннотация

В статье рассмотрена сущность государственной молодежной политики и направления ее реализации на уровне Российской Федерации и города Москвы, сделан анализ государственных программ с позиции отражения в них мероприятий молодежной политики, высказана необходимость формирования единых подходов к правовому регулированию государственной молодежной политики в Российской Федерации и субъектах РФ.

### Ключевые слова:

молодежь, молодое поколение, государственная молодежная политика, государственные программы, цели реализации молодежной политики, нормативные правовые основы молодежной политики.

**Lyubina O.N.**

Deputy Head of Public Administration  
and HR Policy Department, Moscow  
Metropolitan Governance University,  
Moscow

e-mail: lubina22@yandex.ru

## State Youth Policy: Peculiarities of Implementation and Reflection in the State Programs of the Russian Federation and Moscow City

### Abstract

The article considers the essence of the state youth policy and the directions of its implementation at the level of the Russian Federation and Moscow city. The analysis of government programs is made from a position of reflection in them of youth policy events. The necessity of common approaches development to the legal regulation of the state youth policy in the Russian Federation and its subjects is expressed.

### Keywords:

youth, young generation, state youth policy, government programs, the goals of implementation of youth policy, normative-legal basis of youth policy.

В последние два десятилетия наше государство претерпевает существенные политические и экономические изменения, что приводит к проблемам в различных сферах жизни российских граждан, особенно молодежи. Несмотря на все позитивные реформы Правительства, проблема реализации молодежной политики остается открытой.

Молодежь сегодня — это поколение, которое влияет на дальнейшую судьбу России; это поколение, которое выделяется среди остальных социальных слоев населения уровнем мобильности, интеллектуальной деятельностью и здоровьем. Решению проблем молодых граждан всегда уделялось первостепенное внимание со стороны государства. В России актуальные вопросы молодежной политики стали предметом обсуждения и исследования ученых и политических деятелей, представителей власти и различных общественных структур. Исследователи рассматривают ее как часть государственной политики, часть социальной политики, направление политики народосохранения.

Повышенный интерес к молодежной политике вызван в том числе и тем, что молодежь как социальная группа занимает более 18% (27 588 тыс. человек в возрасте от 15 до 29 лет) общей численности населения в Российской Федерации — 146 545 тыс. человек (по данным Федеральной службы государственной статистики по состоянию на ноябрь 2016 г.) [10]. Реальная цифра несколько больше, поскольку в нашей стране молодыми людьми являются граждане в возрасте от 14 до 30 лет [11]. Отметим, что в мировой практике не существует единства взглядов по классификации населения, относящегося к «молодежи». В странах встречаются разные критерии для включения в общую численность молодежи: географическое расположение государства, национальность или пол граждан, уровень доходов, тип деятельности и другие особенности.

В качестве еще одной причины интереса к молодежной политике можно указать неокончательную сформированность нормативной правовой базы ее реализации как на уровне государства, так и субъ-

ектов РФ, несмотря на то, что переосмысление основ молодежной политики началось в 90-е гг. прошлого столетия после распада СССР. Именно тогда были приняты основные нормативные правовые акты в области государственной молодежной политики, которые и сегодня являются актуальными. Фундаментом реализации молодежной политики является Указ Президента РФ от 16 сентября 1992 г. № 1075 «О первоочередных мерах в области государственной молодежной политики» и Постановление Верховного Совета РФ от 3 июня 1993 г. № 5090-1 «Об основных направлениях государственной молодежной политики в Российской Федерации». Эти нормативные акты и принятый вслед за ними Федеральный закон от 26 мая 1995 г. № 98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» напрямую были связаны с реорганизацией идеологического устройства и социально-политическими изменениями в государстве.

Ниже приведены основные цели реализации молодежной политики, поставленные на государственном уровне [14]:

- социокультурное, нравственное и физическое развитие молодежи;
- отказ от нарушения прав молодых людей по признаку возраста;
- создание условий для более тесной интеграции молодых людей в совместной социоэкономической, политической и нравственной жизни общества;
- расширение прав молодежи в выборе своей карьеры, достижение личного успеха;
- образование и воспитание молодежи;
- использование необходимого потенциала молодых людей в государственном и социальном развитии.

На федеральном уровне, а впоследствии и на региональном уровне начали формироваться новые подходы к «обузданию» молодого поколения в строгом соответствии с ценностями демократического устройства страны, а также определяться будущее государственной молодежной политики.

Затем было принято еще большее количество нормативных правовых актов, которые послужили основой для дальнейшего совершенствования государственной молодежной политики. Органы государственной власти начали заниматься молодежной политикой более комплексно после провозглашения в Российской Федерации «Года молодежи» в 2009 г. Расходы федерального бюджета, направленные на молодежную политику, выросли более чем в 9 раз: начиная с 2012 г. государство расходует

более 5,4 млрд руб. ежегодно [6]. Отметим, что бюджетные средства направляются не только на представителей молодежи, но и профессиональные сообщества, которые с ними тесно связаны, т.е. врачей, преподавателей, социальных работников и т.д.

Сегодня молодежная политика — это интеграция отдельных программ и проектов, ориентированных на молодежь, в единое целое при усилении регулирующей роли современного государства [4, с. 73]. Все основные приоритеты должны реализовываться не только на федеральном, но и на региональном уровне. В противном случае молодежная политика будет неэффективной, поскольку не будет затрагивать все сферы жизнедеятельности молодого поколения.

Вектором осуществления ключевых целей государственной молодежной политики в современной России является распоряжение Правительства РФ от 29 ноября 2014 г. № 2403-р «Об утверждении Основ государственной молодежной политики РФ на период до 2025 года». Согласно распоряжению, «государственная молодежная политика» — направление деятельности Российской Федерации, представляющее собой систему мер нормативно-правового, финансово-экономического, организационно-управленческого, информационно-аналитического, кадрового и научного характера, реализуемых на основе взаимодействия с институтами гражданского общества и гражданами, активного межведомственного взаимодействия, направленных на гражданско-патриотическое и духовно-нравственное воспитание молодежи, расширение возможностей для эффективной самореализации молодежи и повышение уровня ее потенциала в целях достижения устойчивого социально-экономического развития, глобальной конкурентоспособности, национальной безопасности страны, а также упрочения ее лидерских позиций на мировой арене» [9]. Именно этот документ определил основные положения молодежной политики Российской Федерации в интересах страны и общества.

К подобным положениям можно отнести:

- вовлечение молодежи в социальную практику;
- поддержка молодых семей, в частности содействие решению жилищных проблем;
- решение проблем безработицы среди молодежи, развитие молодежного предпринимательства и экономической самостоятельности;
- содействие и поддержка в области охраны здоровья молодого поколения, пропаганда здорового образа жизни и профилактика девиаций;
- формирование условий для гражданского становления, духовно-нравственного и патриотического воспитания молодежи [5].



В субъектах Российской Федерации, благодаря перечисленным нормативным актам, сформировались региональные законы, касающиеся конкретных областей жизни молодых людей. Например, помогающие молодежным организациям, которые поддерживают молодые семьи, талантливых молодых людей. Существуют и специальные региональные законы, дающие гарантии молодежи в сфере труда, предоставляющие государственную поддержку предпринимательской деятельности молодежи.

Отметим, что молодежная политика предполагает поэтапную реализацию мероприятий государственных программ. Особо следует выделить государственные программы Российской Федерации по направлению «Новое качество жизни» [7] (см. табл. 1).

Реализуемые государственные программы в той или иной степени касаются молодежи и направлены на решение проблем молодых граждан. Однако отсутствует государственная программа, ориентированная исключительно на молодое поколение, содержащая мероприятия сферы молодежной политики.

На региональном уровне наблюдается похожая ситуация. В Законе города Москвы от 30 сентября 2009 г. № 39 «О молодежи» сказано, что государственная молодежная политика города Москвы — «система государственных мер, направленных на создание правовых, экономических, социальных условий для реализации молодыми гражданами своих конституционных прав, участия молодежи в системе общественных отношений и реализации

ее экономического, интеллектуального и духовного потенциала в интересах общества» [2].

Для реализации молодежной политики Правительство Москвы выполняет следующие функции:

- защита конституционных прав и свобод молодежи;
- разработка и внедрение государственных программ;
- разработка и реализация программ социальной поддержки для молодых людей;
- установление полномочий органов исполнительной власти города Москвы в сфере государственной молодежной политики;
- разработка и внедрение комплексных мер по регулированию отношений в сфере труда и занятости молодых граждан;
- организация работы центров социального обслуживания, центров социальной помощи семье и детям;
- организация праздников для детей и подростков;
- организация мероприятий по правовому воспитанию молодежи;
- регулирование и межведомственное координирование мероприятий по физическому воспитанию молодежи;
- учреждение государственных учреждений в приоритетных областях государственной молодежной политики;
- формирование инфраструктуры государственной молодежной политики;

Таблица 1

#### Государственные программы Российской Федерации по направлению «Новое качество жизни»

| Наименование государственной программы РФ                                     | Ответственный исполнитель   |
|---|---|
| Развитие здравоохранения  | Министерство здравоохранения Российской Федерации                                 |
| Развитие образования» на 2013–2020 гг.  | Министерство образования и науки Российской Федерации                             |
| Социальная поддержка граждан  | Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации                       |
| «Доступная среда» на 2011–2020 гг.  | Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации                       |
| Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан РФ | Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации |
| Содействие занятости населения  | Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации                       |
| Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности              | Министерство внутренних дел Российской Федерации                                  |
| Противодействие незаконному обороту наркотиков                                | Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков        |
| «Развитие культуры и туризма» на 2013–2020 гг.                                | Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации                   |
| Развитие физической культуры и спорта   | Министерство спорта Российской Федерации  |

Таблица 2

**Основные государственные программы города Москвы, обеспечивающие реализацию конституционных прав и потенциала молодежи**

| Государственная программа города Москвы / Ответственный исполнитель  | Мероприятия программы   |
|--|---|
| «Жилище»<br>Департамент градостроительной политики города Москвы<br>Департамент городского имущества города Москвы<br>Департамент жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства города Москвы<br>Департамент капитального ремонта города Москвы  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• улучшение жилищных условий;</li> <li>• обеспечение жильем молодых семей;</li> <li>• содействие города Москвы в приобретении жилых помещений;</li> <li>• социальные выплаты молодым семьям на строительство и приобретение жилых помещений</li> </ul>   |
| «Культура Москвы на 2012–2018 годы»<br>Департамент культуры Москвы   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• обеспечение государственной поддержки приобщения молодежи к театральному и музыкальному искусству, музейно-выставочным проектам;</li> <li>• создание условий для успешной социализации и эффективной самореализации молодежи, обеспечивающие устойчивые позиции молодых москвичей в глобальной конкуренции мировых городов;</li> <li>• поддержание молодежных театральных проектов;</li> <li>• увеличение доли концертов для молодежи;</li> <li>• развитие кинокультурных центров для молодежи;</li> <li>• создание резерва кадров руководителей учреждений культуры из числа молодых специалистов;</li> <li>• проведение молодежных конкурсов и фестивалей;</li> <li>• организация работы молодежных студий «хай-тек» технологий для пользователей компьютерной и цифровой техникой;</li> <li>• закрепление в организациях культуры молодых специалистов</li> </ul> |
| «Спорт Москвы»<br>Департамент физической культуры и спорта города Москвы   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• вовлечение молодежи в регулярные занятия физической культурой и спортом</li> </ul>   |
| «Безопасный город»<br>Департамент региональной безопасности и противодействия коррупции города Москвы<br>Управление делами Мэра и Правительства Москвы   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• проведение профилактических мероприятий по разъяснению уголовной и административной ответственности за участие в противоправных действиях среди молодежи;</li> <li>• выявление, предупреждение и пресечение экстремистской деятельности со стороны молодежных структур;</li> <li>• выявление и пресечение фактов незаконного оборота наркотиков у молодежи;</li> <li>• профилактика наркомании и центров психологической помощи для молодежи;</li> <li>• проведение циклов тематических мероприятий по профилактике наркомании, табакокурения и алкоголизма в молодежной среде;</li> <li>• реализация молодежных проектов;</li> <li>• проведение городских мероприятий для нравственного развития молодежи</li> </ul>  |
| «Столичное образование»<br>Департамент образования города Москвы   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• социализация молодежи;</li> <li>• реализация программ по изучению иностранных языков молодежью;</li> <li>• развитие научно-технического творчества молодежи;</li> <li>• обеспечение эффективного использования потенциала учреждений среднего профессионального образования молодежью;</li> <li>• совершенствование механизмов военно-патриотического и духовно-нравственного воспитания молодежи;</li> <li>• вовлечение молодежи в приобретение разнообразных услуг в сфере дополнительного образования;</li> <li>• реализация программ трудоустройства молодежи;</li> <li>• создание механизмов активизации потенциала учащейся молодежи</li> </ul>  |
| «Социальная поддержка жителей города Москвы на 2012–2018 годы»<br>Департамент труда и социальной защиты населения города Москвы  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• создание условий для социально-трудовой адаптации молодых людей с ограничениями жизнедеятельности;</li> <li>• организация молодежно-патриотического воспитания;</li> <li>• дополнительное единовременное пособие в связи с рождением ребенка молодым семьям</li> </ul>   |
| «Экономическое развитие и инвестиционная привлекательность города Москвы»<br>Департамент городского имущества города Москвы<br>Департамент науки, промышленной политики и предпринимательства города Москвы<br>Департамент торговли и услуг города Москвы<br>Департамент труда и занятости населения города Москвы<br>Департамент экономической политики и развития города Москвы<br>Департамент капитального ремонта города Москвы<br>Государственная инспекция по контролю за использованием объектов недвижимости города Москвы | <ul style="list-style-type: none"> <li>• профессиональная навигация молодежи;</li> <li>• предоставление премий и грантов молодым ученым;</li> <li>• проведения мероприятий по квотированию рабочих мест для молодежи</li> </ul>   |

- образование молодежных консультативно-совещательных органов при Правительстве Москвы;
- осуществление иных полномочий, предусмотренных законами и иными нормативными правовыми актами РФ и города Москвы.

Через подведомственные департаменты Правительство Москвы реализует государственные программы города Москвы, нацеленные на повышение качества и уровня жизни молодых граждан [13] (см. табл. 2).

В то же время отметим, что в городе так же, как и на федеральном уровне, нет специальной программы, направленной исключительно на реализацию мероприятий молодежной политики. Хотя, с удовлетворением заметим, что мероприятия, ориентированные на молодых граждан, в обязательном порядке находят свое отражение в программах любого уровня. Например, федеральная целевая программа «Жилище» государственной программы «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан РФ» содержит подпрограмму, которая полностью посвящена молодым семьям, — «Обеспечение жильем молодых семей». Аналогичное мероприятие наблюдаем в государственной программе города Москвы «Жилище». Однако и сегодня более 157,36 тыс. молодых семей в Российской Федерации нуждаются в создании условий для повышения уровня обеспеченности жильем [8].

Несмотря на реализованные и планируемые для реализации мероприятия, проблемы молодежной политики по-прежнему остаются актуальными. Это и упомянутая выше проблема обеспеченности молодых семей жильем, а также проблемы получения молодежью достойного образования, социальной адаптации молодых граждан, их трудоустройства и профессионализации, проблемы предупреждения преступности и работы с молодежью по месту жительства. Решению этих и других проблем в молодежной среде может существенно помочь совершенствование правового регулирования молодежной политики. По мнению исследователей, «...основная проблема правового регулирования молодежной политики на региональном уровне связана с отсутствием законодательного регулирования молодежной политики на федеральном уровне» [3, с. 35].

В настоящее время идет активное обсуждение Стратегии развития молодежи Российской Федерации на период до 2025 года [12]. Документ призван определить цели, приоритеты и инструменты государственной молодежной политики, продумать механизмы участия инвесторов в реализации молодежных проектов и программ, содействия деятельности общественных молодежных объединений, развития инфраструктуры молодежной политики. Стратегия должна урегулировать отношения участников молодежной политики на всех уровнях власти (местном, региональном и федеральном), а также свести к минимуму внутренние противоречия, связанные с действием норм законодательства субъектов Российской Федерации по вопросам молодежной политики.

Следующим шагом для преодоления данной проблемы должно стать принятие федерального закона, который не только давал бы точное понятие государственной молодежной политики, определял характер организации направлений деятельности, но и разграничивал полномочия субъектов РФ и определял предметы ведения в сфере региональной молодежной политики [1]. основополагающими принципами данного закона должны стать: единая система приоритетов и целей; наличие в регионах независимых молодежных программ, учитывающих региональные особенности; четкое разделение полномочий в сфере молодежной политики между региональными и федеральными органами власти; создание единой концепции оценки качества и результативности реализации мероприятий молодежной политики; использование механизмов государственно-частного партнерства и др.

Для того чтобы молодежная политика не просто нормально функционировала, но и оказывала свое позитивное влияние в целом на все государство и его граждан, необходимо реализовывать комплекс мер, которые рассчитаны на долгосрочную перспективу. При этом важно, чтобы государственную молодежную политику не политизировали в своих интересах, она, прежде всего, должна быть представлена как общенациональная ценность, которая содержит идею развития государства и всего общества.

## Литература

1. Бутова Т.В. Проблемы реализации молодежной политики на муниципальном уровне [Текст] / Т.В. Бутова, А.И. Дунаева, Н.О. Удачин // Интернет-журнал Науковедение. — 2014. — № 3 (22). — С. 10.

## References

1. Butova T.V., Dunaeva A.I., Udachin N.O. Problemy realizatsii molodezhnoy politiki na munitsipal'nom urovne [Problems of realization of youth policy at the municipal

2. Закон города Москвы от 30 сентября 2009 г. № 39 «О молодежи» [Электронный ресурс] // URL: <http://www.consultant.ru/>
3. Курдюк П.М. Проблемы правового регулирования молодежной политики в Российской Федерации [Текст] / П.М. Курдюк, М.А. Егупова // Юрист – Правоведь. – 2010. – № 1. – С. 32 – 37.
4. Меркулов П.А. Российская специфика становления и реализации государственной молодежной политики [Текст] / П.А. Меркулов, В.Н. Орлова // Вестник государственного и муниципального управления. – 2015. – № 1 (16). – С. 69–75.
5. Нигматуллина Т.А. Государственная молодежная политика в федеративной России [Текст] / Т.А. Нигматуллина. – М.: Башкирский институт социальных технологий (филиал) Образовательного учреждения профсоюзов высшего образования «Академия труда и социальных отношений». – 2012. – С. 49.
6. Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. Информационно-аналитический раздел [Электронный ресурс] // URL: <http://www.minfin.ru/ru/>
7. Портал государственных программ Министерства экономического развития РФ [Электронный ресурс] // URL: <http://programs.gov.ru/Portal/>
8. Постановление Правительства РФ от 17.12.2010 г. № 1050 «О федеральной целевой программе «Жилище» на 2015–2020 годы» [Электронный ресурс] // URL: <http://www.consultant.ru/>
9. Распоряжение Правительства РФ от 29 ноября 2014 г. № 2403-р «Об утверждении Основ государственной молодежной политики РФ на период до 2025 года» [Электронный ресурс] // URL: <http://www.garant.ru/>
10. Распределение населения по возрастным группам. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс] // URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#)
11. Стратегия государственной молодежной политики в Российской Федерации до 2025 года // Официальный сайт Российской государственной библиотеки для молодежи [Электронный ресурс] // URL: <http://www.rgub.ru/>
12. Стратегия развития молодежи Российской Федерации на период до 2025 года. Официальный сайт Виртуального методического объединения библиотек и организаций, работающих с молодежью [Электронный ресурс] // URL: <http://vmo.rgub.ru/files/project-937-2.pdf>
13. Тематический навигатор Правительства Москвы [Электронный ресурс] // URL: <http://budget.mos.ru/>
14. Федеральный закон от 26.05.1995 г. № 98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» [Электронный ресурс] // URL: <http://www.garant.ru/>
- level]. *Internet-zhurnal Naukovedenie* [Internet magazine Naukovedenie]. 2014, I. 3 (22), p. 10.
2. *Zakon goroda Moskvy ot 30 sentyabrya 2009 g. № 39 «O molodezhi»* [Moscow City Law dated September 30, 2009 № 39 “On Youth”]. Available at: <http://www.consultant.ru/>
3. Kurdyuk P.M., Egupova M.A. Problemy pravovogo regulirovaniya molodezhnoy politiki v Rossiyskoy Federatsii [Problems of legal regulation of youth policy in the Russian Federation]. *Yurist – Pravoved* [Jurist - Pravoved]. 2010, I. 1, pp. 32 – 37.
4. Merkulov P.A., Orlova V.N. Rossiyskaya spetsifika stanovleniya i realizatsii gosudarstvennoy molodezhnoy politiki [Russian specifics of formation and realization of the state youth policy]. *Vestnik gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya* [Herald of state and municipal government]. 2015, I. 1 (16), pp. 69–75.
5. Nigmatullina T.A. *Gosudarstvennaya molodezhnaya politika v federativnoy Rossii* [State youth policy in federal Russia]. Moscow, Bashkirskiy institut sotsial'nykh tekhnologii (filial) Obrazovatel'nogo uchrezhdeniya profsoyuzov vysshego obrazovaniya «Akademiya truda i sotsial'nykh otnosheniy» Publ., 2012, p. 49.
6. *Ofitsial'nyy sayt Ministerstva finansov Rossiyskoy Federatsii. Informatsionno-analiticheskiy razdel* [The official website of the Ministry of Finance of the Russian Federation. Information and Analysis section]. Available at: <http://www.minfin.ru/ru/>
7. *Portal gosudarstvennykh programm Ministerstva ekonomicheskogo razvitiya RF* [The portal of the state programs of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation]. Available at: <http://programs.gov.ru/Portal/>
8. *Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 17.12.2010 g. № 1050 «O federal'noy tselevoy programme “Zhilishche” na 2015 – 2020 gody»* [Government Decree of 17.12.2010 № 1050 “On the federal targeted program” Housing “for 2015 - 2020”]. Available at: <http://www.consultant.ru/>
9. *Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 29 noyabrya 2014 g. № 2403-r «Ob utverzhdenii Osnov gosudarstvennoy molodezhnoy politiki RF na period do 2025 goda»* [Decree of the RF Government on November 29, 2014 № 2403-r “On approval of the State Youth Policy of the Russian Federation for the period till 2025”]. Available at: <http://www.garant.ru/>
10. *Raspredelenie naseleniya po vozrastnym gruppam. Ofitsial'nyy sayt Federal'noy sluzhby gosudarstvennoy statistiki* [Population distribution by age groups. The official website of the Federal Service of State Statistics]. Available at: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#)
11. *Strategiya gosudarstvennoy molodezhnoy politiki v Rossiyskoy Federatsii do 2025 goda* [Strategy of the state youth policy in the Russian Federation till 2025]. *Ofitsial'nyy sayt Rossiyskoy gosudarstvennoy biblioteki dlya molodezhi* [Official website of the Russian State Library for the Youth]. Available at: <http://www.rgub.ru/>
12. *Strategiya razvitiya molodezhi Rossiyskoy Federatsii na period do 2025 goda. Ofitsial'nyy sayt Virtual'nogo metodicheskogo ob"edineniya bibliotek i organizatsiy, rabotayushchikh s molodezh'yu* [Russian Youth Development Strategy for the period until 2025. The official website of the Virtual methodical association of libraries and organizations working with young people]. Available at: <http://vmo.rgub.ru/files/project-937-2.pdf>

13. *Tematicheskiy navigator Pravitel'stva Moskvy* [Subject navigator Moscow government]. Available at: <http://budget.mos.ru/>
14. *Federal'nyy zakon ot 26.05.1995 g. № 98-FZ «O gosudarstvennoy podderzhke molodezhnykh i detskikh obshchestvennykh ob"edineniy»* [The Federal Law of 26.05.1995, № 98-FZ “On state support of youth and children’s public associations”]. Available at: <http://www.garant.ru/>

**Охотский Е.В.**

д-р социол. наук, профессор  
кафедры государственного  
управления и права Факультета  
государственного управления  
МГИМО МИД России, Москва

e-mail: e.ohotskii@mail.ru

## Государственный режим и стиль управленческой деятельности: трудности демократической трансформации

**Аннотация**

В статье предпринята попытка проанализировать научную актуальность и практическую значимость для современной системы государственного управления проблематики режима правления и стиля управленческой деятельности, их форм и проявлений в практической деятельности. При этом исследуются базовые качественные характеристики и стилевые особенности функционирования аппарата государственного управления, трудности оптимизации служебной деятельности, проблемность и противоречивость преодоления коррупционно-бюрократических патологий, угроз, дисфункций и иных деформаций в практике государственного администрирования. Подчеркивается, что в определенный момент коррупционно-бюрократические механизмы превращаются в латентно-теневую систему управления, противостоять которой очень непросто. В результате сверху водворяются канцелярщина, коррупционный произвол, бездушие и безответственность, а внизу начинает господствовать правовой нигилизм, недоверие к властям, двойные стандарты.

Анализируя различные виды стилей, автор специально останавливается на оптимально-эффективном стиле служебной деятельности, акцентирует внимание на его ценностных преимуществах и путях овладения, вводит в научный оборот понятие «стиль подлости и лицемерия» – стиль, основанный на лжи, двойных стандартах, фальсификациях, провокациях и коррупции.

В статье представлены некоторые оценочные суждения, сделаны соответствующие обобщения и выводы, анализируются меры, которые предпринимаются государством в плане наведения должного порядка в системе государственного управления и государственной службы. Сформулированы также предложения, которые, по мнению автора, помогут качественно реализовать те задачи, которые ставит государство в части демократизации управления и его инновационного обновления, борьбы с формализмом, бюрократическими злоупотреблениями, коррупцией, аппаратной замкнутостью.

**Ключевые слова:**

авторитаризм, государственное управление, бюрократизм, коррупция, демократия, нравственные основы служебных отношений, противодействие коррупции, профессионализм, рациональная бюрократия, режим правления, пути оптимизации стиля, стиль управления, стиль внесистемного управления.

**Okhotsky E.V.**

Doctor of Social Sciences, Professor,  
Department of Public Administration  
and Law, International Institute of  
Administration, Moscow State Institute  
of International Relations (University)  
of Russia's Ministry of Foreign Affairs,  
Moscow

e-mail: e.ohotskii@mail.ru

## State Mode and Management Style: the Difficulties of Democratic Transformation

**Abstract**

The article attempts to analyze the scientific relevance and practical relevance for the modern system of public administration mainstreaming mode of governance and management style, their forms and manifestations in practice. Thus explores the underlying quality characteristics and stylistic peculiarities of functioning of the state apparatus, the difficulty of optimizing performance, problematic and contradictory nature of overcoming corruption and bureaucratic pathologies, threats, dysfunctions and other deformations in the practice of public administration. It is emphasized that at some point the corrupt and bureaucratic mechanisms become latent shadow control system, which resist very difficult. In the result remain on top of the bureaucracy, the corruption, the brutality, the callousness and irresponsibility, and the bottom begins to dominate legal nihilism, distrust of authorities, double standards.

Analyzing the distinguished types of styles, the author stops at the optimally-effective style performance focuses on the value of the benefits and ways of learning, introduces into scientific circulation the concept of "style of meanness and hypocrisy" – style, based on lies, double standards, fraud, provocations and corruption.

This article presents some value judgments made appropriate generalizations and conclusions, analyzes the actions taken by a state in respect of establishing proper order in the system of public administration and public service. Formulated proposals which, in the opinion of the author, will help accurately implement the tasks put by the state in terms of democratic governance and innovation updates of the struggle against formalism, bureaucratic abuse, corruption, hardware isolation.

**Keywords:**

authoritarianism, governance, bureaucracy, corruption, democracy, moral foundations to official relations, anti-corruption, professionalism, rational bureaucracy, system of government, ways of optimization style, management style, style of the non-systemic control.

### **Режим государственного правления: типологическое разнообразие, особенности**

Последние годы вопросам политического режима и стиля государственно-управленческой деятельности уделяется недостаточно внимания. Причем не только в практическом отношении, но и в научном аспекте. Примерно такое отношение к указанной проблематике господствовало в советские времена. Лишь в годы перестройки и кардинальных рыночно-демократических трансформаций что-то начало меняться в конструктивную сторону. На какое-то время вопросы режима правления, стилевые аспекты и проблемы эффективности политико-управленческой деятельности вышли даже на ведущие позиции научного поиска. В распоряжении специалистов появилось немало интересных работ, предметом которых стали теоретико-методологические проблемы рациональной бюрократии, бюрократизма и номенклатурности, политические, экономические, этические и социально-психологические условия эффективности государственной машины. Начали проводиться специальные исследования, в том числе докторского уровня. Свою стимулирующую роль сыграла резолюция XIX Всесоюзной партийной конференции 1988 г. «О борьбе с бюрократизмом».

Отсутствие должного внимания со стороны ученых и политической общественности не означает, что проблема отсутствует. В том числе проблема демократии, демократизации правящего режима, овладения современным демократическим стилем управления. Наверное, неслучайно практически во всех президентских посланиях Федеральному Собранию РФ вопросы качества государственного менеджмента и его стилевые аспекты неизменно занимают ведущее место в кадровой проблематике. Так, в Послании на 2017 г. Президент счел необходимым еще раз обратить внимание на то, что управлять «на зыбкой почве слабого государства» и «безвольной власти» невозможно, на недопустимость формально-безразличного отношения к людям, призвал «не прятаться в служебных кабинетах, не бояться диалога с людьми», поддерживать их инициативу [16].

В процессе научного поиска предлагаются различные трактовки понятия «государственный режим» — важнейшей системной характеристики установленного в стране порядка. Й. Шумпетер, например, под режимом властно-государственного руководства понимал специфический тип институционального устройства, включая не только характер государ-

ственного воздействия сверху, но и «обратную связь» посредством массового давления, выборов и контроля. Р. Даль в основу научной трактовки режима положил критерий конкурентности в борьбе за власть и степень вовлеченности граждан в управление делами государства. Отсюда несколько типов политических режимов: гегемонии с жестким ограничением прав и свобод граждан, запрещением оппозиции, отсутствием плюрализма; соревновательной олигархии, которая признает конкуренцию, но только на уровне правящей элиты; полиархии — режима, находящегося ближе всего к демократическому идеалу. С. Хантингтон предложил свой подход, поделил режимы на военные, однопартийные, либеральные, квазидемократические и переходные, выделяя, соответственно, четыре типа недемократических режимов.

Классификацию режимов правления можно продолжать — критериев, подходов и оценок существует множество. Тем не менее в одном мнении подавляющего большинства исследователей совпадает: режим правления — это способ властвования, который определяет формы, методы, способы и стили, при помощи которых нормативные установления власти реализуются в практике государственных институтов. Одна и та же государственная система в зависимости от внутренних и внешних конкретно-исторических обстоятельств способна успешно функционировать как в ординарных, так и неординарных условиях (кризисные, чрезвычайные, аномальные), как в условиях демократических, так и авторитарно-бюрократических и иных методов управления. Правда, обращают внимание на то, что по поводу нынешней демократии не должно быть иллюзий, что в той форме, к которой мы привыкли и которую мы знаем, во многом устарела, ведет к консервации властвующих элит, размыванию ее нравственных основ и ответственности.

Не теряют своей актуальности исследования таких видов властвования, как плутократия, этнократия, технократия, охлократия. Но чаще всего ученые сегодня говорят о двух типах государственных режимов: демократическом и антидемократическом — авторитарном, тоталитарном, военно-полицейском, националистическом, фашистском и др. Критерий классификации — характер и качество власти, масштабность участия граждан в ее реализации.

В годы советского правления господствовал, как писалось в те времена, последовательно-демократический партийно-государственный режим, который непрерывно совершенствуется на основе единства теории и практики, всестороннего учета зако-

номерностей общественного развития и накопленного опыта.

Считалось, такому режиму в принципе чужды формализм, догматизм и механистический подход к решению возникающих проблем [19, с. 163].

На самом деле все обстояло иначе. Господствовал стиль командно-административного управления с его номенклатурностью, господством партийно-государственного аппарата, централизацией, директивным планированием, отсутствием декларируемого разделения функций партийных, государственных и хозяйственных органов, жесткого контроля информационных потоков. Его крайняя форма — стиль большевистской принципиальности в духе сталинского деспотического режима.

В условиях демократического режима высшие органы власти имеют мандат народа. Власть реализуют в координатной системе разделения власти, политического и идеологического плюрализма, широкого общественного и территориального самоуправления. Государственное управление осуществляется методами права, убеждения, согласования, узаконенного нормативно-регламентационного, разрешительно-лицензионного и договорного регулирования. Принуждение носит правовой характер. Это форма правления высокого уровня «соответствия существу человека», обеспечивающая «абсолютную политическую равноценность индивидов» [4, с. 684–686]. Неслучайно К. Маркс демократическую форму организации государства считал важнейшим условием осознания человеком своих подлинных интересов. Хорошо понимал, что между истинно демократическими ценностями и ценностями буржуазно-либеральных концепций — расстояние огромного размера.

Понятно, что демократия в таком смысле — это идеал, к которому стремятся многие государства и страны. Между сущим и должным — дистанция большая и преодолеть ее непросто. Не исключение и современная Россия, которая в непростых условиях экономического кризиса, разгула русофобии и беспрецедентного внешнего санкционного давления пребывает в состоянии мучительного поиска модели своего будущего. Нельзя забывать и то, что не так-то просто преодолеть негативы недавнего исторического прошлого (в том числе периода диктатуры пролетариата и упрощенного понимания роли трудящихся в управлении) и бешеной антироссийской пропаганды и экономических дискриминаций современности. Поэтому важно, что в иерархии ценностей нынешнего российского государства на первое место поставлены человека и его достоинство. На высшем конституционном уровне закреплены

принципы народовластия, демократии и законности. Государственные функции и должностные полномочия реализуются в соответствии с законом, а не по личному усмотрению или произволу [22, с. 77]. Разрешена деятельность оппозиционных политических сил. Гарантирована свобода слова, совести и печати, конфликты разрешаются не путем репрессий, а поиска консенсусных взаимоприемлемых решений. Государство исходит из того, что только в таких условиях люди могут спокойно, безопасно и свободно заниматься созидательным трудом, обустройством своей частной и общественной жизни [1, с. 182].

Именно на такой режим властвования и соответствующий ему стиль управленческой деятельности рассчитывали люди, поддерживая курс на перестройку и последующие кардинальные политические, экономические и социальные реформы. На ценности демократии и идеалы социально-справедливого общества ориентируются российские граждане и в современных непростых условиях. Понятно, что и здесь нужны новые, более действенные формы, которые обеспечивали бы максимальную открытость выборов, сменяемость элит, подотчетность должностных лиц, позволяли отзываться не оправдавших доверие граждан депутатов и губернаторов.

Говоря о режиме невозможно обойти стороной и ультра новаторские режимы правления, которые рождает современность. Образец — режим, господствующий ныне на Украине. Режим, сочетающий признаки охлократии, плутократии, майданной демократии, этноэгоизма и этнофобии, шантажа, популизма и демагогии, — хорошая среда для всякого рода фашиствующих правых секторов, экстремизма, системной коррупции, странных кадровых назначений и столь же странных увольнений, обращение к люмпенизированным слоям. И все это как на высшем элитном, так и низовом уровне управления. Везде проявляется социальная и идеологическая ненависть, чиновничье высокомерие и двойные стандарты, диктатура внеправовых сил. В конституции и уставах, декларациях и политических доктринах одно, а на самом деле иное.

Это уже не демократия, а ее пародия на грани диктатуры нравственной деградации. Это режим оккупационного администрирования в своей стране и по отношению к своему народу. Такой режим практически не реагирует ни на националистические беспорядки, ни на экономическую деградацию, ни на запредельность коррупции, ни на человеческие моральные и физические страдания. Для него такие «мелочи» — не помеха и куда меньшее зло, чем ан-



типравительственные политические обличения, организованное патриотическое сопротивление, цивилизованное государственное строительство, тем более потеря благосклонности зарубежных покровителей. То, что общество органически не примет такую «демократию», власти мало волнует. Ответственность, высокая нравственность, забота об общественных интересах, готовность слышать других и уважать их мнение для такой власти — понятия из другого, чуждого ей мира. Понятно, что такой режим не может восприниматься спокойно и снисходительно. Самоустраниться от его «длинных рук» тоже не удастся. Его последствия печальны и трагичны.

Трудно поверить, но, похоже, в украинском обществе дают о себе знать факторы дестабилизации как далекого прошлого, так и недавних постсоветских времен — интриги периода боярско-княжеского правления, разновекторность и несовместимость интересов разных составляющих украинской феодальной знати в сложной конфигурации польских, русских, турецко-османских, шведско-литовских и иных внешнеполитических реалий, марионеточность во взаимоотношениях с иноземными королями и султанами, казацкая вольность, разгул петлюровщины, бандеровщины и национализма, неприятие коммунистического режима.

### **Стиль управления – отражение господствующего режима властвования**

Государственный режим определяет стиль государственной управленческой деятельности, накладывает на него свой неизгладимый отпечаток, причем во всех звеньях и на всех уровнях властной иерархии. Хотя и здесь имеются нюансы. Если режим правления сфокусирован на политической стороне государственно-управленческой деятельности, то стиль характеризует «технологии» этой деятельности с точки зрения рациональности, эффективности, нравственности и имиджевой составляющей. В условиях демократического режима, например, не исключена возможность авторитарности и бюрократизма. В условиях тоталитарного правления рассчитывать на демократизм управления очень трудно. Стиль характеризует качественную определенность конкретного управляющего действия. Причем это не арифметический набор апробированных или новаторских приемов, форм и методов реализации властных полномочий. Это система, которая придает управленческой деятельности качественную определенность с точки зрения управленческой, правовой, организационной и нравственной культуры.

В реальной практике чаще всего проявляется три стиля: авторитарно-бюрократический, либерально-попустительский и демократический. Используется также и другая классификация стилей: директивный (административно-бюрократический, авторитарный, административно-командный, деспотический), либеральный (либерально-попустительский, охлократический), демократический (коллегиальный, кооперативный). Одни из них системно присущи господствующему режиму, другие носят внесистемный характер.

Демократический — это стиль стимулирования самостоятельности и инициативы, ориентирован на гуманистические идеалы и разрушение бюрократических барьеров. В общении господствует коллективизм, вежливость, доброжелательность и доверие. Требователен, но справедлив. При таком стиле ставка делается на отношения взаимного уважения и эффективного контроля, в управленческой деятельности поощряется самовыражение, сотрудничество и деловитость, правдивость и тактичность. Руководитель предпочитает действовать методами убеждения, всячески поощряет инициативу, ориентирует подчиненных на высокопроизводительный, инициативный труд с полной самоотдачей. Именно демократический стиль соответствует требованиям нынешней российской действительности.

Жаль, что о доминировании демократического стиля в современной российской аппаратной практике говорит лишь 7,2% экспертов. И это при условии, что в управлении появилось немало новаторского. Принятие, например, управленческих решений на основе конкурентного стратегического анализа, проектное планирование с выходом на приоритетные национальные проекты, административное судопроизводство, общественные палаты, регулярные управленческие тренинги, утверждение перечня общественно полезных услуг и критериев качества их оказания.

Либерально-попустительский — стиль фактического самоустранения и виртуозной безответственности, руководитель равнодушно относится к тому, где, что и как делают его подчиненные, он фактически не контролирует исполнение принятых решений. Такой стиль неслучайно называют аномальным. Встречается он нередко, о его возможности в современной России говорит практически каждый пятый российский эксперт [9, с. 16]. Его основа — демагогия, бездумная вера в самостоятельность и ответственность человека, а на самом деле — безразличие по отношению к другим и личная безответственность. В режиме либерально-попуститель-

ского стиля вопросы решаются как бы сами собой, полномочия реализуются в режиме авралов и ша-раханий, решения принимаются методом проб и ошибок. Отсюда потеря качества, срывы сроков реализации даже самых рутинных решений. Острых конфликтов в этом случае не избежать.

Авторитарно-бюрократический — стиль императивного управления посредством предписаний, директив, распоряжений и жесткого контроля. Совет с народом и общение с подчиненными уходит на задний план, приоритет отдается online-взаимодействию. В его основе — абсолютизация принципа единоначалия, практически полное отрицание коллегиальных методов принятия решений. Для него характерны жесткость управляющего действия, догматизм и стереотипность. Такой стиль существенно осложняет морально-психологическую атмосферу, подавляет инициативу, стимулирует желание выслужиться. Приемлем ли стиль такой иррациональной рациональности в условиях демократического правового государства? Ответ однозначен: конечно, нет!

Тем не менее бюрократический стиль, как и другие, носят системный характер, соответствуют в принципе господствующему политическому режиму, в большей или меньшей степени ориентированы на ценности декларируемые государством ценности. Куда неприятнее стиль внесистемного управляющего воздействия, который характерен для управления в условиях, например, фашиствующего режима с примесью махновщины и анархизма.

Такой стиль мы обозначим термином *стиль подлости и лицемерия*. Это стиль, который кардинально в негативную сторону отличается от стиля даже самого жесткого авторитарно-бюрократического управления с его консерватизмом, формализмом и корпоративной этикой. Его носители формально не нарушают закон, стараются не выходить за пределы сложившегося правового пространства, остаются в рамках установленных процедурно-процессуальных правил. Скорее, наоборот, используют эти правила в своих интересах и даже бюрократически злоупотребляют ими. Суть авторитарно-бюрократического стиля проявляется преимущественно в организационно-нравственном аспекте — номенклатурности, кастовости, господстве канцелярии и регламента, высокомерии по отношению к нижестоящему и раболепие перед начальством. Да еще виртуозном владении искусством переключения внимания на второстепенные вопросы и перекладывании проблем «с больной головы на здоровую».

Стиль же подлости и лицемерия, как мы его обозначили, отличается куда более жесткими и крайне опасными для общества негативами: цинизмом и практически полным отсутствием совести. Это стиль, осознанно основанный на лицемерии, двойных стандартах, социальной и идеологической нетерпимости. Обыденным становятся фальсификации, политические демарши и идеологические расправы, правовые фикции, националистические спекуляции, бандитское давление на суды, прокурорские органы и адвокатов, опора на экстремистские силовые формирования, противозаконный информационный диктат.

В чистом, сугубо «академическом виде» ни один из представленных стилей не существует. Чаще всего имеет место сочетание нескольких стилей при ведущей роли какого-либо одного из них. Поэтому определить уровень оптимальности стиля непросто. Однозначно лишь одно: без профессионализма, организованности, порядочности и авторитета субъектов управления трудно говорить об оптимальности стиля, нельзя рассчитывать на «эффективную профессиональную и морально-деловую среду» управленческого процесса.

В обобщенной форме основные черты оптимально-эффективного стиля служебной деятельности можно представить как: 1) умение сконцентрироваться на конструктивно-созидательной повседневной работе; 2) способность работать без призывов, напоминаний и понуканий; 3) непримиримость к проявлениям пустословия, волокиты, коррупции и бюрократизма; 4) способность оценивать людей не по словам, а по достигнутым результатам. Именно такой стиль — базовое условие успешности государства, залог поступательно-эволюционного развития общества с ощутимыми позитивными переменами каждый день.

### Трудности демократизации стиля

государственно-управленческой деятельности

Формируется стиль не сам по себе и далеко не всегда определяется сугубо личностными качествами субъекта управляющего действия. Во многом он задается господствующим в стране режимом правления. Поэтому в разных исторических условиях стили разные, и ученые их соответствующим образом классифицируют. В условиях монархического правления господствовал стиль трансформации до самых низов черты самодержавной абсолютной власти, в советские времена — командно-административный стиль большевизма, тотального политического контроля и подавления инициативы. В такой обстановке овладеть демократическим стилем было

практически невозможно. К тому же работники партийного, советского и комсомольского аппарата (впрочем, как и сейчас) имели отдельное представление о сущности и особенностях научного стиля управления. И это при условии, что о стиле руководства писалось и говорилось немало. Проводились научно-практические конференции, публиковалось немало переводных монографических исследований. Немалый общественный резонанс имели научно-публицистические произведения. Предметом особого внимания исследователей стали проблемы политического лидерства, государственной службы, карьеризма, коррупционно-корыстных проявлений в политико-административной практике. Аналогичная ситуация сохраняется до сих пор.

В отечественной традиции понятия «начальство» и «бюрократия» всегда воспринимались критично, обязательно с некоторым негативным акцентом. Причем не только в массовом сознании, но и на уровне серьезных научных исследований. Люди всегда отрицательно относились к «единовластию бюрократии», «канцелярщине» и «бюрократическому стилю», при которых человек, с его правами, свободами и проблемами, в лучшем случае воспринимался как средство, а в худшем — как помеха для укрепления государственного могущества [10].

К сожалению, нередко подобное наблюдается и сейчас, несмотря на то, что бюрократическое администрирование, коррупция и безответственность повсеместно и искренне осуждается. Меры, им противостоящие, предпринимаются немалые. Тем не менее даже призывы самых высоких государственных инстанций идти по пути «дебюрократизации» и минимизации административного вмешательства [14], работать так, чтобы «не дискредитировать государство» [11], кардинально менять принципы работы, добиваясь того, чтобы все, что заявлено, исполнялось без всяких оговорок, ссылок и ведомственных толкований [15] повисают, как говорится, в воздухе. Даже конкретные президентские поручения исполняются не более, чем на 60% [12, с. 2].

Что говорить об уровне деловитости низовых звеньев управленческой пирамиды. Как следствие — переход к стилю ручного управления, стремление желаемое выдать за действительное, трудности с преодолением немалого числа факторов торможения — безответственности, заторможенности научно-технического обновления, дефицитности инвестиционных ресурсов, недостаточности конкуренции, изъянов делового климата.

Сколько раз россияне слышали, что кризис достиг своего нижнего предела, что страна входит в восстановительный период, что финансово-банков-

ская система стабилизируется, что вот-вот начнет-ся рост валового внутреннего продукта? Произносятся великое множество слов о креативности, инициативе, инновациях. Количество такого рода реляций приобрело таких масштабов, что исполнить их не просто сложно, но и невозможно в принципе. Вот почему с таким трудом осваиваются современные управленческие технологии, не уступает свои позиции бюрократизм с его формализмом и волокитой. Не говоря уже об отсутствии системности контроля исполнения принятых решений. На это обращает внимание практически каждый второй (46,2%) эксперт. Главным рычагом управления является не стимулирование позитивного поведения, а запреты, ограничения (22,5%) и ужесточение санкционных мер воздействия (43,1%) [9, с. 16].

Удивительна ли после этого критика системы государственного управления? Представляется, сегодня следует вернуться к основополагающим идеям веберовской рациональности, попытаться переосмыслить их в свете современных реалий и поставиться поставить на службу государству.

Напомним основные положения веберовской рациональности:

1. Бюрократия — это не просто технический инструмент управления, а *особый статусный социальный слой людей*, занимающих престижно-привилегированное положение в обществе, имеющих свои корпоративные интересы, свои добродетели, свою честь и гордость.

2. Каждая должность в государственном аппарате обладает строго определенной сферой полномочий, даже смена политических лидеров на вершинах власти для чиновников не представляет проблемы. Главное, чтобы административный процесс выстраивался в соответствии с действующим законодательством.

3. Работа в государственном аппарате — основной род занятий служащего и основной источник его материального благосостояния.

4. Служба основывается на *специализации чиновников* в соответствии с их профессиональной квалификацией.

5. Управленческая деятельность расчленяется на элементарные простейшие операции, каждое ее звено обладает вполне конкретной *компетенцией*.

6. Организация строится по принципу рациональной *иерархичности* и строгой исполнительской дисциплины. Отсюда абсолютная уверенность в том, что все распоряжения руководителя будут своевременно доведены до исполнителя, но будут и безукоризненно выполнены в соответствии с установленными процессуальными правилами.

7. Служебная деятельность регулируется *«последовательной системой абстрактных правил»*, служащий подчинен жесткой дисциплине и перекрестному контролю. Наличие стандартов и соответствующих регламентов обеспечивает четкость управленческой деятельности. Все работники наделяются соответствующими полномочиями, заняты своим конкретным делом, несут персональную ответственность за порученный участок работы.

8. Отношения между сотрудниками аппарата строятся в духе *«формальной безличности»*. *Все личное и эмоциональное изгоняется из служебных отношений* — никаких симпатий и антипатий, никаких привилегий для одних и предвзятого ущемления интересов и унижения достоинства других [2, с. 473].

Теория рациональной бюрократии в свое время была вершиной классической системы государственного управления и ознаменовала наступление эпохи организационной власти. Сегодня идеи, **принципы и технологии рациональной бюрократии приобретают новое смысловое наполнение** и по-прежнему могут рассматриваться в качестве базисной основы современного стиля государственного управления.

Образец такого стиля задает глава государства. Его трудолюбие, выдержка, способность видеть сильные и слабые стороны соперника, гибкость тактического действия, остроумие, открытость, регулярное общение с журналистами, учеными и рядовыми гражданами — образец стилевого искусства. Причем стиль этот не патерналистский и далеко не вождистский, как бы это кому-то ни хотелось представить. Даже несмотря на высокий уровень консолидации власти в его руках. Если бы это было так, то элитное окружение, чиновничество и все граждане страны почувствовали бы это на себе немедленно. Хотя решительности и амбициозности ему тоже не занимать [8]. Наоборот, обладая огромным терпением и тактом, Президент стремится к формированию доброжелательной атмосферы деловитости, стремится разобраться в существе дела и действовать рациональным способом. Лишь в исключительных случаях пользуется инструментом выражения недоверия. В этом проявляются его силы, гибкость, готовность вступить в переговоры в расчете на понимание и последующие конструктивные действия.

Важно, чтобы лучшие стилевые качества президента стали характерными для как можно большего числа структур и должностных лиц государственной управленческой иерархии. Общество рассчитывает именно на это. Общество одобряет подавляющим большинством голосов (63%, по данным

Левада-Центра) политику современного государственного руководства, высказывает свое согласие на пребывание В.В. Путина на посту Президента после 2018 г. [3, с. 3].

Стиль деловитости, ответственности и результативности должен стать достоянием российской национальной системы государственного и муниципального управления. Иначе от негативов (дисфункций, рисков и других управленческих патологий) ручного управления с его сверхцентрализацией, ограничениями инициативы, подменой подчиненных, минуя промежуточные и параллельные иерархические структуры, неизбежностью ошибок не избавиться. Не всегда же требуется экстренное антикризисное или антисанкционное управление. Эффективно управлять надо при любых обстоятельствах. В стабильных и кризисных условиях, в оперативном режиме и на дальних дистанциях стратегически устойчивого социально-экономического развития, в условиях, когда решения принимаются в системном режиме или точно, по усмотрению.

В научной редакции овладение оптимально-эффективным стилем управления означает:

- овладение секретами современной профессиональной управленческой культуры, преодоление формализма, укрепление служебной дисциплины, повышение персональной ответственности;
- децентрализацию управления на основе принципов демократизма, законности, активизации инициативы нижестоящих структур вплоть до органов местного самоуправления;
- воспитание высокой правовой и нравственной культуры управленцев и на этой основе продвижение по пути дебюрократизации и антикоррупционного оздоровления аппарата;
- создание здорового микроклимата в коллективах, внедрение системы научной организации труда с учетом возможностей современных ИТ-технологий;
- совершенствование системы перекрестного внутриаппаратного анализа, государственного аудита и внешнего общественного контроля.

Серьезным шагом в направлении обновления стиля управленческой деятельности, будем надеяться, станет реализация Основных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 гг. [17].

На приоритетные места в документе поставлены задачи совершенствования системы профессионального развития, создания единого информационно-коммуникационного пространства служебной деятельности, обеспечения большей эффективности кадрового резерва, введения дополнительных мер

по борьбе с элитной коррупцией и обеспечивающих неотвратимость имущественной ответственности коррупционеров. В качестве первоочередных мер определено: 1) обновление стандартов нормирования численности структурных подразделений органов государственной власти; 2) создание единой информационно-коммуникационной системы управления кадровыми процессами, 3) разработка новой методики проведения конкурсов на замещение вакантных должностей; 4) осуществление мониторинга эффективности профилактики коррупционных правонарушений.

Ученые все чаще задумываются над вопросами «нового прочтения» демократии, эффективности выборности и подотчетности, качества судебных систем, деbüroкратизации управленческих отношений; при этом они рекомендуют:

- создать более действенную систему взаимодействия государственных органов с институтами гражданского общества, прежде всего с народными фронтами, неправительственными некоммерческими организациями, комитетами по противодействию коррупции, независимыми средствами массовой информации;
- принять в статусе федерального закона «Этический кодекс государственного гражданского служащего», ввести институт присяги добросовестного служения Отечеству и Государству, больше внимания уделить вопросам злоупотреблений «административным ресурсом»;
- создать эффективную систему мотивации профессионально-должностного карьерного развития государственных служащих, ввести «эффективный служебный контракт», шире практиковать горизонтальные кадровые перемещения, продолжить процесс национализации элит;
- прекратить практику постоянных штатно-кадровых реформ, покончить с формализмом в проведении конкурсов, аттестаций и квалификационных мероприятий, ввести в действие более строгие критерии оценки профессиональных компетенций и культурно-нравственного потенциала служащих. Господствовать во власти должна не серость, а профессионализм, инициатива и порядочность;
- строже пресекать проявления волокиты и бумаготворчества в форме часто никем не читаемых программ, планов, докладов, отчетов и т.п.;
- ужесточить контроль проведения всевозможных совещаний, планерок и семинаров, дорогостоящих и малоэффективных форумов и саммитов, сократить до оптимального объема деловой туризм;
- разработать программу качественного обновления системы профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров управления, ввести в систему внутриаппаратную профессиональную учебу, психологические тренинги, наставничество.
- продвигаться далее по пути борьбы с коррупцией, помня, что победить коррупционное зло можно только при условии, когда будут поддерживаться честные и добросовестные, когда каждый на своем месте будет занят делом, а не бюрократической его видимостью. Коррупция процветает лишь там и только тогда, когда дело подменяется бумагами, когда коррупцию можно прикрыть убедительными докладами, красивыми отчетами и актами проверок.

Там, где отсутствуют реальные трудовые результаты, процветают бюрократизм и его неперемный спутник — коррупция. Только тот, кто болеет за дело и занят реальным делом, является искренним противником бумаг и заседаний. У него нет ни сил, ни времени на писанину, пустопорожние заседания и составление формальных отчетов. Не победив бюрократизм, мы не победим коррупцию, а значит, не создадим обстановку трудовой активности, инновационного поиска и обновления. В обстановке бюрократизма человек перестанет честно трудиться, качественно работать становится невыгодно и неинтересно. Легче подсчитывать то, что сделали другие, выгоднее имитировать бурную деятельность, своевременно докладывая о проделанной работе и получать за это серьезное вознаграждение. Только общество от этого мало что получает: на выходе остаются лишь папки, протоколы, акты и многостраничные отчеты.

Перечень предложений можно продолжить, он достаточно внушителен. В самом общем виде вывод может быть сформулирован следующим образом: демократический стиль управления — важнейшая составляющая высокоэффективного и высокоавторитетного государственного управления. Его база — демократическое правовое государство с республиканской формой правления и соответствующим парламентаризмом и независимыми судами [18, с. 72], рациональная организация политического процесса и социально-политическое единство народа [21, с. 369], оптимальность соотношения свободы и принуждения [7, с. 64], подлинный социальный диалог — самая эффективная технология управления, позволяющая не только согласовывать действия всех участников процесса, но и разделять ответственность за их результат [20, с. 132], единство профессионализма, ответственности, инициативности, готовно-

сти пойти на оправданный риск в условиях неопределенности, способность наполнить процесс управления общественно значимым содержанием, отражающим объективные потребности, интересы, устремления и волю людей [5, с. 90; 6, с. 39].

В такой же степени справедливо обратное: демократический, научно обоснованный стиль управления — важнейшее условие утверждения идеалов демократического правового, а значит, социально справедливого государства. Основные направления оптимизации стиля — дебюрократизация и реше-

тельное антикоррупционное очищение аппарата, его численная и структурная оптимизация, профессиональное развитие и повышение персональной ответственности каждого за качество исполнения служебных полномочий, прекращение расточительного материально-финансового обеспечения, забота на деле о рачительном расходовании государственных средств.

## Литература

1. Атаманчук Г.В. Управление: философия, идеология, научное обеспечение [Текст]: монография / Г.В. Атаманчук. — М.: Academia, 2015. — 416 с.
2. Вебер М. Избранные произведения [Текст] / М. Вебер; пер. с нем.; под общ. ред. Ю.Н. Давыдова. — М.: Прогресс, 1990. — 808 с.
3. Гармоненко Д. Доверие к президенту бывает разное [Текст] / Д. Гармоненко // Независимая газета. — 2016. — 17 ноября. — С. 3.
4. Еллинек Г. Общее учение о государстве [Текст] / Г. Еллинек. — СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. — 752 с.
5. Косенко О.И. Становление социального государства в России: актуальные проблемы государственного управления и пути их решения [Текст]: монография / О.И. Косенко, Е.В. Охотский. — М.: АТиСО, 2010. — 143 с.
6. Кравченко С.А. Риски в нелинейном глоболокальном социуме [Текст]: монография / С.А. Кравченко. — М.: Анкил, 2009. — 224 с.
7. Леони Б. Свобода и закон [Текст] / Б. Леони; пер. с англ. В. Кошкина; под ред. А. Куряева. — М.: ИРИСЭН, 2008. — 308 с.
8. Личностные стили ведущих мировых политических лидеров [Электронный ресурс] // URL: studme.org>...stili\_veduschih\_mirovyh...liderov
9. Магомедов К. Организационная культура в России: содержание, состояние, влияние на управление [Текст] / К. Магомедов // Государственная служба. — 2016. — № 4. — С. 16.
10. Медведев Д.А. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 5 ноября 2008 года.
11. Медведев Д.А. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 30 ноября 2010 года.
12. О возможных реформах в правительстве. Принцип вертикального управления ограничивает любые структурные трансформации [Текст] // Независимая газета. — 2016. — 18 марта. — С. 2.
13. Охотский Е.В. Государственный служащий: статус, профессия, призвание [Текст]: учебно-методический комплекс / Е.В. Охотский. — М.: Экономика, 2011. — 702 с.
14. Путин В.В. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 4 апреля 2001 года.

## References

1. Atamanchuk G.V. *Upravlenie: filosofiya, ideologiya, nauchnoe obespechenie* [Management: philosophy, ideology, scientific support]. Moscow, Academia Publ., 2015. 416 p.
2. Veber M. *Izbrannye proizvedeniya* [Selected Works]. Moscow, Progress Publ., 1990. 808 p.
3. Garmonenko D. *Doverie k prezidentu byvaet raznoe* [Confidence in the President is a different]. *Nezavisimaya gazeta* [Independent newspaper]. 2016, p. 3.
4. Ellinek G. *Obshee uchenie o gosudarstve* [general theory of the state]. *Vstupitel'naya stat'ya I.Yu. Kozlikhina* [Introductory article IY Kozlikhina]. St. Petersburg, Yuridicheskiy tsentr Press Publ., 2004. 752 p.
5. Kosenko O.I., Okhotskiy E.V. *Stanovlenie sotsial'nogo gosudarstva v Rossii: aktual'nye problemy gosudarstvennogo upravleniya i puti ikh resheniya* [Becoming a social state in Russia: actual problems of public administration and ways of their solution]. Moscow, ATiSO Publ., 2010. 143 p.
6. Kravchenko S.A. *Riski v nelineynom globolokal'nom sotsiume* [Risks in the nonlinear globolokal'nom society]. Moscow, Ankil Publ., 2009. 224 p.
7. Leoni B. *Svoboda i zakon* [Freedom and Law]. Moscow, IRISSEN Publ., 2008. 308 p.
8. *Lichnostnye stili vedushchikh mirovykh politicheskikh liderov* [Personality styles leading political leaders]. Available at: studme.org>...stili\_veduschih\_mirovyh...liderov
9. Magomedov K. *Organizatsionnaya kul'tura v Rossii: sodержание, sostoyanie, vliyanie na upravlenie* [Organizational culture in Russia: the content, status, influence on management]. *Gosudarstvennaya sluzhba* [Public service]. 2016, I. 4, p. 16.
10. Medvedev D.A. *Poslanie Prezidenta RF Federal'nomu Sobraniyu RF ot 5 noyabrya 2008 goda* [Message from the President of the Russian Federation to the Federal Assembly on November 5, 2008].
11. Medvedev D.A. *Poslanie Prezidenta RF Federal'nomu Sobraniyu RF ot 30 noyabrya 2010 goda* [Message from the President of the Russian Federation Federal Assembly of 30 November 2010].
12. *O vozmozhnykh reformakh v pravitel'stve. Printsip vertikal'nogo upravleniya ogranichivaet lyubye strukturnye transformatsii* [On the possible reforms in the government. vertical management principle of limiting any structural transformation]. *Nezavisimaya gazeta* [Independent newspaper]. 2016, p. 2.

15. Путин В.В. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2013 года.
16. Путин В.В. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 1 декабря 2016 года.
17. Указ Президента РФ от 11 августа 2016 г. № 403 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы».
18. Хессе К. Основы конституционного права ФРГ [Текст] / К. Хессе. — М.: Прогресс, 1981. — 386 с.
19. Черненко К.У. Вопросы работы партийного и государственного аппарата [Текст] / К.У. Черненко. — М.: Политиздат, 1980. — 398 с.
20. Шахрай С.М. О Конституции: Основной закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований [Текст] / С.М. Шахрай. — М.: Наука, 2013. — 919 с.
21. Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации [Текст]: монография / Б.С. Эбзеев. — М.: Юридическая литература, 2005. — 576 с.
22. Эбзеев Б.С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности [Текст] / Б.С. Эбзеев. — М.: Норма, 2007. — 384 с.
13. Okhotskiy E.V. *Gosudarstvennyy sluzhashchiy: status, professiya, prizvanie : Uchebno-metodicheskiy kompleks* [Civil servant: status, profession, vocation: Educational-methodical complex]. Moscow, Ekonomika Publ., 2011. 702 p.
14. Putin V.V. *Poslanie Prezidenta RF Federal'nomu Sobraniyu RF ot 4 aprelya 2001 goda* [Message from the President of the Russian Federation Federal Assembly on April 4, 2001].
15. Putin V.V. *Poslanie Prezidenta RF Federal'nomu Sobraniyu RF ot 12 dekabrya 2013 goda* [Message from the President of the Russian Federation to the Federal Assembly on 12 December 2013].
16. Putin V.V. *Poslanie Prezidenta RF Federal'nomu Sobraniyu RF ot 1 dekabrya 2016 goda* [Message from the President of the Russian Federation Federal Assembly on December 1, 2016].
17. *Ukaz Prezidenta RF ot 11 avgusta 2016 g. № 403 «Ob Osnovnykh napravleniyakh razvitiya gosudarstvennoy grazhdanskoj sluzhby Rossiyskoj Federatsii na 2016 - 2018 gody»* [Presidential Decree of August 11, 2016 № 403 “On the main directions of development of the state civil service of the Russian Federation for 2016 - 2018”].
18. Khesse K. *Osnovy konstitutsionnogo prava FRG* [Germany Foundations of Constitutional law]. Moscow, Progress Publ., 1981. 386 p.
19. Chernenko K.U. *Voprosy raboty partiynogo i gosudarstvennogo apparata* [Questions work the party and state apparatus]. Moscow, Politizdat Publ., 1980. 398 p.
20. Shakhrai S.M. *O Konstitutsii : Osnovnoy zakon kak instrument pravovykh i sotsial'no-politicheskikh preobrazovaniy* [On the Constitution, the Basic Law as a tool for legal and socio-political transformation]. Moscow, Nauka Publ., 2013. 919 p.
21. Ebzeev B.S. *Chelovek, narod, gosudarstvo v konstitutsionnom stroe Rossiyskoj Federatsii* [Man, the people, the state in the constitutional order of the Russian Federation]. Moscow, Yuridicheskaya literature Publ., 2005. 576 p.
22. Ebzeev B.S. *Lichnost' i gosudarstvo v Rossii: vzaimnaya otvetstvennost' i konstitutsionnye obyazannosti* [Personality and state in Russia: mutual responsibility and constitutional duties]. Moscow, Norma Publ., 2007. 384 p.

**Савченко А.В.**

канд. экон. наук, доцент кафедры  
корпоративного управления ФГБОУ  
ВО «Государственный университет  
управления», Москва

e-mail: iso90002000@mail.ru

## «Теория хаоса» Стивена Манна и корпоративное управление

**Аннотация**

В статье рассматривается проблема анализа внешней среды организации на основе взглядов Стивена Манна о «теории управляемого хаоса». Применение «теории хаоса» позволяет по новому оценить динамику внешней среды и понять природу некоторых происходящих на мировых рынках процессов. «Теория хаоса» не противопоставляется теории управления, а дополняет ее, объясняя нелинейность внешней среды и отдельные причины появления социально-экономических вирусов.

**Ключевые слова:**

теория хаоса, теория динамического хаоса, асимметричность и нелинейность внешней среды, конкурентоспособность, самоорганизующая критичность, латентное управление, социально-экономические вирусы.

**Savchenko A.V.**

Candidate of Economic Sciences, As-  
sociate Professor, Department of Cor-  
porate Governance, FSBEI HE State  
University of Management, Moscow

e-mail: iso90002000@mail.ru

## Steven Mann's "Chaos Theory" and Corporate Governance

**Abstract**

The article considers the problem of analysis of the external environment of the organization on the basis of the views of Steven Mann's "theory of controlled chaos". The use of "chaos theory" allows us to re-evaluate the dynamics of the external environment and to understand the nature of some processes in the world market. "Chaos Theory" is not opposed to the theory of management, but complements it explaining the nonlinearity of the environment and the individual causes of socio-economic viruses.

**Keywords:**

chaos theory, theory of dynamical chaos, nonlinearity and asymmetry of the environment, competitiveness, self-organized criticality, latent management, socio-economic viruses.

Изначально созданная как математическая концепция «теория хаоса», «теория динамического хаоса» или «теория нелинейных математических систем» описывает законы и закономерности случайных явлений в системах, которые должны подчиняться законам детерминизма. Часто такие явления называют «динамический хаос», или «детерминированный хаос» для различия научного термина и общеупотребительного понятия хаоса как беспорядка. Например, атмосферные или разнообразные турбулентные явления в газовой и жидкостной среде, колебательные процессы в электрических и магнито-механических устройствах и т.п.

«Теория хаоса» гласит, что сложные системы чрезвычайно зависимы от первоначальных условий, и небольшие изменения в окружающей среде могут привести к непредсказуемым последствиям. Математические системы с хаотическим поведением являются детерминированными, то есть подчиняются некоторому строгому закону, и, в некотором смысле, являются упорядоченными... Пионерами теории считаются французский физик и философ Анри Пуанкаре (доказал теорему о возвращении),

советские математики А.Н. Колмогоров и В.И. Арнольд и немецкий математик Ю.К. Мозер, построившие теорию хаоса, называемую КАМ (теория Колмогорова – Арнольда – Мозера) <...> теория основана на положении о том, что... динамическая система, которая классифицируется как хаотическая, должна иметь следующее свойство: Она должна быть чувствительна к начальным условиям... Чувствительность к начальным условиям более известна как «Эффект бабочки». Термин возник в связи со статьей «Предсказание: Взмах крыльев бабочки в Бразилии вызовет торнадо в штате Техас», которую Эдвард Лоренц в 1972 году вручил американской «Ассоциации для продвижения науки» в Вашингтоне. Взмах крыльев бабочки символизирует мелкие изменения в первоначальном состоянии системы, которые вызывают цепочку событий, ведущих к крупномасштабным изменениям. Если бы бабочка не хлопала крыльями, то траектория системы была бы совсем другой, что в принципе доказывает определенную линейность системы. Но мелкие изменения в первоначальном состоянии системы могут и не вызывать цепочку событий» [5].



Математическая «теория хаоса» использует особое понятие — «**аттрактор**», особое состояние динамической системы, в которое с течением времени она переходит, приобретая некоторую устойчивость, к которому ее подталкивают имманентные (внутренне присущие) процессы.

В государственное управление на самый высокий, стратегический, уровень теорию хаоса вывел Стивен Манн своей статьей «Теория хаоса и стратегическое мышление» (см.: Steven R. Mann «Chaos theory and strategic thought» (1992): <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA528321>). Она широко обсуждалась в военно-политической элите США, так как была напечатана в главном армейском журнале. В статье отмечалось: «Научные достижения толкают нас за пределы ньютоновских концепций в экзотическую теорию хаоса и самоорганизованную критичность. ...Говоря в двух словах, они утверждают, что структура и стабильность находятся внутри самой видимой беспорядочности и нелинейных процессах. ...Настоящая революция происходит в науке, и ее влияние может изменить как характер войны, так и эталоны стратегического мышления... Неприятие стратегическим сообществом новых парадигм является данью власти нынешних установок. Специфическая парадигма, которая проникла в современное Западное сознание, лучше всего описана в ньютоновском мировоззрении. Она детерминистская, линейная, связана с взаимодействием объектов и сил, и ориентирована на последовательные изменения. Эта единственная точка зрения на мир повлияла на все сферы человеческой деятельности. Один комментатор очень четко подметил: «другие науки поддерживают механицистское... видение классической физики как четкое описание реальности и моделируют свои теории в соответствии с ней. Всякий раз, когда психологи, социологи или экономисты хотят приблизиться к научности, они, естественно, обращаются к базовой концепции ньютоновской физики». Как одна из социальных наук, военная наука сталкивается с такими же предпосылками. Будет вполне верным сказать, что эта специфическая дисциплина механики — наука движения и действия сил и тел — захватила наше воображение» [4].

Отмечая в первую очередь консерватизм мышления на высшем управленческом уровне, Стивен Манн проводит безупречную аналогию, фиксируя фундаментальную проблему стратегического мировоззрения. Отмечая кризис стратегического мышления на геополитическом уровне, он поясняет источник этого кризиса и ориентирует на необходимость применения новых мыслетехнических при-

емов. Однако, изучая теорию менеджмента, стратегический менеджмент, мы можем увидеть все указанные недостатки в стратегическом управлении корпораций. Конечно, есть огромное отличие государственного и корпоративного управления, но между ними есть и много общего. Это позволяет применять теорию хаоса как теорию интердетерминированной нелинейно изменяющей свои свойства динамичной внешней среды. Теория хаоса позволяет рассматривать внешнюю среду организации не как пространство сосредоточения комплекса стабильных факторов ближнего и дальнего окружения, влияющих на существование организации, а как нелинейное динамично изменяющееся пространство, в котором любой малозначимый элемент сможет приобрести системообразующее значение.

Стивен Манн родился в Филадельфии в 1951 г. В 1973 г. стал бакалавром в Оберлинском колледже, в 1974 г. — магистром в **Корнеллском университете**. Карьеру на дипломатической службе начал в 1976 г. сотрудником посольства США на Ямайке. В дальнейшем переехал в Москву, затем в Вашингтон. Стивен Манн рос по служебной дипломатической лестнице, став в 1998 г. послом США в Туркменистане. По пути в 1991 г. Стивен Манн закончил Национальный военный колледж в Вашингтоне с отличием. Является советологом и координатором некоторых «цветных революций», знает русский и немецкий языки.

Поясняя свое видение о причинах консерватизма механистического мироотношения в стратегическом мышлении, Стивен Манн отмечает: «...военная и политическая науки напрямую развивались как науки 18 и 19 столетий, в соответствии с ростом значения классической физики и математики. ... Попросту говоря, бой — это механика. Ни для кого не будет удивлением то, что военная стратегия загнана в механицистские рамки. С тех пор как национальная стратегия часто заимствует метафоры сражения — мирная «агрессия», Холодная «война», кампания по строительству государства-нации — опять же, не удивительно, что национальная стратегия отражает это же предубеждение. Политика — это продолжение войны лингвистическими средствами. <...> причиной столь длительного влияния механики является ее доступность. В предыдущем столетии физика (включая ее подраздел — механику) и химия сделали большие шаги по сравнению с другими областями науки. Биология находилась в младенческом состоянии до конца 19 века, а открытия, представляющие теорию относительности Эйнштейна, еще были в будущем. Ньютоновская механика, наоборот, прочно утвердилась в конце 17 века.

Наконец, это механицистское мировоззрение было обнадеживающим, так как утверждало, что в мире происходят поочередные изменения. Это давало надежду стратегам на то, что череда событий может быть предугадана, если будут открыты основополагающие принципы и будут известны те варианты, которые могут быть применимы. Поэтому не будет сюрпризом тот факт, что современные военные теоретики прочно и подсознательно следовали механицистской парадигме. <...> Так называемая революция в военном деле до 1945 г. была представлена лишь в изменениях механического преимущества. ...повышение разрушительности и точности оружия сохранили классические рамки толкования войны. ...так как мир становится более сложным, традиционные теории менее способны на объяснения. Разрыв между теорией и реальностью существует на уровнях и национальной и военной стратегии. <...> Можем ли мы наверняка описать во всей полноте и разнообразии наше международное окружение в традиционных терминах баланса силы...? Механицистское мировоззрение хорошо, но оно недостаточно хорошо. ...оно вынуждает нас упростить сложные ситуации к нескольким основным вариантам. По традиции мы рассматриваем стратегическую мысль как взаимодействие ограниченного количества факторов, в основном военных, экономических и политических. <...> Мы приближаемся к честному пониманию международного окружения и должны признать, что оно нелинейно и, к сожалению, интерактивно. Это сильно затрудняет анализ: «нелинейность означает, что акт игры ведет к изменению правил»...» [4].

Несомненно, каждый руководитель в ситуации неопределенности и неясности ситуации в первую очередь стремится достигнуть понимания если не сущности, то хотя бы специфики происходящего. Поэтому представление о стабильном взаимодействии некоторого ограниченного количества основных факторов в причинно-следственной связке позволяет обрести уверенность и принимать управленческие решения. В ситуации стабильного функционирования организации это приводит к успешности и позволяет решить основные проблемы. Но ужесточение конкурентной борьбы, глобализация мировой экономики усложнение политических процессов и их влияния на экономическую жизнь приводит к необходимости в смене парадигмы стратегического мышления и на корпоративном уровне.

Понимание, что нелинейность и динамичность является основой любых факторов, с одной стороны, выбивает основы уверенности менеджеров в достижимости целей и реализуемости планов. Это

приводит к росту неопределенности, увеличению стресса при принятии значимых, стратегических решений, необходимости идти на больший риск.

С другой стороны, теория хаоса избавляет от иллюзорности, позволяет более объективно смотреть на вещи, понимать природу явлений, вовремя учитывать изменения обстановки, не отмахиваясь от малозначимых явлений. Например, фирма INTEL в 1994 г. не обратила должного внимания на ошибку в процессорах Pentium. По расчетам специалистов компании, у обычного пользователя она проявится один раз в 27 тыс. лет. Однако для улаживания скандала, связанного с этой ошибкой, компании пришлось потратить 475 млн долл. Трудно в это поверить, но это так и есть, абсолютно нулевая, с технической точки зрения, ошибка стоила компании полмиллиарда долларов.

Асимметричность, нелинейность внешней среды требуют от стратегического управления адекватных интеллектуальных инструментов для своего анализа и своевременного реагирования на угрозы и вызовы. Основная идея Стивена Манна о теории хаоса заключается в следующем тезисе:

«Новая наука о хаосе, лежащая в тревожной границе между физикой и математикой, определяется четкими ключевыми принципами:

- теория хаоса прилагается к динамическим системам — системам с очень большим количеством подвижных компонентов;
- внутри этих систем существует непериодический порядок, по внешнему виду беспорядочная совокупность данных может поддаваться упорядочиванию в разовые модели;
- подобные «хаотические» системы показывают тонкую зависимость от начальных условий; небольшие изменения каких-либо условий на входе приведут к дивергентным диспропорциям на выходе;
- тот факт, что существует порядок, подразумевает, что модели могут быть рассчитаны как минимум для более слабых хаотических систем.

«Хаос» — это не совсем удачное выражение для такой дисциплины. Слово вызывает ассоциации с бесформенностью и чистой случайностью, которые осложняют концептуальную задачу. «Нелинейная динамика» — менее перегруженный и более описательный термин, но хаос — это широко употребляемый научный ярлык, так что мы будем применять именно это слово.

Парадигма хаоса не противоречит классической парадигме. В действительности, теория хаоса происходит из классической физики и математики, но она превосходит их. Классический подход описы-

вает линейное поведение отдельных объектов; теория хаоса описывает статистические тенденции очень многих взаимодействующих объектов.

Как эта наука может быть применима для стратега? Как минимум ее применение может осуществляться на двух уровнях. На материальном уровне технологические инновации, которые эксплуатируют теорию хаоса, изменяют основы войны. На теоретическом уровне она предлагает новые основы стратегического мышления...» [4].

Рассматривая в первую очередь государственное стратегическое управление и используя военное дело только как иллюстрацию стратегических особенностей управления, Стивен Манн формулирует принципы, применимые в корпоративном управлении. Менеджер создает деятельность объекта управления в нелинейной рыночной среде, выкристаллизовывая целенаправленные действия подчиненных из неупорядоченности общественных и экономических отношений. Деятельность, являясь очень тонким и сложным механизмом, имеющим нелинейную природу, требует адекватного отношения на любом уровне, и чем сложнее устроена деятельность, тем сложнее и требования.

Конкуренция выводит стратегическое управление корпораций на уровень, аналогичный уровню ведения военных действий, и делает справедливым применение в менеджменте термина «туман войны» или «туман неизвестности», о котором величающий теоретик военного дела Карл фон Клаузевиц в своем трактате «О войне» писал: «...война требует от своих адептов выдающихся умственных сил. Война — область недоверного: три четверти того, на чем строится действие на войне, лежит в тумане неизвестности, и, следовательно, чтобы вскрыть истину, требуется, прежде всего, тонкий, гибкий, проникающий ум.

Иной раз заурядный ум может случайно напасть на истину, другой раз выдающаяся храбрость может заглазить промах, но на общем уровне успехов недостаток ума в большинстве случаев непременно скажется.

Война — область случайности: только в ней этой незнакомке отводится такой широкий простор, потому что нигде человеческая деятельность не соприкасается так с ней всеми своими сторонами, как на войне; она увеличивает неопределенность обстановки и нарушает ход событий.

Недоверность известий и постоянное вмешательство случайности приводят к тому, что воюющий в действительности сталкивается с совершенно иным положением вещей, чем ожидал; это не может не отражаться на его плане или, по крайней мере, на

тех представлениях об обстановке, которые легли в основу этого плана. Если влияние новых данных настолько сильно, что решительно отменяет все принятые предположения, то на место последних должны выступить другие, но для этого обычно не хватает данных, так как в потоке деятельности события обгоняют решение и не дают времени не только зрело обдумать новое положение, но даже хорошенько оглядеться. Впрочем, гораздо чаще исправление наших представлений об обстановке и ознакомление с встретившейся случайностью оказываются недостаточными, чтобы вовсе опрокинуть наши намерения, но могут все же их поколебать. Знакомство с обстановкой растет, но наша неуверенность не уменьшается, а, напротив, увеличивается. Причина этого заключается в том, что необходимые сведения получаются не сразу, а постепенно. Наши решения непрерывно подвергаются натиску новых данных, и наш дух все время должен оставаться во всеоружии» [2, гл. 3].

Конкурентоспособность как потенциальная возможность получения большего дохода базируется на конкурентных преимуществах. Жизнь организаций в рыночной среде состоит из этапов получения и потери своих конкурентных преимуществ. Развитие общества приводит к интенсификации конкурентной борьбы, поиску факторов, обеспечивающих конкурентное преимущество, и в этом процессе интеллектуальная насыщенность управленческих решений, создание и применение все более сложных методологических приемов играет первостепенную роль.

Одним из практических фокусов внимания в этом подходе является борьба с недобросовестной конкуренцией как с феноменом создания гиперконкурентных рынков. На таких рынках, с одной стороны, целенаправленно препятствуют проникновению на рынок лучших по качеству и ценам товаров и услуг. С другой стороны, целенаправленно создают искаженные представления у субъектов рыночных отношений. С третьей стороны, широко применяют административные, юридические и иные способы подавления конкурентов. На гиперконкурентных рынках «невидимая рука рынка» оснащается «кастетом» предвзятости, обеспечивающим выигрыш в конкурентной борьбе не наиболее достойным, а наиболее бесчестным.

Разработка и реализация выигрышных стратегий, «создание будущего» требует выявления или использование принципиально новых возможностей. Первопроходец всегда получает право формировать свои правила игры, стабилизировать новизну. Теория хаоса позволяет создавать методы диагностики скры-

тых воздействий, манипулирования и деструктивного латентного управления конкурентоспособностью.

Стивен Манн считает: «Настоящая ценность теории хаоса находится на высшем уровне — в сфере национальной стратегии. Хаос может изменить метод, с помощью которого мы рассматриваем весь спектр человеческих взаимодействий и в котором война занимает лишь особую часть. Международная среда является превосходным примером хаотической системы. Интригующее место теории хаоса — «самоорганизованная критичность» — превосходно соответствует ей в качестве анализа. Бэк и Чен дали следующее определение самоорганизованной критичности: «Большие интерактивные системы постоянно путем организации доводят себя до критического состояния, в котором небольшое событие может запустить цепную реакцию, которая может привести к катастрофе... Несмотря на это, композитные системы производят больше небольших событий, чем катастроф, а цепные реакции всех размеров являются интегральной частью динамики... Кроме того, композитные системы никогда не достигают равновесия, но наоборот, эволюционируют от одного метасостояния (т.е. временного состояния) к следующему».

На международной арене традиционная модель приводит нас к переоценке нашего влияния на события и обесценивает все возможности, но основные игроки продолжают иметь решающее влияние на события. Парадигмы хаоса и критичности, наоборот, освещают диспропорционные эффекты, которые могут спровоцировать небольшие акторы. Немецкий физик Герд Айленбергер отмечает:

«Самые мизерные отклонения в начале движения могут привести к огромным различиям позднее — другими словами, крохотные причины могут вызвать непропорциональный эффект спустя определенный интервал времени...».

Далее теория хаоса показывает, что эти отклонения являются самоорганизующимися; что они производятся самой динамической системой. Даже при отсутствии внешних потрясений успешная комплексная система включает в себя факторы, которые толкают систему за пределы стабильности, в турбулентность и переформатирование» [4].

Главная мысль этого высказывания заключается в следующем: необходимо перевести сложную систему в состояние «самоорганизованной критичности», а дальше цепная последовательность неизбежно приведет к кризису. Этот подход можно использовать как для конструктивных, так и для деструктивных целей на геополитическом уровне. Для нас

же важно, что подобные явления происходят и в коммерческих организациях, и использование представлений о «самоорганизованной критичности» повышает мощность аналитических процедур в управлении, в конечном счете конкурентоспособность компаний.

Ключевое требование, обеспечивающее успешность современной организации, — это высокие скорости процессов принятия и реализации управленческих решений. Темп жизни постоянно возрастает, и в менеджеры вынуждены либо упрощать процедуры разработки решений, используя шаблоны и т.п., что неизбежно приводит к потерям и неудачам, либо увеличивать интеллектуальную насыщенность управленческих процедур.

Как пишет Стивен Манн, отрицая структурный «статичный» взгляд на международные отношения: «Метафизическая точка зрения слишком произвольна и упрощенна для международных дел. Мы должны начать с точки, которая начинается с беспорядка, переустройства, является свойственной и неотвратимой для комплексных интерактивных систем. Мир обречен быть хаотичным, потому что многообразие акторов человеческой политики в динамической системе в большей степени имеют разные цели и ценности.

Механицистская парадигма поощряет нас искать причины главных изменений во внешних факторах. Она постулирует базовую инерцию, заложенную в системе до тех пор, пока не начнет действовать какая-то сила извне. Критичность, наоборот, является самоорганизующей. Система работает в сторону главного изменения как результат небольших, в основном игнорируемых событий. Первая Мировая война представляет известный пример самоорганизующей критичности. Убийство эрцгерцога в не приметном балканском городишке инициировало мировую катастрофу, приведшую к гибели 15 миллионов человек, и эффект от которой чувствуется и по сей день» [4].

Самоорганизующая критичность — это «зерно хаоса», из которого вырастают изменения, изменения развития или изменения деградации. Зарождение изменений всегда первоначально незаметно, оно незначительно по масштабам и силу своей новизны обычно маскирует за текущими мелкими неурядицами и отклонениями. Пока это вырастающее «зерно хаоса» не наберет критическую массу и не произойдет прорыв обыденности. Далее события начинают нестись вскачь, динамика изменений резко возрастает и незначительное прежде начало становится системообразующим.

Искусство управления заключается в способности использовать нелинейные, хаотичные процессы для достижения целей организации. Умение спрогнозировать, угадать направленность изменений, как можно раньше зафиксировать начало дестабилизационного процесса — это признак управленческого профессионализма. Теория управляемого хаоса позволяет акцентировать внимание на саморганизованной критичности как потенциальных точках бифуркации центрах, из которых вырастает разрушающее структурные связи начало.

Высказывания Стивена Манна содержат определенную долю циничности, тем не менее помогают понимать основу мировой политики США: «Сейчас... начинаются разговоры о правильной концепции полярности — является ли мир многополярным, однополярным или триполярным, он уже более не двухполярный. Эти разговоры служат примером того, как мы не замечаем очевидных вещей. В политическом плане мир имеет слишком много и различных акторов, чтобы осмыслить его в терминах полярности. Мы еще пытаемся использовать метафору из механицистского лексикона, дающего нам комфортабельно ощущение, что мы действительно понимаем новый мир.

...Даже когда режим контроля над вооружениями имеет декларативную форму и не имеет военного применения, как в случае конвенции от 1972 г. по биологическому и химическому оружию, есть вера в то, что простое, декларативное существование угрозы поможет предотвратить ужасы, связанные с применением этого оружия. Американцы освящают «процесс» контроля над вооружениями как благой сам по себе, независимо от стратегической ситуации или достоинства соглашений.

Эффективные соглашения могут замедлить прогресс системы в сторону критичности, но мы индугулируем в иллюзии, если верим в то, что возможна абсолютная стабильность. В международных делах вся стабильность преходяща. ...Стабильность — это не более чем последствие, и никогда не может быть целью» [4].

Мы должны понимать, что мыльный пузырь государственного долга США достиг предельных величин и продолжает расти. Бесконечно этот процесс продолжаться не может. Расплачиваться по своим долгам США не будет. Мыльный пузырь американской экономики лопнет. Избежать этого Соединенные Штаты могут только в случае тотальной дестабилизации. Поэтому глобальной целью Соединенных Штатов является не однополярный, двухполярный или многополярный мир, а глобальный хаос — дестабилизация по всему миру.

Соединенным Штатам не нужна стабильность — она «никогда не может быть целью», по мнению Манна. Поэтому прокатившиеся по постсоветскому пространству оранжевые революции, политические игры на Ближнем Востоке, Северной Африке, санкции против России — это не попытки стабилизировать конфликты, не попытки установить свой порядок — это всего лишь создание саморганизованной критичности.

Рынок при всем своем многообразии и внешней хаотичности всегда требует порядка. Основой рыночных отношений являются гарантии сохранности имущества, которые предоставляются государством. Разрушение государственной, правовой, экономической стабильности убивает бизнес. Выход российских корпораций на международный рынок требует изменения подходов, приспособления к новым обстоятельствам, учета и управления рисками — понимание сути событий, происходящих на международной арене и на мировом рынке за счет использования теории хаоса в аналитике.

Механизм глобальных изменений, которые США сможет использовать, по мнению Стивена Манна, заключается в следующем: «Конфликтная энергия заложена в основы человеческих свойств с того момента, когда индивидуум стал базовым блоком глобальных структур. Конфликтная энергия отражает цели, ощущения и ценности индивидуального актора — в сумме, идеологическое обеспечение каждого из нас запрограммировано. Изменение энергии конфликта людей уменьшит или направит их по пути, желательному для наших целей национальной безопасности, поэтому нам нужно изменить программное обеспечение. Как показывают хакеры, наиболее агрессивный метод подмены программ связан с «вирусом», но не есть ли идеология другим названием для программного человеческого вируса?

С этим идеологическим вирусом в качестве нашего оружия США смогут вести самую мощную биологическую войну и выбирать, исходя из стратегии национальной безопасности, какие цели-народа нужно заразить идеологиями демократического плюрализма и уважения индивидуальный прав человека. С сильными американскими обязательствами, расширенными преимуществами в коммуникациях и увеличивающимися возможностями глобального перемещения, вирус будет самовоспроизводящимся и будет распространяться хаотическим путем. Поэтому наша национальная безопасность будет иметь наилучшие гарантии, если мы посвятим наши усилия борьбе за умы стран и культуры, которые отличаются от нашей. Это единственный путь для построения мирового порядка, который будет иметь

длинный период (хотя, как мы видим, никогда нельзя достичь абсолютной постоянности) и будет глобально выгодным. Если мы не сможем достичь такого идеологического изменения во всем мире, у нас останутся спорадические периоды спокойствия между катастрофическими переустройствами.

...Стратегия традиционно описывается как прочная железная связь причин и следствий. Сегодняшняя ситуация в национальной стратегии показывает, что этот Железный Век проходит и мы должны выработать более охватывающее определение стратегии: не просто согласование средств и целей, но согласование парадигм со специфическими стратегическими вызовами... Мы можем многому научиться, если рассматривать хаос и перегруппировку как возможности, а не рваться к стабильности как иллюзорной цели в самой себе» [4].

Представление о человеческих вирусах в социуме носится в воздухе и пока концептуально не оформлено, но получает все большее эмпирическое распространение. Например, Ричард Броуди в книге «Психологические вирусы. Как программируется ваше сознание» применил представление о вирусах для объяснения психологических явлений и процессов и в результате построил вполне работоспособную концепцию. Р. Броуди считает, что «Психические вирусы существовали на протяжении всей человеческой истории, постоянно эволюционируя и изменяясь. Психические вирусы — такие «инфекционные» частицы нашей культуры, которые мгновенно поражают людей, изменяя их мысли и судьбы. Иногда психические вирусы относительно безвредны... иногда они серьезно воздействуют на ход жизни людей... Когда эти «культурные частицы» нам по вкусу, все в порядке. Но не стоит забывать, что в некоторых случаях психические вирусы могут «запрограммировать» наше мышление и поведение... только при этом они будут уничтожать не данные памяти на винчестере, а наши жизни... Проблему усложняет и тот факт, что никогда не известно заранее: является ли «программа», которой инфицирует вас психический вирус, вредоносной или полезной... Психические вирусы не материальны. Они распространяются в процессе коммуникации... Психические вирусы — вовсе не какая-то отдаленная угроза... Они рядом с нами, здесь и сейчас — они живут с нами на протяжении всей известной истории. Психические вирусы постоянно развиваются, они становятся все совершеннее, и все глубже проникает их заражение» [1].

Идея использования представлений о вирусах в экономике уже работает, например, в понятиях «вирусный маркетинг» или «вирусная реклама». Это

общее название различных методов распространения рекламы, в которых главным распространителем информации являются сами получатели информации, за счет формирования яркого, необычного содержания, способного привлечь новых получателей информации. Успешная вирусная реклама приводит к распространению информации, близкой к геометрической. Экономический эффект в этом случае многократно превышает результаты от других видов рекламы.

Социально-экономические вирусы, распространяясь в нашей цивилизации, изменяют мировоззрение, мировосприятие и мироотношение. В.И. Ленин написал, что теория становится материальной силой, как только она овладевает массами. Эти слова подтверждают применимость концепции о социально-экономических вирусах на практике.

Например, многие теоретические концепции можно отнести к социально-экономическим вирусам. «Рукописи не горят». Гелиоцентрическая картина мира Николая Коперника, несмотря на запрет католической церкви, получила распространение, послужила развитию науки и подготовила распространение атеизма. Идеи Маркса о прибавочной стоимости выросли в социальные эксперименты XX в. Первые курсы маркетинга, которые начали читать в 1902 г. Эдвард Джонс и Саймон Литман, выросли в современные подразделения маркетинга, без которых не обходится ни одна успешная коммерческая организация.

Вместе с тем удачные примеры мошенничества воспроизводятся, распространяются и вызывают подражание, как вирусы, и при отсутствии противодействия приводят к разрушению социально-экономической системы — банкротству. 90-е гг. показали, как криминализация проникает во все сферы экономики, заражая все вокруг и дестабилизируя обстановку.

Социально-экономические вирусы, являясь в первую очередь информационными образованиями, распространяются в обществе и изменяют социальные и экономические процессы. Как и компьютерные вирусы, являясь в большинстве своем вредоносными образованиями, социально-экономические вирусы могут приносить в некоторых случаях свою пользу. Особенно когда с соблюдением законов используются в конкурентной борьбе.

В заключение можно отметить, что «теория управляемого хаоса» Стивена Манна подводит теоретическое обоснование под широко известный принцип Римской империи: «разделяй и властвуй». В современном мире этот принцип приобрел новую динамичную окраску. После отказа от коммунистических

идей и проведения рыночных реформ Россия, российские компании не перестали быть для западных стран конкурентами, против которых можно применять все возможные способы недобросовестной конкуренции и латентного управления. Наглядным примером этому служит ситуация на Украине. Раздувание противостояния с Россией, выращивание национализма, санкции против российских компаний — все это делается не для установления нового порядка, не для создания сильного свободного Украинского государства, а для развития «самовоспроизводящегося хаоса».

Российские корпорации в силу своей национальной принадлежности неизбежно будут встречаться на международных рынках не только с ожесточенной, но и недобросовестной конкуренцией, деструктивным латентным управлением, и им необходимо понимать не только источники и природу, но и методологические основы направленных против них мероприятий. «Теория хаоса» Стивена Манна, широко обсуждаемая и комментируемая в прессе и интернет-сообществе, является одним из наиболее ярких примеров концептуального обоснования политики двойных стандартов, на которых базирует свои действия политическая и экономическая элита Запада: «для своих — всё, для чужих — ничего».

## Литература

1. Броуди Р. Психические вирусы. Как программируют ваше сознание [Текст] / Р. Броуди. — М.: Поколение, 2007. — 304.
2. Клаузевиц Карл фон. О войне [Текст] / Карл фон Клаузевиц. — М.: Госвоениздат, 1934.
3. Савченко А.В. Сущность латентного управления [Текст] / А.В. Савченко. — М.: ГОУВПО «ГУУ», 2014. — 146 с.
4. <http://spkurdyumov.ru/what/mann/2/>
5. [https://ru.wikipedia.org/wiki/Теория\\_хаоса](https://ru.wikipedia.org/wiki/Теория_хаоса)

## References

1. Broudi R. *Psikhicheskie virusy. Kak programmiruyut vashe soznanie* [Mental viruses. How are programming your mind]. Moscow, Pokolenie Publ., 2007. 304.
2. Karl fon Klauzevits «O voyne» [“About War”]. Moscow, Gosvoenizdat Publ., 1934.
3. Savchenko A.V. *Sushchnost' latentnogo upravleniya* [The essence of the latent control]. Moscow, GOUVPO «GUU» Publ., 2014. 146 p.
4. Available at: <http://spkurdyumov.ru/what/mann/2/>
5. Available at: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Teoriya\\_khaosa](https://ru.wikipedia.org/wiki/Teoriya_khaosa)

**Сундукова Г.М.**

канд. экон. наук, доцент, ФГБОУ  
ВО «Государственный университет  
управления», Москва

e-mail: kafedra\_tou@mail.ru

## Инновационный подход к управлению интеллектуальным капиталом вуза

**Аннотация**

В статье рассматривается инновационный подход к управлению интеллектуальным капиталом вуза, учитывающий специфику деятельности образовательных учреждений. Сделан вывод о том, что формирование интеллектуального капитала вуза основано на процессном подходе, а обеспечение роста интеллектуального капитала требует стратегического подхода.

**Ключевые слова:**

управление интеллектуальным капиталом, бизнес-процессы вуза, стратегия развития вуза, оценка интеллектуального капитала.

**Sundukova G.M.**

Candidate of Economic Sciences,  
Associate Professor, FSBEI HE State  
University of Management, Moscow

e-mail: kafedra\_tou@mail.ru

## Innovative Approach to the University Intellectual Capital Management

**Abstract**

The article deals with the innovative approach to the management of the intellectual capital of the university, taking into account the specifics of the educational institutions. It is concluded that the formation of the intellectual capital of the university is based on the process approach and intellectual capital growth software requires a strategic approach.

**Keywords:**

management of intellectual capital, business processes of the university, the university development strategy, evaluation of intellectual capital.

Интеллектуальный капитал (ИК) относится к новым, более сложным формам капитала, обладающим большим потенциалом экономической активности. Интеллектуальный капитал является видом капитала в том смысле, что наряду с другими видами служит фактором производства, причем единственным фактором производства, развитие которого имеет неограниченный ресурс как по качественно-количественным, так и по временным параметрам. Подобно капиталу физическому, он также возникает в результате вложений различных ресурсов. Несмотря на важную и интуитивно понятную высокую степень значимости ИК для компании, в научном сообществе по-прежнему не выработано единого подхода к определению понятия интеллектуального капитала. Будем рассматривать ИК вуза как часть ресурсного портфеля организации с совокупностью нематериальных ресурсов, включенных в процессы воспроизводства с целью получения дохода от создания новых нематериальных благ. В структуре ИК выделяются человеческий, структурный, потребительский капиталы и интеллектуальная собственность.

В вузе без повышения эффективности внутри-организационного управления ИК не могут быть решены многие проблемы социально-экономического

характера: обеспечение устойчивого инновационного развития и конкурентоспособности вуза на рынке образовательных услуг; индивидуализация вуза среди вузов аналогичного профиля; повышение управляемости и обеспечение дополнительного финансирования деятельности вуза; снижение затрат, связанных с обменом информацией, формированием документации и отчетных форм, повышением скорости обработки информации, наделением учебно-методических разработок вуза качественными образовательными свойствами и характеристиками.

В связи с этим в настоящее время становится все более востребованной разработка новых методов и механизмов управления ИК, направленных на его формирование, аккумулирование и использование.

При формировании ИК необходимо учитывать следующие особенности данной категории:

- в современных условиях ИК определяет главные тенденции экономического роста;
- формирование ИК требует от самого человека и всего общества значительных и все возрастающих затрат;
- ИК в виде знаний, навыков, опыта может быть накапливаемым;
- по мере накопления ИК его доходность повышается до определенного предела, ограниченного



верхней границей активной трудовой деятельности (активный трудовой возраст), а потом резко снижается;

- характер и виды инвестиций в ИК обусловлены историческими, национальными, культурными особенностями и традициями;
- инвестиции в ИК должны обеспечивать его обладателю получение более высокого дохода;
- вложения в ИК дают довольно значительный по объему, длительный по времени и интегральный по характеру экономический и социальный эффект. Чем раньше делаются вложения в человека, тем быстрее они начинают давать отдачу. Нужно иметь в виду, что более качественные и длительные инвестиции приносят более высокий и более долговременный эффект. Инвестиционный период у интеллектуального капитала может достигать 12–20 лет, продолжаясь в дальнейшем всю трудовую жизнь;
- ИК отличается от физического капитала по степени ликвидности. ИК не является оборотным активом; только его услуги или отдельные элементы, пригодные для патентования знания, могут быть куплены или проданы. ИК неотделим от его носителя — живой человеческой личности, и вследствие этого в качестве актива он почти полностью неликвиден;
- элементы ИК обладают определенной спецификой. ИК, сконцентрированный в умении и квалификации работников, обычно возрастает со временем. Патенты, наоборот, достаточно быстро теряют свою ценность, если они не материализованы в продуктах или вовремя не лицензированы;
- использование ИК всегда контролируется самим индивидом независимо от источника инвестиций на его развитие;
- функционирование ИК, степень отдачи от его применения обусловлены свободным волеизъявлением субъекта, его индивидуальными интересами и предпочтениями, его материальной и моральной заинтересованностью, ответственностью, мировоззрением и общим уровнем культуры, в том числе и экономической;

Основными функциями вуза как образовательной организации являются учебная, научно-исследовательская и воспитательная деятельность. Для выполнения этих функций вузы формируют ресурсный потенциал в составе материальных и нематериальных видов ресурсов.

Ресурсный потенциал вуза отражает его способность создавать полезный эффект, а его рост формирует условия для расширения круга решаемых задач и достижения высоких результатов.

Формирование и наиболее полное использование ИК вуза как высокоинтеллектуального сектора экономики приобретает в современных условиях особое значение.

Инновационный подход к управлению ИК вуза заключается в том, что формировать ИК вуза необходимо, основываясь на процессном подходе, а обеспечение роста ИК требует стратегического подхода.

В соответствии с процессным подходом формирование ИК происходит в результате выполнения задач и функций вуза, основными из которых являются:

- развитие фундаментальных исследований как основы для создания новых знаний, освоения новых технологий, становления и развития научных школ научных коллективов на важнейших направлениях развития науки и техники;
- обеспечение подготовки в вузах квалифицированных специалистов и педагогических кадров высшей квалификации на основе новейших достижений;
- сохранение и укрепление определяющего характера науки для развития системы высшего образования;
- развитие инновационной деятельности вузов;
- развитие сотрудничества с научно-исследовательскими институтами и предприятиями;
- создание условий для защиты интеллектуальной собственности и авторских прав разработчиков как основы укрепления и развития вузовской науки;
- создание качественно новой экспериментально-производственной базы высшей школы;
- развитие финансовой базы исследований и разработок за счет использования внебюджетных средств и инновационной деятельности;
- расширение международного сотрудничества вузов в области интеллектуальности собственности.

На всех этапах процесса формирования ИК происходит изменение как самих составляющих ИК, так и их взаимодействие, приводящее к преобразованию видов ИК.

Чтобы существовать, ИК должен осуществлять непрерывное движение, развитие. Сила капитала как экономического явления состоит в единстве его различных форм, непрерывном развитии, эффективном воспроизводстве.

Рассмотрим потоки преобразования видов ИК. Первоначально в организации имеются финансовые

ресурсы. С целью инновационного развития вуз производит наем рабочей силы (человеческие ресурсы), занимающейся управленческой, инженерной, научной и другими видами интеллектуальной деятельности. С использованием знаний, опыта и навыков сотрудников разрабатываются инновационные идеи и создаются продукты интеллектуального труда — объекты интеллектуальной собственности вуза. Кроме того, деньги расходуются на увеличение интеллектуального потенциала организации по направлениям, связанным с повышением квалификации и корпоративной культуры сотрудников. Критерием отбора человеческих ресурсов являются их индивидуальные компетенции, так как главный источник будущего дохода от человеческого капитала заключен в индивидууме. Коллектив организации как набор сотрудников, каждый из которых обладает определенными компетенциями, формирует актив инфраструктуры. Структурный капитал, являющийся в наибольшей степени собственностью вуза, обуславливает то, как человеческий капитал используется в организации бизнес-процессов. Он используется и для создания инновационных технологий, которые в дальнейшем смогут обеспечить конкурентоспособность вуза. Активы интеллектуальной собственности совместно с деловой репутацией организации, образующей рыночные активы, формируют имидж вуза в глазах потребителей и партнеров.

В совокупности все структурные элементы ИК — человеческий, организационный, потребительский капиталы и интеллектуальная собственность — используются в основных бизнес-процессах вуза и формируют главный результат деятельности вузов — выпускника, будущего специалиста, бакалавра, магистра и т.д. [2].

Важность и значимость каждой из составляющих ИК очевидна, а их взаимодействие оказывает существенное влияние на создание и приумножение ИК вуза.

При формировании ИК вуза необходимо учитывать его особенности, связанные с характером задач и функций, выполняемых высшими учебными заведениями. Специфика образовательных услуг высшей школы рассматривается в [1].

Среди наиболее важных особенностей, свойственных вузам как специфическим образовательным учреждениям, выделим следующие.

1. На входе процесса формирования ИК поступают обучающиеся (объекты) со своим уровнем интеллектуального развития, накопленного в результате предшествующего воспитания, обучения и опыта.

Для роста этой составляющей хорошо организованная, компетентная и разветвленная довузовская работа позволяет подготовить и адаптировать поступающих в вуз. С этой целью применяются различные методы развития знаний будущих студентов. Ведется также работа по повышению уровня компетентности преподавателей.

К основным видам работ, выполняемых на этапе работы с контингентом поступающих в вуз, относятся следующие: организация подготовительных курсов (наиболее массовая и доступная форма подготовки); организация учебного процесса в базовых школах и его методическое обеспечение; работа с подшефными школами и лицеями; организация вечерних консультационных пунктов в школах; организация и проведение совещаний (встреч) с руководителями базовых школ, представителями предприятий, организаций и учреждений; выездные олимпиады в различных городах и олимпиады в институте; работа в молодежных изданиях; занятия с репетитором-преподавателем; организация самоподготовки с использованием учебно-методических материалов вуза и др.

Все эти работы направлены на формирование структурных элементов интеллектуального капитала вуза.

2. В процессе обучения происходят изменения в интеллектуальном потенциале обучающихся под влиянием двух основных факторов: а) активного использования интеллектуального ресурса вуза; б) способности обучающихся интегрируются в новую образовательную среду.

Высшие учебные заведения «производят» такие специфические продукты, как специалисты, бакалавры, магистры и способствуют получению ученых степеней. Производство этих продуктов требует использования колоссального интеллектуального капитала, и в то же время эти продукты в готовом виде сами обладают определенным ИК.

Вырабатывая новые знания и передавая их будущим специалистам, научно-педагогические работники вуза повышают стоимость возвращаемого человеческого (интеллектуального) капитала, увеличивают его будущую оценку на рынке высококвалифицированного труда, а, следовательно, предопределяют дополнительный рост совокупного дохода общества.

Получения максимально возможного результата от интеграции интеллектуальных потенциалов (ресурсов) вуза и обучающихся обеспечивает базовая модель развития вуза, на ее основе происходит формирование и рост суммарного ИК вуза. Это, по сути, бизнес-модель обучения в вузе. Составляющие ее

бизнес-процессы вуза направлены на получение результатов обучения, соответствующих образовательным стандартам (по компетенциям выпускников), а также требованиям различных групп потребителей продукции вузов с учетом перспектив и стратегии их собственного развития.

Результатом образовательных бизнес-процессов является оказание образовательных услуг, они предназначены для удовлетворения потребностей внешних потребителей. Ценность и стоимость готовых продуктов (образовательные программы) вуза определяется спросом на него потребителя. Поэтому с учетом модели создания ценности формируются обучающие процессы по специальностям. В ходе разработки и реализации учебного плана специальности как образовательного бизнес-процесса создаются более эффективные рабочие процедуры, идентифицируются необходимые изменения в работе преподавателей, определяются способы использования информационных технологий, подготавливается система мотивации, разрабатываются поддерживающие информационные системы.

Таким образом, дальнейшее формирование ИК и взаимодействие всех его составляющих при их использовании в основных бизнес-процессах вуза дает эффект синергии.

3. Базовая модель развития вуза формируется с целью получения максимально возможного результата от интеграции интеллектуальных потенциалов (ресурсов) вуза и обучающихся, на ее основе происходит формирование и рост суммарного ИК вуза.

Вузы должны самоопределиваться в обществе и на научно-образовательном рынке, четко обозначив вектор своего развития. Поэтому на первый план выдвигаются задачи выбора бизнес-модели, а в соответствии с моделью развития может быть выбрана и методика управления ИК вуза. Бизнес-модель вуза создает реальную возможность выявить и понять в полной мере те ключевые бизнес-процессы, которые обеспечивают рост стоимости и реализацию стратегии организации и позволяют вузам зарабатывать деньги.

Вузы должны определить лучшие бизнес-модели для реализации стратегии и на их основе развернуть и реализовать свою стратегию, направленную на создание ценности для клиентов и других заинтересованных лиц. Какую бы модель ни использовал вуз для разработки стратегии своего развития, он должен отдавать себе отчет, как он видит создание через свои образовательные программы потребительской ценности, какую роль в создании этой ценности играет ИК.

4. Бизнес-процессы, составляющие модель развития вуза, направлены на получение результатов обучения, соответствующих образовательным стандартам (по компетенциям выпускников), а также требованиям различных групп потребителей продукции вузов с учетом перспектив и стратегии их собственного развития.

Существенно видоизменяет бизнес-процессы обучения в вузе *активное формирование новой электронной среды обучения* на основе современных информационных технологий. Проблемы формирования и использования ИК тесно связаны с эффективностью реализации инновационных проектов и программ в рамках стратегических планов организаций. Реализация инновационных процессов, связанных с разработкой новых технологий обучения, новых видов продукции и услуг, организационно-технических и социально-экономических решений различного характера, требует не только затрат ресурсов, но и использования специальных организационно-экономических инструментов. В этой связи ИК становится не только необходимым ресурсом для реализации нововведений, но и эффективным организационно-управленческим инструментом развития вуза и повышения его конкурентоспособности.

5. К особенностям ИК вуза можно также отнести связь человеческого капитала вуза с другими элементами ИК. Это значит, что его трудно при необходимости перевести в ликвидную форму, так как главный источник будущего дохода от человеческого капитала заключен в индивидууме. Например, культуру вуза формируют его сотрудники, они же обеспечивают связи с потребителями услуг вуза; учебно-методические материалы и научные разработки также создаются при помощи знаний и творческих способностей персонала вуза. В процессе формирования человеческого капитала задействованы врожденные и сформированные в процессе воспитания способности личности. Не только большие интеллектуальные задатки, но и большая воля, решительность и другие качества носителей человеческого капитала позволяют формировать ключевые компетенции вуза, которые вносят свой вклад в его развитие.

Ввиду наличия тесных связей между отдельными структурными элементами ИК, логично предположить, что наибольший эффект на стадии выработки механизмов воспроизводства ИК будет достигнут при учете синергетического эффекта от взаимного дополнения используемых методов воздействия на ИК вуза.

Комбинированная ценность всех элементов ИК вуза зависит от того, как они работают вместе для

достижения целей вуза. Поэтому целенаправленная деятельность вуза на организацию эффективного взаимодействия всех видов ИК может рассматриваться как главный стратегический фактор успеха вуза.

ИК имеет отношение ко всем видам деятельности вуза, формируя трудно поддающуюся учету часть ее стоимости, и по мере ее роста на первый план выдвигаются вопросы управления интеллектуальными ресурсами организации, оценки ИК и управления им как активом вуза. Для эффективного управления нематериальными ресурсами необходимо признавать их видовые различия. Часть из них выступают как активы и требуют вложения средств (создание сетей коммуникаций и баз знаний, формирование и использование корпоративных информационных систем), другая часть используемых нематериальных ресурсов не капитализируется (организация процессов воспитания), а некоторые могут вообще не иметь ценности (если не используются).

Вузы должны целенаправленно формировать те элементы ИК, которые имеют наибольшее значение для достижения их целей. Последние конкретизируются в зависимости от предназначения вуза, определяющего главные характеристики его деятельности и выпускаемых специалистов. Это означает, что ИК рассматривается как основной фактор стратегического развития вуза.

6. Управление процессом формирования ИК вуза требует стратегического подхода, учитывающего: а) стратегию и перспективы организаций – потребителей ИК; б) стратегию и перспективы развития самого вуза.

Российские университеты, стремящиеся к эффективному соответствию условиям рыночного соперничества в постоянно усложняющемся современном мире, самостоятельно принимают принципиальные решения о своем стратегическом развитии. Различные цели, принципы определяют структуру бизнес-процессов и бизнес-модель развития вуза, которая составляет основу разрабатываемой стратегии. Стратегия развития вуза имеет специфику в зависимости от направлений подготовки соответствующих специалистов. Быть вузу конкурентоспособной и экономически эффективной организацией позволяет обеспечение и поддержание на должном уровне ИК, рост которого может существенно влиять на показатели капитализации вуза. Вузы, реализующие разные модели развития, должны строить свои бизнес-процессы, используя различные механизмы и методы вовлечения нематериальных ресурсов в свою деятельность, увеличивая свой ИК.

Капитализация нематериальных ресурсов вуза возможна за счет осуществления стратегии развития, включающей стратегические инициативы, направленные на обеспечение и поддержание такого уровня и качества ИК, который позволил бы вузу быть конкурентоспособным и экономически эффективным. Иными словами, стратегия развития вуза должна включать и стратегию формирования и развития его ИК. Но недостаточно инвестировать в каждый структурный элемент ИК по отдельности. Они должны поддерживать друг друга, создавая синергетический эффект. Для усиления действия элементов ИК друг на друга в стратегии вуза должны найти отражение системы управления человеческими ресурсами, управления качеством образования, управления интеллектуальной собственностью, управление комплексной моделью организации.

Необходимо обеспечить воспроизводство интеллектуальной составляющей по всем структурным элементам.

К стратегическим мероприятиям, направленным на рост ИК по структурным составляющим, можно отнести следующие основные механизмы воспроизводства ИК вуза:

- по человеческому капиталу – формализация отношений с персоналом; постоянное развитие персонала через обучение и участие в НИР; подготовка и переподготовка кадров, реализация стратегии непрерывного обучения, стимулирование к инновационной и творческой деятельности через специальные системы распределения рабочего времени; специальные системы мотивации; формирование и поддержка корпоративной культуры;
- по структурному капиталу – описание, регламентация, формализация, автоматизация бизнес-процессов; внедрение управленческих инноваций; система мер по развитию информационно-коммуникационных технологий; создание, развитие и поддержка внутренних информационных систем;
- по интеллектуальной собственности – формализация знаний и информации; разработка программы приобретения новых знаний; капитализация знаний и информации; система мер по защите интеллектуальной собственности; внедрение инноваций;
- по клиентскому капиталу – формализация внешних связей; формализация, развитие, поддержка бренда, демонстрация преимуществ и успехов вуза (система мер по продвижению бренда); реклама, PR-мероприятия; внедрение и поддержка системы менеджмента качества образовательных

услуг; формирование баз данных по работодателям и потребителям образовательных услуг и др.

Сформировать долгосрочную стратегию, обеспечивающую устойчивое и непрерывное развитие вуза в постоянно меняющихся потребностях рынка образовательных услуг, позволит *оценка его ИК*, представляющего собой основу будущего роста.

Количественная и качественная оценка ИК может использоваться как инструмент оценки темпов развития вуза. Для вуза также практически важно оценивать ИК для целей определения доли ИК в структуре капитала вуза и выработки политики инвестиций в накопление ИК организации. Выбор методик оценки ИК зависит от целей оценки.

Оценка отдельных элементов ИК обладает определенной спецификой. Для оценки человеческого, структурного и потребительского капитала вуза мы предлагаем использовать систему показателей. Поскольку в теории и практике основным методом установления стоимости прав интеллектуальной собственности считается доходный метод, считаем целесообразным применить его для оценки объектов интеллектуальной собственности вуза.

Предлагаемый набор показателей для оценки человеческого, структурного и потребительского капитала универсальный и с небольшими корректировками может быть применен в любом вузе.

Применительно к вузу **человеческий капитал** — это та часть интеллектуального капитала, которая имеет непосредственное отношение к сотрудникам вуза, вне зависимости от того, участвуют ли они в реализации основных или сопровождающих образовательных процессов. Это знания, практические навыки, творческие и мыслительные способности людей, их моральные ценности, культура труда, готовность к нововведениям. Оценка человеческого капитала важна для планирования и оценки темпов продвижения инноваций и любого обновления.

Оценить объем человеческого капитала можно через численность интеллектуальных работников и объем информации, знаний и навыков, которым они владеют, через количество лидеров, генераторов идей, «революционеров». Ценность знаний и умений персонала характеризует способность специалистов решать сложные, нестандартные, неожиданные проблемы; самостоятельность и обучаемость работников; способность менеджеров руководить преобразованиями; творческая активность; склонность к партнерскому взаимодействию и т.д. Развитие человеческого капитала мы можем оценить через удельный вес видов деятельности, «вдохновляющих» на поиск новых решений, заставляющих сотрудников компании учиться новому. Степень закрепления

человеческого капитала оценивается через приверженность персонала к видению и ценностям компании, удовлетворенность сотрудников работой и отношениями в коллективе, лояльность персонала к компании и закрепление ведущих сотрудников, репутацию компании на рынке труда и т.п.

Для количественной оценки *человеческого капитала* вуза предлагаем использовать следующие показатели:

- состав и уровень компетенций человеческих ресурсов вуза (лица, имеющие ученую степень, ученое звание, члены государственных академий, лауреаты госпремий);
- формы оплаты труда (по должностям, компетенциям, уровню научно-педагогического мастерства, наукоемкости образовательных направлений и специальностей, с учетом конъюнктуры рынка образовательных услуг и др.);
- степень удовлетворенности сотрудников результатами своего труда;
- количество трудоустроенных выпускников в расчете на каждого занятого, в том числе и административную;
- количество трудоустроенных за рубежом (по специальности) выпускников, в том числе в ведущих фирмах мира;
- уровень затрат вуза, ориентированных на повышение качества выпускников;
- компетенции сотрудников в области современных ИТ-технологий;
- процент сотрудников, обладающих компетенциями в области развития инновационных технологий образования;
- педагогический и научно-практический опыт, стаж работы в сфере высшего образования, а также число лет работы в рамках образовательного направления и специальности;
- отношение числа сотрудников, занятых в образовательном процессе, к числу сотрудников в обеспечивающих (сопровождающих) процессах;
- затраты на обучение и повышение квалификации в расчете на одного сотрудника вуза, занятого в основном бизнес-процессе вуза;
- затраты на обучение и повышение квалификации в расчете на одного сотрудника вуза, занятого в сопровождающем (поддерживающем) бизнес-процессе вуза;
- количество рабочих дней в году, потраченных на повышение квалификации сотрудников;
- показатели научной компетенции сотрудников вуза, уровень научной остротенности, опыт работы в командах, разрабатывающих комплексные междисциплинарные проекты;
- уровень текучести персонала;

- динамика творческой активности (публикации, гранты, повышение квалификации, рейтинг компетенции и др.);
- применение новых практик управления персоналом — наличие индивидуальных планов развития сотрудников, проведение оценки деятельности сотрудников, обеспечение обратной связи.

Настоящий перечень может быть развит и дополнен совокупностью интегрированных показателей.

Структурный (организационный) капитал организации отражают число и качество деловых партнеров; степень закреплённости деловых партнеров за предприятием; интеграцию цепочки создания ценности и роль предприятия в ней; наличие гибкой и эффективной деловой сети, в том числе в глобальном масштабе; качество информационной системы; качество системы раннего обнаружения; вовлечение групп влияния в принятие решений; процедуры преобразования неявных знаний в явные; уровень партнерства в организации; качество сетевого взаимодействия; полнота и качество баз данных; торговые марки и патенты; кодифицированное знание о техпроцессах (насколько полно и ясно документация отражает создание потребительской ценности в организации); собрание прототипов решения хозяйственных проблем; рыночная ориентация культуры предприятия; преимущества территориального расположения; уникальные технические библиотеки и базы данных, базы данных по клиентам; контракты на снабжение, сбыт, рекламу.

**Организационный капитал** — та часть ИК, которая имеет отношение к вузу в целом. Это управленческие процедуры, технологии преподавания, системы управления и механизмы реализации, применение ИТ-технологий, формы взаимодействия организационных структур, научные школы, признанные и продвинутое результаты научных исследований, культура отношений сотрудников организации, методы и средства мотивации, отношения к договорным обязательствам. Организационный капитал — это организационные возможности вуза. Он отвечает за то, как человеческий капитал используется в организационных системах, преобразующих управленческую информацию, необходимую для принятия решений. Организационный капитал является собственностью вуза и может быть относительно самостоятельным объектом как для оценки инновационной зрелости вуза, так и предметом рыночного распространения.

**Организационный капитал** вуза предлагается оценивать по следующим показателям:

- масштабы, функции и применение корпоративных информационных систем управления;
- состав информационных систем, позволяющих проводить эффективный обмен знаниями и снабжать партнеров и потребителей необходимыми званиями;
- состав и эффективность реорганизации административных систем и организационных структур;
- объемы инвестиции;
- в новые методы управления вузом;
- в НИР и НИОКР;
- в информационно-технологические системы поддержки управления учебными и образовательными процессами, в информационные технологии в рамках всей организации;
- в рост качества подготовки выпускаемых специалистов;
- в рост компетенций сотрудников;
- соотношение преподаваемых дисциплин, использующих ИТ-технологии к дисциплинам с традиционной организацией занятий;
- соотношение объемов подготовки специалистов по новейшим направлениям развития науки, техники и технологий к специальностям, имеющим относительно устойчивую потребность в обществе;
- стабильность вуза, его возраст, текучесть управленческого персонала, доля молодежного персонала по отношению к общему составу сотрудников;
- уровень организации контроля над качеством обучения.

**Потребительский капитал** организации отражают следующие характеристики: ожидаемый дисконтированный доход от имеющихся потребителей; число постоянных клиентов организации, их доля в объемах сбыта, средний стаж сотрудничества; качество и перспективы роста клиентов; удовлетворенность клиентов; «владение» предприятия стандартом отрасли; опережение конкурентов с выходом новой продукции; объем заключенных договоров; степень закрепления клиентов за организацией.

**Потребительский капитал** вуза — это капитал, который складывается из связей и устойчивых отношений с партнерами и потребителями образовательных услуг.

К показателям, оценивающим **потребительский капитал**, первоначально можно отнести следующие показатели:

- состав потребителей образовательных услуг, формы взаимодействий с ними и степень удовлетворения их потребностей;
- отношение партнерских финансирования к объему собственных финансирования в расчете на одного или группу выпускников специальности;
- формы и уровень партнерских отношений с поставщиками абитуриентов;

- формы участия сотрудников вуза в школьной подготовке будущих абитуриентов;
- партнеры, формирующие имидж и высокий рейтинг вуза;
- количество партнеров, их временная структура (как долго они являются партнерами вуза);
- соотношения потребностей партнеров в выпускников вуза к общему объему выпускников;
- динамика финансовых поступлений от продаж разработок НИР и НИОКР, а также коммерческих систем, построенных на основе IT-технологий;
- повторяемость заказов на проведение НИР.

Существенным элементом ИК вуза является интеллектуальная собственность, обеспечивающая экономический рост и возможность стратегического развития научно-образовательной организации. *Интеллектуальная собственность вуза* формируется в двух основных областях деятельности: образовательной и научно-исследовательской.

С точки зрения возможности оценки объектов интеллектуальной собственности (ОИС) вуза выделяют две группы:

1) ОИС, использование которых связано с их тиражированием (учебная и учебно-методическая литература, электронные учебники, программные продукты и т.п.);

Оценка данного вида ОИС возможна с применением стандартных оценочных подходов — доходного и затратного. Для их применения в вузе имеется достаточная информационная база по доходам от тиражирования ОИС и по затратам по их созданию и тиражированию. В отдельных случаях может быть применим также и сравнительный подход.

Процесс оценки ОИС в вузах должен базироваться на результатах серьезного маркетингового

исследования и анализа финансово-хозяйственной деятельности вуза;

2) ОИС, использование которых не связано с тиражированием, представленные применяемыми в образовательном процессе деловыми играми и ситуациями, тренингами, методическими подходами к решению проблемных ситуаций и другим дополнительным образовательным инструментарием.

По таким ОИС применение стандартных оценочных методик затруднено по причине значительной сложности сбора информации, необходимой для проведения стоимостной оценки.

В качестве показателей оценки для объектов интеллектуальной собственности могут выступать:

- учебники, учебные пособия, методические указания и рекомендации (количество, объем, степень новизны, востребованность);
- учебно-методические комплексы, учебные программы, авторские обучающие программы, программные продукты, авторские образовательные технологии, оценочные средства;
- патенты, ноу-хау, изобретения, авторские права, инновационная продукция, базы данных, монографии, публикации;
- научные отчеты, научные и научно-методические доклады.

Естественно, в процессе формирования количественных и качественных показателей ИК их состав будет меняться и уточняться. Однако эти показатели могут быть встроены в развивающиеся компьютерные аналитические и экспертные системы и представлять результаты для принятия управленческих решений верхним уровнем управления вузом.

## Литература

1. Румянцева З.П. Развитие интеллектуального капитала как важнейшая функция вузов [Текст] / З.П. Румянцева, Г.М. Сундукова // Вестник университета (Государственный университет управления). — 2008. — № 3(24). — С. 98–102.
2. Сундукова Г.М. Как сохранить человеческий капитал в условиях реформирования вузов [Текст] / Г.М. Сундукова // Вестник университета (Государственный университет управления). — 2015. — № 6. — С. 289–292.

## References

1. Rumyantseva Z.P., Sundukova G.M. Razvitie intellektual'nogo kapitala kak vazhneyshaya funktsiya vuzov [The development of intellectual capital as the most important function of universities]. *Vestnik universiteta (Gosudarstvennyy universitet upravleniya)* [Bulletin of the University (State University of Management)]. Moscow, 2008, GUU Publ., I. 3(24), pp. 98–102.
2. Sundukova G.M. Kak sokhranit' chelovecheskiy kapital v usloviyakh reformirovaniya vuzov [How to keep the human capital in the conditions of reforming universities]. *Vestnik universiteta (Gosudarstvennyy universitet upravleniya)* [Bulletin of the University (State University of Management)]. Moscow, GUU Publ., 2015, I. 6, pp. 289–292.

**Харчилава Х.П.**

канд. экон. наук, доцент  
Финансового университета при  
Правительстве РФ, Москва

e-mail: leorem@yandex.ru

**Боттаев А.Ю.**

аспирант кафедры корпоративного  
управления ФГБОУ ВО  
«Государственный университет  
управления», Москва

E-mail alimucci@gmail.com

**Kharchilava K.P.**

Candidate of Economic Sciences, As-  
sociate Professor, Financial University  
under the Government of the Russian  
Federation, Moscow

e-mail: leorem@yandex.ru

**Bottaev A.Yu.**

Postgraduate Student, Department  
of Corporate Governance, FSBEI  
HE State University of Management,  
Moscow

E-mail alimucci@gmail.com

## Корпоративное управление в компаниях с государственным участием

**Аннотация**

В современных условиях поступательное развитие корпоративного управления в нашей стране обусловлено несколькими факторами. Прежде всего, российская экономика все больше вовлекается в процессы экономической глобализации, усиливается взаимодействие крупных российских компаний с мировым финансовым рынком. Кроме того, крупнейшие российские компании значительно расширили свою международную деятельность, в том числе через приобретение иностранных активов. Акционерные компании среднего размера осознали необходимость привлечения внешнего финансирования через поиск стратегического инвестора или выход на фондовые рынки. Существенные изменения вносятся в корпоративное законодательство.

**Ключевые слова:**

акционер, компании с государственным участием; капитал, собственник, акционерное общество.

## Corporate Governance in Companies with State Participation

**Abstract**

In modern conditions the ongoing development of corporate governance in our country due to several factors. First of all, the Russian economy is increasingly involved in the economic processes of globalization, increased interaction of large Russian companies with the global financial market. In addition, Russia's largest company significantly expanded its international activities, including through the acquisition of foreign assets. Joint-stock medium-sized companies have realized the need to attract external financing through the search for a strategic investor or access to stock markets. Significant changes made to the corporate legislation.

**Keywords:**

shareholder, companies with state participation, capital, owner, joint-stock company.

Любое акционерное общество, в том числе с государственным участием в капитале, имеет развитую сеть корпоративных отношений. Основными участниками корпоративных отношений являются субъекты, связанные с функционированием компании, оказывающие влияние на ее деятельность или зависящие от нее в той или иной форме или степени. Прежде всего, это органы управления акционерным обществом, акционеры, персонал, в том числе менеджмент. Каждый участник корпоративных отношений является носителем определенных интересов и стремится их реализовать. Содержание этих интересов определяется местом субъекта в системе отношений. Центральное место в отношениях между участниками корпоративных отношений занимают следующие аспекты: определение целей компании; доступ к информации; распоряжение финансовыми активами; распределение прав принятия решений. Практика показывает, что позиции субъектов акционерных отношений по данным вопросам не всегда совпадают, что может приводить к корпоративным конфликтам, прежде всего меж-

ду интересами акционеров и менеджмента, мажоритарных и миноритарных акционеров. Эти конфликты тормозят развитие акционерных обществ, отвлекают ресурсы и способствуют значительному увеличению издержек.

Из всех акционеров отечественных компаний наиболее сильно выделяется государство. Особенностью государства как акционера является и размер инвестируемого капитала, и влияние на экономику РФ в целом.

Являясь акционером той или иной компании, государство стремится достичь следующего:

- увеличение поступлений в федеральный бюджет;
- помощь в деятельности акционерным обществам в ходе выполнения стратегических функций, связанных с суверенитетом страны, решении социальных, экономических, экологических и других задач, которые возможно реализовать через участие в акционерных обществах (АО);
- толчок к развитию производства, подъем финансовых и экономических показателей деятельности акционерных обществ;



- реализация институциональных изменений в экономике;
- привлечение инвестиций через свою (государственную) долю в АО [4].

Государство, выступая собственником в АО, обладает существенными особенностями, которые зачастую создают дополнительные проблемы в процессе корпоративного управления:

- государство ставит более непростые, комплексные цели, чем частный собственник. Например, в достижении цели сбалансированного развития экономики и решения социальных задач государству выгодно, чтобы компании, выступающие естественными монополиями, инвестировали денежные средства в инфраструктуру, хотя эффект от инвестиций в системе регулируемых тарифов незначительный. За реализацию этой задачи несет ответственность правительство. Государство также имеет заинтересованность в поступлении доходов, хотя доходы при осуществлении инвестиций сокращаются;
- интересы страны в компаниях с государственным участием представляют отдельные уполномоченные, не являющиеся бенефициарами. В итоге возникает проблема «принципал – агент» в отношениях между государством и АО, внутри государства-собственника (между правительством и исполнительным органом власти, между различными федеральными агентствами и т.д., между органами власти и представителем государства в компании);
- при большом количестве компаний с государственным участием существует множество различий между ними. Компании имеют разные цели, которые РФ как собственник ставит перед собой, по доле государственного участия в капитале (от неконтрольного до 100%-ного), из чего следует – и по тем инструментам корпоративного управления (КУ), которые целесообразно использовать в разных компаниях [2].

Величина пакета акций, принадлежащего государству, является важным фактором, который определяет структуру капитала и, следовательно, характер КУ в государственных компаниях.

Проанализировав участие государства в капитале АО и его влияние на методы управления компанией, можно разделить АО на три группы [3]:

- компании, в которых государству принадлежит пакет в размере 100%;
- компании, в которых государству принадлежит контрольный пакет акций;
- компании, в которых государство выступает миноритарным акционером.

Исследовав каждую группу по отдельности, можно выделить особенности, характерные для них. Потребность в сохранении государством 100% доли АО объясняется стратегической важностью отраслей, в которых они функционируют. В первую очередь предприятия оборонного комплекса и важнейшие элементы инфраструктуры – железные дороги, объекты энергетики, почта и пр. Эти организации в основном являются государственными, так как данный вопрос относится к стратегически важным для общества. Государство в роли акционера не производит напрямую, оно направляет и координирует работу своих уполномоченных в акционерном обществе [5]. Данный факт предполагает коммерциализацию рассматриваемых обществ, как следствие, увеличение доходов от производства. Так или иначе, эффективность функционирования государственной компании напрямую зависит от влияния государственного органа на руководящие структуры общества. Государство под влиянием обстоятельств, например, может настоять на вложении средств в направления, которые не обеспечивают эффект в долгосрочной перспективе. Следствием этих факторов является снижение конкурентоспособности предприятий. Ключевую роль для функционирования таких организаций играют правовые механизмы взаимодействия государственных органов с управленческими органами акционерного общества. Организационная структура такого общества имеет отличия от трехзвенной структуры, зафиксированной в Федеральном законе «Об акционерных обществах». В государственных компаниях отсутствует собрание акционеров. Его заменяет совет директоров, который создается государственным органом. Данный совет осуществляет контроль деятельности исполнительного органа в обществе, который формируется государством. Чрезмерное административное влияние государства на работников общества препятствует увеличению прибыли предприятия. В результате существует противоречие между двумя системами управления: государственной и коммерческой, которое необходимо решить, разработав механизм демократизации управления [10].

Наиболее разрешимо указанное противоречие в АО с контрольным пакетом акций. Здесь могут возникнуть иные проблемы. Из-за возрастания бюджетного дефицита и долга государства становится необходимым продавать пакет акций компаний. Тем не менее такие общества представляются более перспективными. Они являются компаниями со смешанной собственностью и способствуют решению как минимум двух задач. Отметим, что организации в смешанной форме собственности характеризуются

высокой стоимостью средств производства. Активное поступление ценных бумаг на рынок создает условия для привлечения инвестиций извне. При необходимости также государство воздействует на акционерные общества с целью обеспечения своих интересов.

Анализируя смешанную собственность, важно подчеркнуть, что наряду с отнесением организаций к определенным группам по доле собственности государства, также происходит процесс отнесения организаций к двум категориям: публичным и непубличным. Публичные и непубличные акционерные общества различаются в размещении и обращении акций на фондовый рынок, что корректирует корпоративное управление. Компании, публично обращающие свои акции на фондовом рынке, вынуждены сталкиваться с повышенными требованиями к раскрытию данных и корпоративному управлению. Для таких предприятий, акции которых в открытом доступе, особую значимость также приобретают взаимоотношения государства и миноритарных акционеров [8]. Выступая в роли доминирующего акционера, государство может действовать вразрез с интересами миноритарных акционеров и способствовать принятию необходимых государству заключений на общем собрании акционеров при отсутствии учета мнения миноритариев [6]. Государство также имеет возможность контролировать совет директоров и его состав. Государство может иметь и другие политические и государственные задачи, реализация которых затрагивает интересы миноритарных акционеров. Так или иначе, государство имеет интерес в восприятии его акционерами как прозрачного и предсказуемого субъекта, который всецело соблюдает их права. Уважая права миноритарных акционеров, государство положительно влияет на свою репутацию, в результате чего изменяются котировки акций и привлекаются инвестиции с внешних рынков. Для создания рыночных условий необходимы и другие акционеры, что является условием эффективного контроля над компаниями [1]. Размещение акций госкорпораций на рынке привело к увеличению влияния государства на экономику, так как появилось средство воздействия на нее в более широких масштабах.

Есть предприятия, которые недопустимо переводить в частную собственность с точки зрения национальных интересов страны или по иным причинам, зависящим от влияния на экономику и социальную сферу. Такие компании характеризуются частичной приватизацией. И конечно, воздействие государства на предприятия увеличивается.

Акционерные общества с государственным участием управляются уполномоченными государством

в органах управления акционерного общества (чаще всего, это госслужащие). В таких организациях создается собрание акционеров, которое обеспечивает принятие решений посредством квалифицированного большинства голосов его членов. В таких ситуациях государству приходится считаться с мнением других акционеров. Следуя российскому законодательству, представители государства назначаются в те акционерные общества, где имеются, хотя, может, и немного их, акции государства.

Представитель государства играет важную роль в организации. Он не является простым контролером, представляющим государство. Представитель является также активным участником в органах управления, который вырабатывает политику компании, реализует ее, принимает решения, занимается разработкой стратегии развития компании. В том числе через представителей государством оказывается воздействие на величину и направленность инвестиций и на другие аспекты деятельности компании с государственным участием. При управлении предприятием государству необходимо обеспечить баланс интересов всех сторон — держателей акций.

То, чем занимается репрезентант государства в АО с государственным участием, где государству не принадлежит контрольный пакет акций, несколько отличается от описанных выше групп. Часто голос представителя остается неуслышанным в совете директоров и собрании акционеров.

В то же время государству удается сохранить давление на общества, в которых оно не имеет контрольного пакета. Наличие даже неконтрольного пакета у государства вместе с большим количеством неформальных связей обеспечивает реальную возможность контроля над деятельностью АО со стороны местных властей, несмотря на то, что величина таких пакетов значительно меньше контрольного. Например, если государству принадлежит не более 10% акций, оно не имеет возможности оказать серьезного влияния на курс компании и ее эффективность. В этой ситуации государство выступает в роли обыкновенного акционера, который получает прибыль от собственности — дивиденды. Имея в собственности 10%-ный пакет акций организации, государство имеет возможность реализовать одну из важнейших функций менеджмента в управлении государственной собственностью — «отрицательный контроль», заключающийся в том, что совету директоров общества необходимо учитывать мнение государства в принятии важных постановлений. Минимальный пакет акций дает возможность государству запрашивать созыв внеочередного собрания акционеров для обсуждения необходимых во-

просов и призывать проверки финансовой деятельности АО ревизионной комиссией. Более того, этот рычаг управления настолько действенный, что дает возможность уполномоченным государства в АО ощущать себя на равных с другими крупными совладельцами госкорпорации [7].

В случаях если в акционерных обществах с минимальной долей государства не предусмотрено право «золотой акции», уполномоченный государства имеет возможность существенно повлиять на принятие важных решений через создание блоков с другими инвесторами. В общем, права и обязанности представителей государства в такого рода обществах почти не отличаются от прав и обязанностей других представителей, о которых упоминалось ранее.

Нет сомнений, государство, являясь собственником в том или ином акционерном обществе, вносит особенности в корпоративное управление, в том числе в случаях, если государство обладает небольшим пакетом акций. Государство через своих представителей имеет все рычаги воздействия на стратегическую политику акционерных обществ для удовлетворения своих целей, но принятие и реализация решений зависят в том числе от других акционеров [9]. Отметим, что существуют вопросы, которые привлекли наше внимание и на которые мы постарались ответить, проанализировав особенности корпоративного управления в госкорпорациях. Необходимо понять, обеспечит ли корпоративное управление в государственных компаниях конкурентоспособность и экономическую эффективность компании и экономики, позволит ли контролировать в интересах держателей акций.

Дать ответы невозможно без проведения следующего анализа:

### **1. Цели государства и коммерческих организаций зачастую противоречат друг другу**

Основная цель любой компании — увеличение дивидендов. А государство ставит перед собой другие цели — ему нужно обеспечивать стратегическую безопасность и суверенитет, население нуждается в тепле, электричестве, связи, других социальных аспектах, что может идти в разрез с коммерческими задачами. В этих ситуациях государство часто игнорирует плохое финансовое состояние организаций. При противоречивости системы целей усложняется управление компаниями.

### **2. Ограниченность стимулов к повышению финансовых показателей**

Госкорпорации практически не подвержены риску банкротства и поглощения. Данный факт уменьшает желание компании повышать эффективность деятельности. В случаях появления инве-

сторов, имеющих цели повысить эффективность деятельности госкомпании, у них нет шансов реализовать свои задачи. А при финансовых затруднениях государство через контролируемые банки и с помощью бюджета способно помочь компании.

### **3. Вследствие опосредованности собственности снижается контроль**

Фактически, собственниками государственных активов являются граждане, однако они не управляют госкорпорациями напрямую. Этим занимается государство, которое в своих интересах осуществляет контроль над компаниями. Далее управлением занимаются уполномоченные в госкомпаниях. Возникает опосредованность управления, что снижает контроль собственников над менеджерами в организации. Увеличиваются риски использования активов компании агентами в своих интересах. Вследствие этого внутри компании развивается коррупция, которая влияет на коррупцию в стране в целом.

### **4. Совет директоров является передаточным звеном**

Советы директоров зачастую занимаются транслированием решений, принятых на более высоком уровне. По важным проблемам уполномоченные государства единогласно голосуют по предписаниям правительства. В то же время у представителей отсутствует личная заинтересованность в принятии решений, т.е. не выполняется принцип фидуциарной ответственности. Вследствие этого совет директоров по факту не является тем органом, который принимает решения по таким вопросам, как назначение-увольнение генерального директора, формирование стратегической политики инвестирования и др.

### **5. В результате стремительного роста и расширения деятельности возникают риски**

Быстрые темпы экстенсивного роста компании влекут риски: приобретая большое число активов, компания часто сталкивается с уменьшением управляемости по причине того, что быстро растущая компания сложно контролируется. Следование политике масштабных приобретений также осложняет усвоение отчетности и способствует приукрашиванию результатов через бухгалтерские приемы. В условиях современной конъюнктуры на энергетическом рынке государство через госкомпании занимается приобретением частных активов в данном секторе экономики. Под угрозу попадает кредитоспособность госкомпаний и их финансовая дисциплина.

Общие выводы о состоянии практики корпоративного управления в компаниях с государственным участием:

- госкомпании уступают частным компаниям по уровню развития практики корпоративного управ-

ления. Однако разрыв не является большим вследствие общего низкого уровня развития этой практики в России;

- отсутствие ориентации практики корпоративного управления на повышение внутренней эффективности бизнеса, формальное соблюдение минимальных требований;
- отсутствие серьезных стимулов для развития практики КУ у высших менеджеров и членов советов директоров;
- инициативы государства как акционера оказывают позитивное влияние на КУ лишь по отдельным аспектам. КУ не рассматривается как часть современных управленческих технологий.

Проведя анализ перечисленных особенностей, можно прийти к заключению, что структура собственности госкомпаний, т.е. структура, которая отражает и частный характер компании, так как акционерами являются и другие члены, помимо государства, — нуждается в особой модели корпоративного управления. Госкомпании нуждаются в большей прозрачности целей деятельности, в прозрачности принимаемых решений, в профессионализме членов совета директоров и коллегиальности его работы, в детальном обсуждении каждого вопроса и осознании уровня ответственности. Данные аспекты позволят систематизировать риски и уменьшить влияние не всегда мотивированных агентов.

## Литература

1. Федеральный закон от 26.12.95 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» // СЗ РФ. — 1996. — № 1. — Ст. 1.
2. Авдашева С.Б. Корпоративное управление в АО с государственным участием: российские проблемы в контексте мирового опыта [Текст]: препринт WP1/2007/01 / С.Б. Авдашева, Т.Г. Долгопятова, Х. Пляйнес. — 2007. — С. 5.
3. Вишневская Н.С. Лучшая практика корпоративного управления на государственных предприятиях: европейский подход [Текст] / Н.С. Вишневская // Акционерное общество: вопросы корпоративного управления. — 2009. — № 12. — С. 15–17.
4. Зегонов О. Дворкович не исключил IPO компаний с госучастием [Электронный ресурс] / О. Зегонов. — URL: [http://www.infox.ru/business/finances/2010/02/16/Dvorkovich\\_privatiza.phtml](http://www.infox.ru/business/finances/2010/02/16/Dvorkovich_privatiza.phtml) (дата обращения: 18.04.2015).
5. Инфраструктура корпоративного управления в России: материалы исследования Standart&Poor's [Электронный ресурс] // URL: <http://www.corp-gov.ru/upload/file/CG%20in%20Russia%202008%20-%20Rus%20-%204.pdf> (дата обращения: 27.04.2015).
6. Королев В. Корпоративное управление для нового поколения // Corporate Development Advisers [Электронный ресурс] / В. Королев. — URL: <http://www.ncda.ru/documents/korporativnoe-upravlenie.pdf> (дата обращения: 06.05.2015).
7. Костиков И.В. Совет директоров в системе корпоративного управления компании [Текст] / И.В. Костиков, Н.Н. Анникова. — Москва: Флинта, 2002. — 351 с.
8. Кочетыгова Ю. Экспансия государства: государство как управляющий [Текст] / Ю. Кочетыгова // Ведомости. — 2007. — № 42. — С. 2.
9. Ландиа А. Корпоративное управление в государственных и частных компаниях в эпоху перемен [Текст] / А. Ландиа, А.А. Филатов. — М.: Либрайт, 2009. — 240 с.
10. Мильнер Б.З. Теория организации [Текст] / Б.З. Мильнер. — М.: ИНФРА-М, 2010. — 863 с.

## References

1. Federal'nyy zakon ot 26.12.95 № 208— FZ “Ob aktsionernykh obshchestvakh” [Federal Law of 26.12.95 № 208- FZ “On Joint Stock Companies”]. SZ RF [SZ the Russian Federation]. 1996, I, 1.
2. Avdasheva S.B., Korporativnoe upravlenie v AO s gosudarstvennym uchastiem: rossiyskie problemy v kontekste mirovogo opyta [Corporate governance in JSC with state participation: Russia's problems in the context of international experience]. Preprint WP1/2007/01 [Working Paper WP1 / 2007 / 01]. 2007, p. 5.
3. Vishnevskaya, N.S. Luchshaya praktika korporativnogo upravleniya na gosudarstvennykh predpriyatiyakh: evropeyskiy podkhod [The best practice of corporate governance in public enterprises: the European approach]. Aktsionernoe obshchestvo: voprosy korporativnogo upravleniya [Joint Stock Company: issues of corporate governance]. 2009, I. 12, pp. 15–17.
4. Zegonov O. Dvorkovich ne iskluyuchil IPO kompaniy s gosuchastiem [Dvorkovich did not rule out IPO companies with state participation]. Available at: [http://www.infox.ru/business/finances/2010/02/16/Dvorkovich\\_privatiza.phtml](http://www.infox.ru/business/finances/2010/02/16/Dvorkovich_privatiza.phtml) (accessed 18 April 2015).
5. Infrastruktura korporativnogo upravleniya v Rossii: materialy issledovaniya Standart&Poor's [Corporate Governance Infrastructure in Russia: Materials Standart & Poor's research]. Available at: <http://www.corp-gov.ru/upload/file/CG%20in%20Russia%202008%20-%20Rus%20-%204.pdf> (accessed 27 April 2015).
6. Korolev V. Korporativnoe upravlenie dlya novogo pokoleniya [Corporate Governance for the new generation]. Available at: <http://www.ncda.ru/documents/korporativnoe-upravlenie.pdf> (accessed 06 May 2015).
7. Kostikov I.V. Sovet direktorov v sisteme korporativnogo upravleniya kompanii [The Board of Directors of the company in the system]. Moscow, Flinta Publ., 2002. 351 p.
8. Kochetygova Yu. Ekspansiya gosudarstva: gosudarstvo kak upravlyayushchiy [Expansion of the state: the state as the manager]. Vedomosti [Vedomosti]. 2007, I. 42, p. 2.
9. Landia A. Korporativnoe upravlenie v gosudarstvennykh i chastnykh kompaniyakh v epokhu peremen [Corporate governance in public and private companies in an era of change]. Moscow, Librayt Publ., 2009. 240 p.
10. Mil'ner, B.Z. Teoriya organizatsii [Organization Theory]. Moscow, INFRA Publ., 2010. 863 p.

**Аксенов П.А.**

канд. экон. наук, научный сотрудник, Центр социально-экономических Исследований и проектов, Институт США и Канады РАН, Москва

e-mail: pasha12098@mail.ru

**Емельянов С.В.**

д-р экон. наук, ведущий научный сотрудник Центр социально-экономических исследований и проектов, Институт США и Канады РАН, Москва

e-mail: es73@mail.ru

## Роль пенсионных фондов в финансировании государственного долга США<sup>1</sup>

**Аннотация**

В статье анализируются динамика государственного долга и источники его финансирования; в фокусе внимания пенсионные фонды, прежде всего федеральный пенсионный фонд, средства которого могут быть инвестированы только в государственные ценные бумаги. Государственный долг США в процентах от ВВП остается ниже, чем во многих других странах мира. Однако его объем достиг почти 20 трлн. долл. Можно выделить две основные составляющие государственного долга: держателями которого являются инвесторы, не относящиеся к федеральному правительству, и основными держателями которого являются целевые государственные фонды, в том числе фонды пенсионного страхования. Превышение пенсионных выплат над общими поступлениями, ожидается, начиная с 2017 ф.г., лишь по самому неблагоприятному сценарию; однако в перспективе прогнозируется существенная эрозия накоплений в Федеральном пенсионном фонде, что ограничивает возможности финансирования государственного долга.

**Ключевые слова:**

государственный долг США, пенсионные фонды, пенсионная система, федеральный бюджет.

**Aksenov P.A.**

Candidate of Economic Sciences, Researcher, Center for Social-Economic Studies, Institute for USA and Canada Studies of the Russian Academy of Sciences, Moscow

e-mail: pasha12098@mail.ru

**Emelianov S.V.**

Doctor of Economic Sciences, Leading Researcher, Center for Social-Economic Studies, Institute for USA and Canada Studies of the Russian Academy of Sciences, Moscow

e-mail: es73@mail.ru

## The Role of Pension Funds in Financing US Federal Debt

**Abstract**

The article examines main trends in financing the federal debt, pointing out its structure, with focus on the role of pension funds as a source of financing; because the surplus of Social Security funds is loaned to the rest of the government; interlinks concerning this process and possible problems; the peculiarities of the federal government pension system's investment in the government bonds. The US public debt as a share of GDP is much less than in many countries, but its volume is near 20 trln. doll. It may be classified by marketable and non-marketable securities, which are mainly owed to certain government trust funds such as the Social Security trust fund. So the Social Security trust fund, in effect is exchanging one type of debt for the other, taking into consideration that the non-marketable securities represent amounts owed to the beneficiaries. The reserves are in effect borrowed for a time by the rest of the government, and then repaid with interest when the trust funds need them back. Looking ahead Social Security will continue to be financed through its own receipts, mainly payroll tax; and Social Security Trust Fund surplus will become diminishing, with less possibilities to finance federal debt.

**Keywords:**

US federal debt, pension funds, Social Security, federal budget.

Период администрации Б. Обамы вошел в историю США, в том числе беспрецедентным ростом государственного долга, объем которого к президентским выборам 8 ноября 2016 г. приблизился к значимой отметке 20 трлн долл. (составив 19,8 трлн долл.). Новой президентской администрации достались в наследство последствия резко возросшего финансирования из бюджетных средств в период глобального кризиса и последующие годы. 2009–2016 гг. отмечены рекордным с середины прошлого века ростом расходной части федерального бюджета,

достигшей в 2009 ф.г. 24,4% ВВП [2]. В дальнейшем произошло некоторое снижение этого показателя — до 20,3% в 2014 г., однако подпитка экономики из бюджетных средств продолжается, и, по оценке, в 2017 ф.г. федеральные расходы составят 21,5% ВВП [4].

Несмотря на то что увеличение объема государственного долга во втором десятилетии происходило более медленными, чем в конце первого десятилетия, темпами, вопросы его финансирования остаются в центре внимания правящих кругов США.

<sup>1</sup> Статья подготовлена при финансовой поддержке Фонда РГНФ, проект 15-07-00002 (а) «Роль государственной политики в повышении эффективности использования пенсионных накоплений как инвестиционного ресурса в эпоху глобализации»

В данной статье рассматриваются взаимосвязи государственного долга и накоплений федерального пенсионного фонда, являющегося одним из ключевых инвесторов в государственные ценные бумаги [3]. На Федеральный фонд пенсионного страхования приходится облигаций Казначейства на 2,8 трлн долл., по оценке на 2016 ф.г.

Несмотря на широко обсуждаемые, еще с конца прошлого века, проблемы истощения его резервов в силу ухудшения соотношения поступлений и пенсионных выплат, пенсионные отчисления остаются важнейшим источником финансирования государственного долга: даже по наименее благоприятному прогнозу они составят в 2021 г. 2,53 трлн долл., а по наиболее благоприятному – 3,1 трлн долл. [9].

Напомним, что накопленные в Федеральном пенсионном фонде резервы, согласно закону о социальном обеспечении 1935 г., могут быть инвестированы только в государственные ценные бумаги. В силу этого обстоятельства диверсификация источников поступлений в пенсионные фонды, вопросы инвестиционных рисков, широко обсуждаемые исследователями [6], фактически не коснулись пенсионных средств работников, накопленных в Федеральном пенсионном фонде.

Отметим, что проценты, перечисляемые на вложения пенсионных средств в государственные ценные бумаги, – один из источников поступлений в Федеральный пенсионный фонд и, соответственно, финансирования в будущем пенсионных выплат.

В 2015 г. на эти поступления приходилось 98 млрд долл. (для сравнения: поступления социальных взносов от так называемого налога на заработную плату (*payroll tax*) составили 756 млрд долл.) [5].

Изучение динамики и структуры государственного долга США показывает, что в результате накопления бюджетных дефицитов государственный долг увеличился с 9 трлн долл., или 62,5% ВВП, в 2008 ф.г. до 19,8 трлн долл. в 2016 ф.г., или 105,2% ВВП (оценка), при этом около трети его объема приходится на иностранных держателей. Учитывая «усложнение системы международных взаимосвязей и взаимозависимости в полицентричном мире» и возрастающее «внимание к оценке влияния все более широкого спектра факторов, в том числе финансовых, экономических, научно-технологических, социально-демографических, экологических, а также их взаимодействия, на позиции стран в мире, на трансформацию национальных и международных стратегий» [1], актуализируется рассмотрение факторов, рисков и возможных последствий наращивания государственного долга Соединенных Штатов, в том числе

в плане реструктуризации источников его финансирования.

В течение 2008–2016 ф.г. накопленные дефициты федерального бюджета достигли около 7,7 трлн долл., и, согласно официальным прогнозам, в ближайшее десятилетие ежегодные дефициты федерального бюджета составят около 400 млрд долл., создавая основу увеличения государственного долга и, соответственно, выплаты по нему процентов [4].

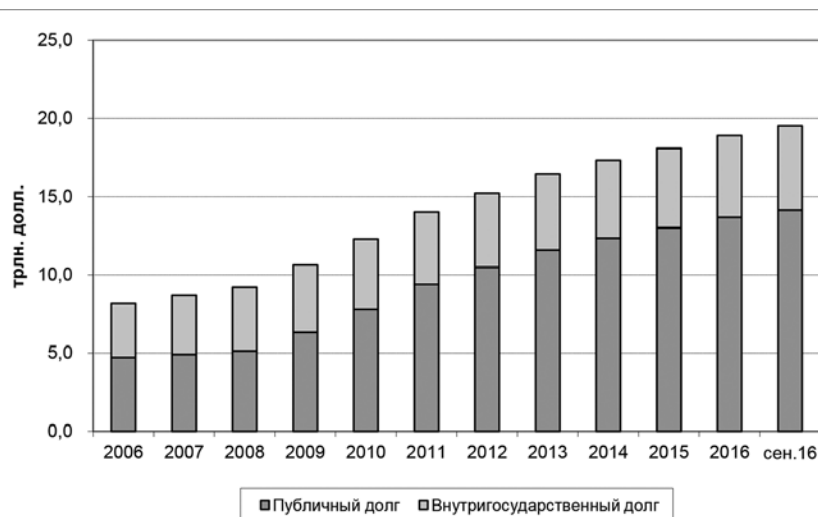
Несмотря на значительный объем задолженности, темпы роста объема долга существенно замедлились в последние годы: если, например, в 2010 г. прирост по отношению к предыдущему году составлял 23,8%, то в 2016 г. – 4,6%.

Федеральный долг можно подразделить на внутригосударственный долг, держателями которого являются в основном государственные фонды, прежде всего федеральный фонд пенсионного страхования, фонд медицинского страхования (по состоянию на сентябрь 2016 г. объем внутригосударственного долга составил 5,4 трлн долл.), и публичный, держателями которого являются инвесторы, не относящиеся к федеральному правительству (по состоянию на сентябрь 2016 г. объем публичного долга составлял 14,1 трлн долл.) (см. рис. 1).

На рисунке 1 отчетливо показана динамика государственного долга США, возросшего более чем вдвое по сравнению с предкризисным периодом, и его основных элементов – публичный долг, держателями которого являются инвесторы, не относящиеся к федеральному правительству, и внутригосударственный долг, держателями которого являются, прежде всего, государственные фонды, с лидирующими позициями по инвестициям в государственные ценные бумаги у Федерального фонда пенсионного страхования.

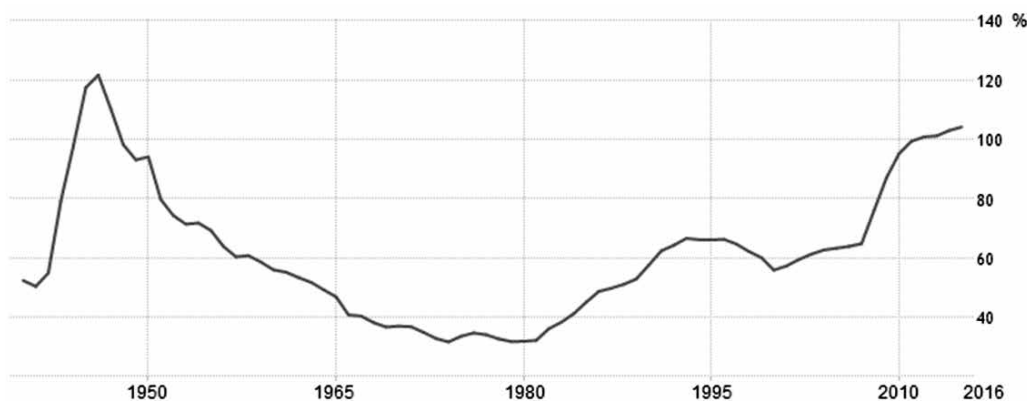
Среди держателей облигаций Казначейства на Фонд пенсионного страхования приходится 2,79 трлн долл., что связано с особенностью регламентирования инвестиций пенсионных средств, поступающих в рамках федеральной программы пенсионного страхования исключительно в государственные ценные бумаги [7].

Публичный долг составляют государственные облигации, держателями которых являются частные и институциональные инвесторы, не относящиеся к федеральному правительству. Таким образом, объем публичного долга отражает сумму заимствований федерального правительства, которое привлекается для финансирования текущих дефицитов. Держателями этого долга является широкий круг инвесторов, включая иностранных инвесторов,



**Рис. 1.** Государственный долг США 2006–2016 гг.

Источник: <http://www.treasurydirect.gov> (дата обращения: 30.10.2016)



**Рис. 2.** Государственный долг США по отношению к ВВП (%) 1940–2016 гг.

Источник: <http://www.tradingeconomics.com/united-states/government-debt-to-gdp> (дата обращения: 30.10.2016.)

частных отечественных инвесторов, ФРС, правительства штатов и органы местного самоуправления. Иностранные государства и зарубежные инвесторы являются держателями около половины публичного долга США [12].

На рисунке 2 представлена динамика государственного долга США по отношению к ВВП за период с 1940 по сентябрь 2016 г., при этом наибольшего значения данный показатель достигал в конце 40-х гг. — 121,7%. Значительный рост наблюдался начиная с 2000 г. и в период глобального экономического кризиса 2008–2009 гг. Несмотря на увеличение государственного долга, темпы замедлились после 2010 г., и МВФ также прогнозирует лишь незначительное увеличение данного показателя к 2020 г. [14].

Отметим, что соотношение государственного долга и ВВП США ниже, чем во многих странах (105,2%, по оценке на 2016 г.), что примерно вдвое меньше, чем данный индикатор в Японии, а также меньше его значений в ряде стран ЕС, в том числе Италии, Португалии, Бельгии и др.

Вопрос допустимого уровня государственного долга в настоящее время остается предметом обсуждения. Существуют также различные позиции насчет зависимости высокого уровня закредитованности экономики (более 90% ВВП) и низкого уровня экономического роста. Является ли установление таких порогов эффективным для выявления проблем? В последние годы дебаты по данной теме лишь активизировались ввиду ее актуальности и широкого освещения.

Аналитики Moody's предлагают концепцию, основанную на индивидуальных порогах госдолга для страны, так называемое фискальное пространство. Для каждой страны рассчитывается лимит долга по отношению к ВВП, основанный на экономических прогнозах, процентных ставках и других факторах, при преодолении которого существует «вероятная угроза дефолта, если со стороны государства не будут приняты беспрецедентные шаги». Индивидуальный подход дает более подробную картину долговой нагрузки, что помогает эффективнее управлять рисками. Поддержание фискального пространства на уровне в 124 балла по методологии Moody's является безопасной зоной. Ниже данного показателя — зона возможного риска, далее — зона значительного риска и т.д. Данная методология особенно эффективно демонстрирует, какое влияние государственный долг оказывает на развитие экономики, прежде всего, применение таких чрезвычайных мер, как повышение налоговой нагрузки и резкое сокращение бюджетных расходов.

Соединенные Штаты по показателю фискального пространства находятся ориентировочно в середине списка стран с 165 баллами, имея, таким образом, 41 балл в запасе перед входом в зону потенциального риска. Для сравнения: Норвегия возглавляет список с показателем 246 баллов, показатель Великобритании составляет 132 балла, в зоне значительного риска на последнем месте находится Япония со значением 0 баллов.

Между тем Марк Занди, главный экономист Moody's Analytics, подчеркивает, что показатель фискального пространства нельзя рассматривать в отрыве от других фундаментальных экономических переменных. Например, рост уровня задолженности даже внутри безопасного коридора может спровоцировать повышение процентных ставок, существенно увеличивая стоимость обслуживания текущего долга, что будет отвлекать значительные бюджетные ресурсы и в условиях финансовой нестабильности способно спровоцировать полномасштабный кризис в экономике. С другой стороны, в текущей экономической ситуации с низкими процентными ставками, невысоким уровнем инфляции и в целом экономического роста увеличение бюджетных расходов, например на инфраструктурные проекты или образование, способно дать дополнительные стимулы экономике.

В то же время в докладе Международного валютного фонда содержится рекомендация для стран, которые находятся в безопасной зоне по методологии фискального пространства, сокращать задол-

женность не снижением расходов и повышением налогов, а путем проведения долгосрочной экономической политики, направленной на постепенное снижение уровня государственного долга. Политика, которая не предполагает мер, способных вызвать негативные последствия для экономики, даже краткосрочные [14].

По оценкам бюджетного управления Конгресса США, к 2026 г. публичный долг увеличится на 10 процентных пунктов и достигнет 86% ВВП, а в течение последующих трех десятилетий — 155%. Прогнозируется, что проценты по основному долгу превысят военные расходы к 2021 г., что приведет к необходимости сокращений других расходов. При сохранении текущего соотношения расходов и доходов, процентные выплаты к 2060 г. будут больше расходов Федерального фонда пенсионного страхования [11].

По расчетам Бюджетного управления Конгресса, для поддержания показателя объема задолженности к ВВП на текущем уровне необходимо сократить расходы или повысить налоги на 1,1% ВВП сейчас или на 1,9% при условии, что эта мера будет отложена на 10 лет.

Общий объем облигаций Казначейства США, которым владели иностранные инвесторы, на июль 2016 г., достиг около 6,25 трлн долл., что составило 1/3 всего федерального долга и 45% публичного долга Соединенных Штатов. Рост объема иностранных инвестиций в казначейские облигации США в первом полугодии 2016 г. составил 1,6%, или около 100 млрд долл. В целом за 2010–2016 гг. инвестиции зарубежных стран и инвесторов в облигации Казначейства США увеличивались даже в период, когда Соединенные Штаты в очередной раз сталкивались с ситуацией возможного технического дефолта в результате разногласий по поводу потолка государственного долга, который в результате каждый раз увеличивался.

Ведущими иностранными держателями казначейских облигаций с портфелями свыше 1 трлн долл. являются Китай (с объемом 1,22 трлн долл. по состоянию на июль 2016 г.) и Япония (1,16 трлн долл.). И Китай, и Япония заинтересованы в поддержании высокого курса доллара по отношению к своим валютам, что позволяет получать конкурентные преимущества при экспорте товаров в США, стимулируя экономический рост.

Однако задолженность перед федеральным фондом пенсионного страхования (почти 2,8 трлн долл.) существенно превышает объем казначейских облигаций у Китая и Японии вместе взятых. Исследование взаимосвязи между потребностями в финан-



сировании государственного долга и резервами Федерального фонда пенсионного страхования, которые по закону могут быть инвестированы только в государственные ценные бумаги, показывает нарастающую в течение длительного периода зависимость между этими потоками финансовых ресурсов. Несмотря на то что превышение пенсионных выплат над общими поступлениями ожидается на-

чина с 2017 ф.г., лишь по самому неблагоприятному сценарию, в перспективе прогнозируется существенная эрозия накоплений в Федеральном пенсионном фонде, что ограничивает возможности финансирования государственного долга. Кроме того, будет увеличиваться и объем выплат процентов по нему, способствуя росту расходной части федерального бюджета.

## Литература

1. Лебедева Л. Ф. Позиции России и США в полицентричном мире: социально-экономический аспект [Текст] / Л. Ф. Лебедева // США и Канада: экономика, политика, культура. — 2012. — № 11 (515). — С. 003–013.
2. Лебедева Л. Ф. Факторы и механизмы обеспечения социальной безопасности в начале XXI века (опыт США) [Текст] / Л. Ф. Лебедева // США и Канада: экономика, политика, культура. — 2016. — № 7. — С. 25–34.
3. Пенсионные системы стран мира: стратегии и опыт модернизации [Текст]. — М.: Весь мир, 2016. — 96 с.
4. Федеральный бюджет США в период президентства Б. Обамы [Текст]. — М.: Весь мир, 2016. — 96 с.
5. Actuarial Status of the Social Security Trust Funds. SSA. Wash., June 2016.
6. Aksenov P.A., Lebedeva L.F. Problems and Prospects of Russian Pension System: A Comparison with OECD countries. Journal of Applied Economic Sciences, Volume XI, Issue 7(45) 2016. — in engl.
7. Lebedeva L.F., Aksenov P.A., Emelyanov S.V., Emelyanov E.V. The Pension Funds' Investment Regulation at the Beginning of the 21<sup>st</sup> Century: Comparative Analysis of Approaches of the USA, Canada, and the EU-15 Countries // Mediterranean Journal of Social Sciences. — 2015. — Т. 6. No. 4. — Pp. 155–162. (In English).
8. Morrison W., Labonte M. China's Currency: An Analysis of the Economic Issues. Congressional Research Service. 2011.
9. OASDI Trustees Report 2016. [https://www.ssa.gov/OACT/TR/2016/VI\\_C\\_SRFproj.html#306103](https://www.ssa.gov/OACT/TR/2016/VI_C_SRFproj.html#306103) (дата обращения: 28.11.2016).
10. Pattison David. Social Security Trust Fund Cash Flows and Reserves. Social Security Bulletin, Vol. 75, No. 1, 2015.
11. Patton. US Debt is Heading Toward \$20 Trillion: Where It's been, Where It's going and Why? Forbes. 2016.
12. Report on Foreign Portfolio Holdings of U.S. Securities as of June 30, 2015.
13. US Federal Budget. FY 2017. W., 2016.
14. When should public debt be reduced? IMF, 2015.

## References

1. Lebedeva L.F. Pozitsii Rossii i SShA v polititsentrichnom mire: sotsial'no-ekonomicheskii aspekt [Positions of Russia and the United States in a polycentric world: the socio-economic aspect]. *SShA i Kanada: ekonomika, politika, kul'tura* [US and Canada: the economy, politics, culture]. 2012, I. 11 (515), pp. 003–013.
2. Lebedeva L.F. Faktory i mekhanizmy obespecheniya sotsial'noy bezopasnosti v nachale XXI veka (opyt SShA) [Factors and mechanisms for social security at the beginning of the XXI century (US experience)]. *SShA i Kanada: ekonomika, politika, kul'tura* [US and Canada: the economy, politics, culture]. 2016, I. 7, pp. 25–34.
3. *Pensionnye sistemy stran mira: strategii i opyt modernizatsii* [Pension systems around the world: strategies and experience of modernization]. Moscow, «Ves' Mir» Publ., 2016. 96 p.
4. *Federal'nyy byudzheth SShA v period prezidentstva B. Obamy* [US Federal budget during the presidency of Barack Obama]. Moscow, Ves' mir Publ., 2016. 96 p.
5. Actuarial Status of the Social Security Trust Funds. SSA. Wash., June 2016.
6. Aksenov P.A., Lebedeva L.F. Problems and Prospects of Russian Pension System: A Comparison with OECD countries. Journal of Applied Economic Sciences, Volume XI, Issue 7(45) 2016. — in engl.
7. Lebedeva L. F., Aksenov P. A., Emelyanov S. V., Emelyanov E. V. The Pension Funds' Investment Regulation at the Beginning of the 21<sup>st</sup> Century: Comparative Analysis of Approaches of the USA, Canada, and the EU-15 Countries // Mediterranean Journal of Social Sciences. — 2015. — V. 6. N 4. — P. 155–162. (In English).
8. Morrison W., Labonte M. China's Currency: An Analysis of the Economic Issues. Congressional Research Service. 2011.
9. OASDI Trustees Report 2016. Available at: [https://www.ssa.gov/OACT/TR/2016/VI\\_C\\_SRFproj.html#306103](https://www.ssa.gov/OACT/TR/2016/VI_C_SRFproj.html#306103) (accessed 28 November 2016).
10. Pattison David. Social Security Trust Fund Cash Flows and Reserves. Social Security Bulletin, Vol. 75, No. 1, 2015.
11. Patton. US Debt is Heading Toward \$20 Trillion: Where It's been, Where It's going and Why? Forbes. 2016.
12. Report on Foreign Portfolio Holdings of U.S. Securities as of June 30, 2015.
13. US Federal Budget. FY 2017. W., 2016.
14. When should public debt be reduced? IMF, 2015

**Лебедева Л.Ф.**

д-р экон. наук, профессор,  
руководитель Центра социально-  
экономических исследований  
и проектов, Институт США и  
Канады РАН, Москва

e-mail: Liudran@mail.ru

**Емельянов Е.В.**

канд. экон. наук, старший  
научный сотрудник Центра  
социально-экономических  
исследований и проектов,  
Институт США и Канады РАН,  
Москва

e-mail: ee\_79@mail.ru

**Lebedeva L.F.**

Doctor of Economic Sciences,  
Professor, Head of the Center for  
Social-Economic Studies and Pro-  
jects, Institute for USA and Canada  
Studies of the Russian Academy of  
Sciences, Moscow

e-mail: Liudran@mail.ru

**Emelianov E.V.**

Candidate of Economic Sciences,  
Senior Researcher, Center for  
Social-Economic Studies, Institute  
for USA and Canada Studies of  
the Russian Academy of Sciences,  
Moscow

e-mail: ee\_79@mail.ru

## Роль и место пенсионеров в американском электорате\*

**Аннотация**

В статье рассматриваются факторы более активного участия в выборах пенсионеров, в сравнении с другими возрастными группами; возрастная структура электората на федеральном и штатном уровнях. В фокусе внимания фундаментальные изменения в составе американского электората, с широким спектром различий в предпочтениях по ключевым социальным, экономическим, политическим вопросам. В США, начиная с 1980 г., на всех президентских выборах доминировали бэби бумеры (родившиеся в 1946-1964) и предшествующие им поколения, на которые приходилось большинство избирателей. Благодаря росту численности представителей более молодых поколений, в том числе избирателей латиноамериканского происхождения, электорат 2016 года стал самым разнообразным за всю историю США. Представители Миллениум (1980-1998 г.р.) и поколения X (1965-1979 г.р.), электоральные предпочтения которых существенно отличаются от старших возрастных групп, количественно превзошли группы избирателей бэби бумеров и тех, кто старше. Но ключевой вопрос в том – кто реально голосует.

**Ключевые слова:**

возрастная структура, электорат, постарение населения, США.

## The Role of Pensioners in the American Electorate

**Abstract**

The article examines fundamental demographic changes in the USA that have been shifting the electorate and as a result - American politics; with wide gaps between the generations on key social, economic, political issues. The US presidential elections since 1980 were dominated by baby boomers (born 1946-1964) and prior generations, who have cast the vast majority of votes in every presidential election. The 2016 electorate has been the most diverse in the US history due to strong growth of young generations, and especially among Hispanic eligible voters. Millennials (born 1981–1998) and X generation (born 1965-1980) surpassed Baby Boomers and more old generations whose choices differ significantly in many fields; but the key problem is who really votes. The age structure of the American electorate and its influence on the election results; the role of pensioners and those, who'll retire in the nearest future, as voters at the federal and state levels are in focus.

**Keywords:**

population age structure, electorate, population ageing, USA.

Трансформация структуры американского электората является одним из ключевых факторов влияния на результаты выборов и, соответственно, проведение политического курса страны, что отчетливо проявилось и на прошедших в ноябре 2016 г. президентских выборах в США, где для оценки электоральной мощи той или иной группы избирателей критически важна всесторонняя оценка электората по штатам.

Глобальное постарение населения привело к тому, что в составе электората стран мира становится все больше пенсионеров и лиц предпенсионного возраста. По данным ООН (2016 г.), в мире насчитывалось около 901 млн человек в возрасте 60 лет и старше, или 12,3% всего населения планеты. По прогнозам на 2030 г., значение этого пока-

зателя возрастет до 16,5%, а к 2050 г. – до 21,5%. В Соединенных Штатах доля лиц 65 лет и старше в электорате 2016 г. составляла 18,9%, но в ряде штатов она значительно выше: 23,9% (Флорида); 22,7% (Мэн). В 15 штатах доля лиц 65 лет и старше превышает пятую часть числа их электората [7].

Учитывая более высокую активность пенсионеров на выборах, в сравнении с другими возрастными категориями, их влияние на исход выборов существенно выше доли в электорате. С начала текущего столетия разрыв в уровнях участия разных возрастных групп населения на выборах президента и в конгресс достигал десятков процентных пунктов. Так, на выборах в конгресс 2014 г. уровень участия американцев 65 лет и старше составлял 59,4% против 23,1% среди возрастной группы 18–34 года [11].

\* Статья подготовлена при финансовой поддержке Фонда РГНФ, проект 15-07-00002 (а) «Роль государственной политики в повышении эффективности использования пенсионных накоплений как инвестиционного ресурса в эпоху глобализации»-

Для кандидатов в Президенты США, согласно Конституции, установлен лишь нижний предел по возрасту. Президентом США может стать только гражданин США по рождению, старше 35 лет, постоянно проживающий в США не менее 14 последних лет. В большинстве своем президенты США были избраны в возрасте до 60 лет; самым молодым президентом в истории США был Джон Кеннеди, ставший президентом в 43 года, а самым пожилым — Рональд Рейган, избранный в возрасте 69 лет, переизбранный в возрасте 73 лет. В 2016 г. оба основных кандидата в президенты на выборах 2016 г. (Х. Клинтон и Д. Трамп) были в возрасте старше 65 лет. Победил и стал 45-м президентом США Д. Трамп. Кто же обеспечил эту победу? Какие группы американского общества?

### Состав и динамика электората

Президентские выборы, состоявшиеся в США в ноябре 2016 г., показали необходимость переосмысления реалий на всех уровнях и во всех ветвях власти. Потребность в изменениях достигла в американском обществе столь высокого уровня, что практически стала доминантой результатов голосования 8 ноября 2016 г. на фоне поляризации электората.

За Д. Трампа проголосовали 58% из числа белых избирателей (против 37% за Х. Клинтон) и 21% — из представителей расово-этнических меньшинств (против 74% за Х. Клинтон). Столь же значительным оказался разрыв в предпочтениях и по возрастным группам американского общества: за Д. Трампа отдали голоса 53% избирателей в возрасте 45 лет и старше (44% — за Х. Клинтон) и 37% самой молодой группы избирателей 18–29 лет (55% — за Х. Клинтон) (см. табл. 1).

Результаты опросов в период последней президентской кампании также показали, что республиканцы имели заметную поддержку среди белого большинства, главным образом среди мужчин, в то время как демократы пользовались доминирующей поддержкой женщин и этнических меньшинств [5]. В 2016 г. американцы выбирали президента из двух самых непопулярных кандидатов за всю историю страны. Согласно традиционно проводимому накануне выборов опросу *Gallup* (проведен 2–5 ноября на всей территории США), уровень негативной оценки Д. Трампа составил 61%, а Х. Клинтон — 52%, в сравнении с аналогичными оценками Дж. Кеннеди (опрос 18–23 октября 1960 г.) — 21%, Р. Рейгана (опрос 10–13 октября 1980 г.) — 37%, Б. Обамы — 37% (27–28 октября 2012 г.) [12].

Усталость от агрессивной, смещенной на личный компромат президентской кампании сказалась и на

Таблица 1

### За кого голосовали группы избирателей

| Проголосовавшие группы избирателей | За Д. Трампа | За Х. Клинтон |
|------------------------------------|--------------|---------------|
| В возрасте 18–29 лет               | 37           | 55            |
| В возрасте 30–44 лет               | 42           | 50            |
| В возрасте 45–64 лет               | 53           | 44            |
| В возрасте 65 лет и старше         | 53           | 45            |
| Мужчины                            | 53           | 41            |
| Женщины                            | 42           | 54            |
| Белые                              | 58           | 37            |
| Чернокожие                         | 8            | 88            |
| Испаноязычные                      | 29           | 65            |
| Азиатского происхождения           | 29           | 65            |
| Другие                             | 37           | 56            |

Источник: составлено по данным: [13].

Таблица 2

### Группы американского электората по возрасту 2016 г.

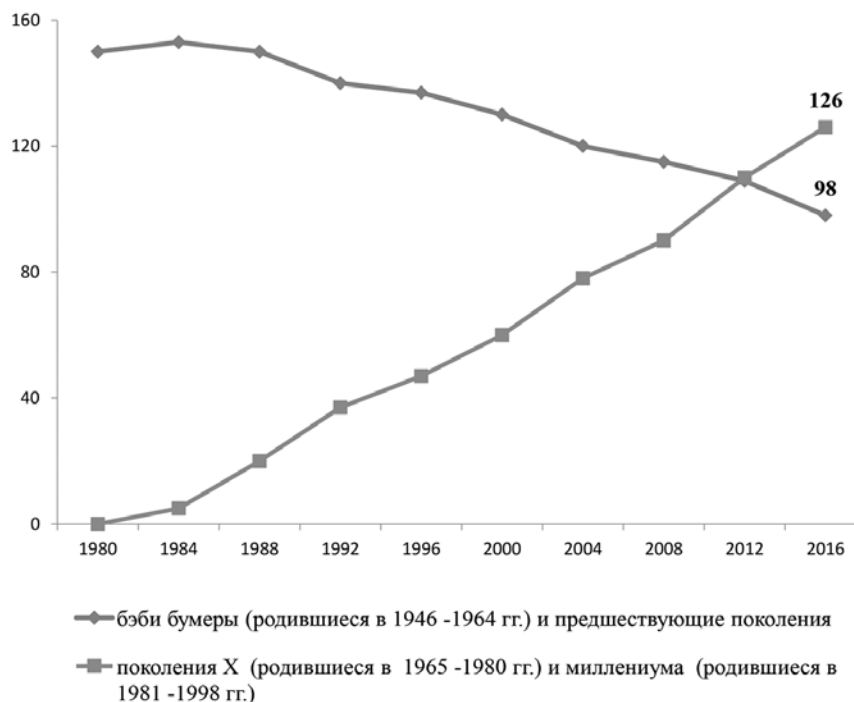
| Группы электората            | Возраст в 2016 г., лет | Численность возрастной группы в 2016 г., млн человек | Доля возрастной группы населения в электорате, % |
|------------------------------|------------------------|--|--|
| Родившиеся в 1981–1998 гг.   | 18–35                  | 69,2   | 30,4   |
| Родившиеся в 1965–1980 гг.   | 36–51                  | 56,8   | 25,5   |
| Родившиеся в 1946–1964 гг.   | 52–70                  | 69,7   | 31,3   |
| Родившиеся в 1945 г. и ранее | 71 и старше            | 28,3   | 12,7   |

Источник: составлено по данным: [9].

общей активности избирателей — наиболее низкой (55,4%) с 2000 г. Например, в 2008 г., когда президент также избирался в ожидании больших перемен, после восьми лет пребывания у власти предшественника, доля тех, кто участвовал в голосовании, достигла 63,7% [11].

В условиях существенных изменений, происходящих с начала текущего столетия в возрастном и расово-этническом составе электората, именно традиционно более высокая явка на президентских выборах белых американцев старших возрастных групп (в разные годы достигала от 65 до 72% среди лиц 65 лет и старше) стала критически важной для результатов прошедших в прошлом году выборов президента.

Электоральная мощь пенсионеров возрастала по мере взросления поколения бэби-бумеров, родив-



**Рис. 1. Население США в возрасте 18 лет и старше (млн человек)**

Источник: [9]

шихся в 1946–1964 гг. Начиная с 1980 г., бэби-бумеры (1946–1964 г.р.) и предшествующие им поколения доминировали на всех президентских выборах [7]. Именно на эти возрастные группы приходилось большинство проголосовавших американцев. Если в период президентских выборов 2012 г. они еще превышали по численности группы родившихся в 1965–1980 гг. (поколение X) и в 1981–1998 гг. (поколение Миллениума), то в 2016 г. эти две возрастные группы избирателей количественно превосходили группы старших возрастов.

Динамика численности бэби-бумеров свидетельствует о том, что эта группа американского электората уменьшается: с 72,9 млн человек в 2004 г. до 69,7 млн человек в 2016 г. [9]. В результате, по состоянию на июль 2016 г., бэби-бумеры и более старшие поколения составляли 44% (98 млн человек) американского электората, а родившиеся в 1965–1998 гг., соответственно, — 56% (126 млн человек) (см. рис. 1).

Таким образом, поколение X и поколение Миллениума, превысив по численности избирателей старших возрастов, формально получили новые возможности влиять на исход выборов. Но ключевой вопрос в том, кто реально голосует. Учитывая обычно более высокую активность пенсионеров на выборах, в сравнении с другими возрастными ка-

тегориями, их влияние на исход выборов превышает долю в электорате.

На прошедших 8 ноября 2016 г. выборах пенсионеры и те, кто в ближайшем будущем выйдет на пенсию, оставались, благодаря своей высокой явке, наиболее влиятельной электоральной силой.

Прогнозируемая динамика состава населения показывает, что и в следующем десятилетии поколение бэби-бумеров будет ключевым фактором увеличения доли лиц 65 лет и старше — до 19% в 2030 г. Именно эта часть населения, как было отмечено, традиционно показывает более высокий уровень участия в выборах, будь то президентские или выборы в конгресс.

В течение второй половины XX в. пенсионеры, благодаря государственной программе пенсионного страхования, стали и остаются одной из наиболее социально защищенных групп населения в США [4]. В начале 2010-х гг., те из них, кто родился во второй половине 1940-х гг., достигли возраста выхода на пенсию. Согласно закону о социальном обеспечении (1935 г.), пенсионный возраст был установлен на уровне 65 лет. В результате последующего поэтапного повышения возраста выхода на пенсию сегодня для первых бэби-бумеров он составляет 66 лет [1]. За последние полвека доля лиц 65 лет и старше, имеющих доходы ниже черты бед-

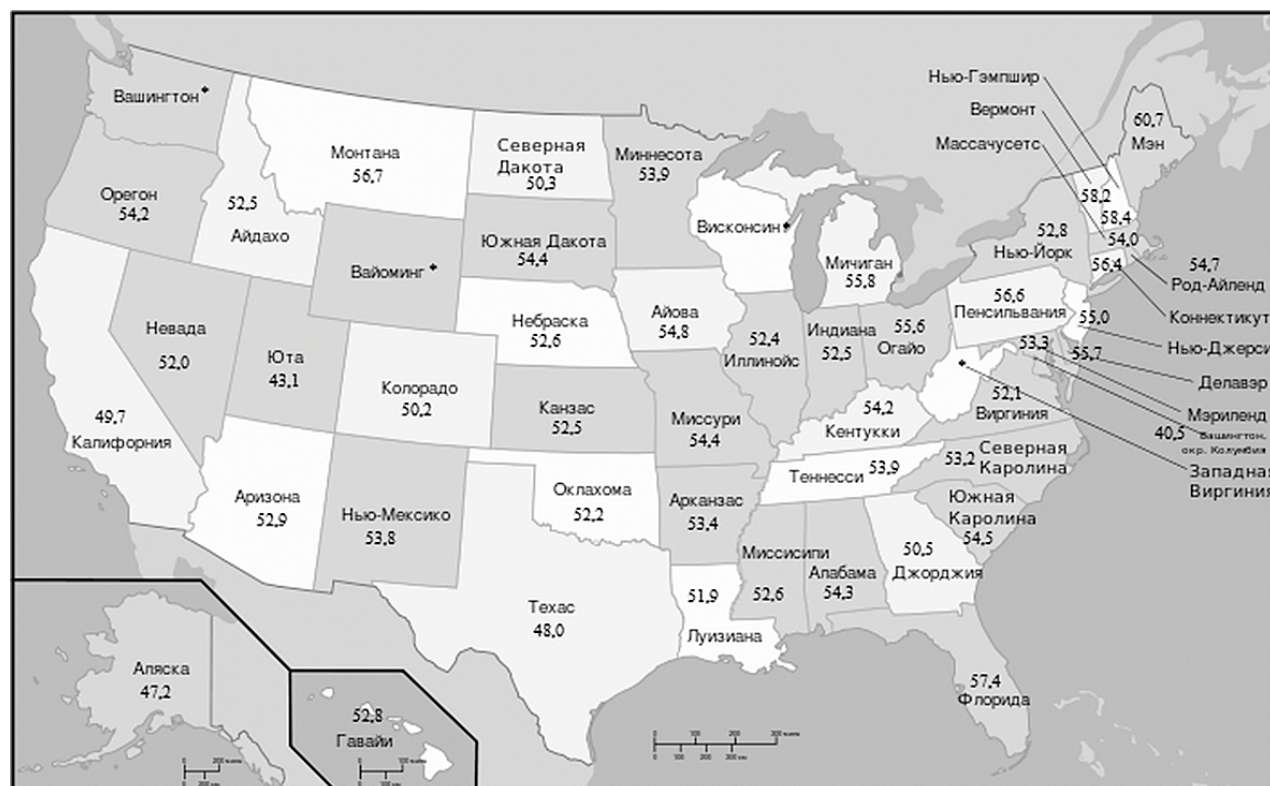


Рис. 2. Доля избирателей в возрасте 45 лет и старше по штатам, %

Источник: рассчитано по: [14]

ности, существенно снизилась — до 8,8%, в сравнении с 13,5% — для всех возрастных групп (2015 г.). И те, кто приближается к выходу на пенсию, отнюдь не хотят возможных ограничений, ущемляющих их будущие доходы на пенсии, при смене власти; поэтому они так же, как и уже достигшие пенсионного возраста, активно участвуют в голосовании.

Заинтересованность американцев пенсионного и предпенсионного возрастов в исходе выборов и изменениях в политическом курсе связана в том числе и с ростом их экономической активности [2]. По данным специального обследования Бюро трудовой статистики США, доля лиц 55 лет и старше в рабочей силе составляла в начале 2010-х гг. около 21%, а по прогнозу на 2022 г., возрастет до 25% [6]. Трудовая активность пенсионеров объективно повышает их заинтересованность в том, какая экономическая политика будет проводиться, какие изменения возможны в сфере налогообложения и т.п.

Не меньший интерес к результатам выборов проявляют и пенсионеры, а также американцы предпенсионного возраста, которые являются владельцами малого бизнеса или собираются ими стать. Среди владельцев малых предприятий основную часть (51%) составляют как раз те, кто достиг 50 лет

и старше. Американцы предпенсионного и пенсионного возрастов всегда были очень активны как предприниматели, при этом за годы после глобального кризиса их доля даже возросла.

Усиливается их интерес к возможным переменам в экономической политике: «...в силу специфики функционирования малых предприятий, связанной с высокой степенью риска, мобильностью рабочей силы, занятые в этом секторе проявляют растущий интерес к дополнительным (относительно обязательной государственной программы пенсионного страхования) частным пенсионным планам» [3]. Эта группа населения заинтересована в том, какие дополнительные льготы и возможности могут быть им предоставлены новой администрацией по открытию пенсионных планов, инвестированию накоплений и (или) введены ограничения в данной области [8].

Так, согласно опросу владельцев малых предприятий в апреле 2016 г., около половины из принявших в нем участие уверены, что результаты президентских выборов окажут значительное влияние на их бизнес [10].

Отметим, что американский электорат в целом становится все более разнообразным по расово-

этническому признаку, особенно это касается более молодых поколений. Если посмотреть на динамику населения по расово-этническому признаку с начала текущего столетия, по годам президентских выборов, то в период с 2000 г. не изменилась лишь доля чернокожего населения – 12%. Доля белых в общем числе избирателей уменьшилась с 78% (2000 г.) и 73% (2008 г.) до 69% (2016 г.); доля испаноязычного населения возросла с 7% и 9%, соответственно, до 12%; а выходцев из Азии – с 2% (2000 г.), 3% (2008 г.) до 4% (2016 г.). Бэби-бумеров остается значительно больше среди белого населения (27%), чем среди меньшинств (17%). Среди чернокожего населения бэби-бумеры составляют 21%, среди выходцев из Азии – 20%, и меньшего всего – среди испаноязычного населения – 14% [9].

### Результаты выборов определяются в штатах

Рассмотрение возрастного состава электората, в силу установленной процедуры выборов в США, крайне важно не только в целом по стране, но и на уровне штатов. Почти 230 лет назад, в сентябре 1787 г., в США для избрания президента была утверждена Коллегия выборщиков. В большинстве штатов голоса всех выборщиков автоматически получает тот кандидат, который набирает простое большинство голосов избирателей штата. При доле избирателей в возрасте 65 и старше в составе американского электората 18,9%, в ряде штатов она значительно выше, например, 23,9% (Флорида), 22,7% (Мэн), 21,2% (Пенсильвания), 21,0% (Делавэр) [14].

При этом определяющими исход выборов являются так называемые колеблющиеся, или неопределившиеся штаты – *swing states*, в которых голоса переходят от демократов к республиканцам и от республиканцев к демократам. Результаты выборов 2016 г. фактически зависели от голосования в нескольких штатах, в том числе Флорида, Пенсильвания, Огайо, Северная Каролина, Вирджиния, Колорадо, Айова, Невада, Нью-Гэмпшир.

Кандидат в президенты, одержавший победу в штате Флорида, становился президентом США на

10 из последних 11 президентских выборов (включая выборы 2016 г.). Исключением был 1992 г., когда жители Флориды проголосовала за Дж. Буша-старшего, но президентом стал Б. Клинтон.

В штате Пенсильвания, где в 2016 г. 21,2% числа избирателей были в возрасте 65 лет и старше, начиная с 1992 г. большинство голосов получали демократы. Начиная с июля 2016 г., по результатам опросов, Х. Клинтон опережала Д. Трампа, но победил и в этом штате Д. Трамп.

В штате Огайо, где в 2016 г. 20,1% числа избирателей в возрасте 65 лет и старше, начиная с 1944 г. лишь один раз большинство голосов получил кандидат, потерпевший на выборах поражение (1960 г.). Д. Трамп и здесь одержал победу.

Стоит обратить внимание и на то, что во многих штатах преобладали избиратели 45 лет и старше, а в ряде штатов, от которых зависел исход выборов, доля избирателей данной возрастной группы достигала в Нью-Гэмпшире 58,4% состава избирателей, во Флориде – 57,4%, в Пенсильвании – 56,6% (см. рис. 2).

Победив, прежде всего благодаря поддержке преимущественно белого населения в возрасте 45 лет и старше, при проведении своей политики Д. Трамп придется учитывать меняющийся состав американского общества со всеми доставшимися в наследство проблемами. Процесс «перезагрузки» приоритетов в обществе, «расколотом» по расово-этнической, гендерной, возрастной принадлежности, предстоит особенно сложный, учитывая принципиально разные подходы, с широким спектром различий в предпочтениях по ключевым социальным, экономическим, политическим вопросам, представителей демократов и пришедшей к власти администрации Д. Трампа. Результаты выборов президента в США показали, что от нового президента ждут перемен. У Д. Трампа будет республиканский Конгресс, однако в силу расхождений и внутри республиканской партии это не снимает ограничений, с которыми придется считаться, на пути реализации его платформы практически по всем направлениям.

### Литература

1. Аксенов П.А. Роль государства в социальном обеспечении пенсионеров: повестка XXI века [Текст] / П.А. Аксенов, Л.Ф. Лебедева, С.В. Емельянов. – М.: Институт Соединенных Штатов Америки и Канады РАН, 2015. – 45 с.

### References

1. Akse nov P.A. Lebedeva L.F., Emel'yanov S.V. *Rol' gosudarstva v sotsial'nom obespechenii pensionerov: povestka XXI veka. Institut Soedinennykh Shtatov Ameriki i Kanady RAN* [The role of the state in social security pensioners: the agenda of the XXI century. United States Institute of America and Canada]. Moscow, 2015. 45 p.

2. Емельянов Е.В. Поколение бэби-бума не уходит на пенсию [Текст] / Е.В. Емельянов, Н.С. Фризяк // США-Канада: ЭПК. — 2015. — № 9(549). — С. 90–97.
3. Емельянов С.В. Стратегии пенсионного обеспечения в секторе малого бизнеса США [Текст] / С.В. Емельянов, А.В. Шербина // США – Канада: ЭПК. — 2015. — № 9. — С. 82–89.
4. Развитие пенсионного обеспечения в начале XXI века: мировые тенденции и национальные особенности [Текст]. — М.: ИСКРАН, 2015. — 168 с.
5. Травкина Н.М. Особенности президентской кампании 2016 г. в США — случайная аномалия или предвестник турбулентности? [Текст] / Н.М. Травкина // Перспективы. — 2016. — № 3 (7). — С. 19–34.
6. Bureau of labor Statistics. December 19, 2013.
7. Current Population Survey. W., April 2016.
8. Lebedeva L.F., Aksenov P.A., Yemelyanov S.V., Yemelyanov E.V. The Pension Funds' Investment Regulation at the Beginning of the 21st Century: 62 Comparative Analysis of Approaches of the USA, Canada, and the EU-15 Countries // Mediterranean Journal of Social Sciences. 2015. Vol. 6, no. 4, August. Pp. 155–162. (In English).
9. Millennials match baby-boomers. Pew Research Center. <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/05/16> (дата обращения: 24.10.2016).
10. Small-Business Owners Say Candidates Fail to Address Issues. Gallup poll. May 4, 2016. <http://www.Gallup.com/poll/191336/> (дата обращения: 22.10.2016).
11. Thom File. Who Votes? Congressional Elections and the American Electorate. Bureau census. W., July 2015.
12. Trump and Clinton Finish With Historically Poor Images. Gallup poll. November 08.2016. [http://www.gallup.com/poll/197231/trump-clinton-finish-historically-poor-images.aspx?g\\_source=Election%202016&g\\_medium=lead&g\\_campaign=tiles](http://www.gallup.com/poll/197231/trump-clinton-finish-historically-poor-images.aspx?g_source=Election%202016&g_medium=lead&g_campaign=tiles) (дата обращения: 11 ноября 2016).
13. US politics election. [http://www.nytimes.com/interactive/2016/11/08/us/politics/election-exit-polls.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/interactive/2016/11/08/us/politics/election-exit-polls.html?_r=0) (дата обращения: 11.11.2016).
14. Voting Age population. US Bureau Census, April 16.2016.
2. Emel'yanov E.V., Frizyak N.S. Pokolenie Bebi - Buma ne ukhodit na pensiyu [Generation Baby - Boomers are not retiring]. *SShA-Kanada: EPK* [US-Canada EPA]. 2015, I. 9(549), pp. 90–97.
3. Emel'yanov S.V., Shcherbina A.V. *Strategii pensionnogo obespecheniya v sektore malogo biznesa SShA. SShA - Kanada: EPK* [Strategy pension sector in US Small Business Administration. US - Canada: EPA]. 2015, I. 9, pp. 82–89.
4. *Razvitie pensionnogo obespecheniya v nachale XXI veka: mirovye tendentsii i natsional'nye osobennosti* [Development of the pension at the beginning of the XXI century: global trends and national characteristics]. Moscow, ISKRAN Publ., 2015. 168 p.
5. Travkina N.M. *Osobennosti prezidentskoy kampanii 2016 g. v SShA — sluchaynaya anomalija ili predvestnik turbulentnosti? — Perspektivy* [Features of the presidential campaign of 2016 in the United States - a random anomaly or a harbinger of turbulence? - Prospects]. 2016, I. (7), pp. 19–34.
6. Bureau of labor Statistics. December 19, 2013.
7. Current Population Survey. W., April 2016.
8. Lebedeva L.F., Aksenov P.A., Yemelyanov S.V., Yemelyanov E.V. The Pension Funds' Investment Regulation at the Beginning of the 21st Century: 62 Comparative Analysis of Approaches of the USA, Canada, and the EU-15 Countries // Mediterranean Journal of Social Sciences. 2015. Vol. 6, no. 4, August. P. 155–162. (In English).
9. Millennials match baby-boomers. Pew Research Center. Available at: <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/05/16> (accessed 24 October 2016).
10. Small-Business Owners Say Candidates Fail to Address Issues. Gallup poll. May 4, 2016. Available at: <http://www.Gallup.com/poll/191336/> (accessed 22 October 2016).
11. Thom File. Who Votes? Congressional Elections and the American Electorate. Bureau census. W., July 2015.
12. Trump and Clinton Finish With Historically Poor Images. Gallup poll. November 08. 2016. Available at: [http://www.gallup.com/poll/197231/trump-clinton-finish-historically-poor-images.aspx?g\\_source=Election%202016&g\\_medium=lead&g\\_campaign=tiles](http://www.gallup.com/poll/197231/trump-clinton-finish-historically-poor-images.aspx?g_source=Election%202016&g_medium=lead&g_campaign=tiles) (accessed 11 November 2016).
13. US politics election. [http://www.nytimes.com/interactive/2016/11/08/us/politics/election-exit-polls.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/interactive/2016/11/08/us/politics/election-exit-polls.html?_r=0) (accessed 11 November 2016).
14. Voting Age population. US Bureau Census, April 16.2016.

# ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ АВТОРОВ

В журнале публикуются статьи, соответствующие профилю журнала и его рубрикам. Статья должна быть оригинальной, нигде ранее не опубликованной, не нарушающей авторских прав третьих лиц.

Рекомендуемый объем в пределах **20–40 тыс.** знаков (с учетом пробелов).

Требования к оформлению статьи

Текст статьи набирается в текстовом редакторе *Microsoft Word*, записывается с расширением *.doc*, *.docx* или *.rtf*. Название файла должно состоять из фамилии автора и названия статьи.

Статья должна содержать:

УДК (см., например, здесь: <http://naukapro.ru/metod.htm>);

блок 1 — **на русском языке:** Ф.И.О. автора(-ов) (полностью); название статьи; аннотация (100–250 слов); ключевые слова (5–7 слов или словосочетаний, разделенных точкой с запятой);

блок 2 — **на английском языке:** информация блока 1 в той же последовательности;

блок 3 — данные об авторах на русском языке: фамилия, имя, отчество полностью; должность; ученая степень; ученое звание; адресные данные автора(-ов) (организация(-и), адрес организации(-й), электронная почта всех или одного автора), данные научного руководителя (для аспирантов и студентов);

блок 4 — информация блока 6 в той же последовательности на английском языке;

блок 5 — полный текст статьи на русском языке (шрифт основного текста — *Times New Roman*; размер шрифта основного текста — 12 пт; поля: верхнее и нижнее — 2 см, правое и левое — 3 см; межстрочный интервал — полуторный; отступ первой строки абзаца — 1,25 см; выравнивание текста — по ширине; ссылки на формулы даются в круглых скобках; формулы набираются в редакторе формул; рисунки — средствами *Word*; растровые иллюстрации предоставляются отдельными файлами в формате *.jpg* с разрешением не менее 300 dpi);

блок 6 — список литературы на русском языке (название «Литература»). Списки литературы оформляются по алфавиту в соответствии с библиографическими требованиями (ГОСТ Р 7.0.5–2008 «Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Библиографическая ссылка. Общие требования и правила составления») в едином формате, установленном РУНЭБ. Отсылки к списку в основном тексте даются в квадратных скобках, например: [3, с. 25]. На все источники литературы должны быть ссылки в тексте работы;

блок 7 — транслитерированный список литературы (название «References»), пример транслитерации источника:

11. Shchedrin N.V. *Aktual'nye problemy bor'by s prestupnost'yu v Sibirskom regione* [Topical Issues of Fighting Crimes in Siberian Region]. Krasnoyarsk, 2006, pp. 16–20.

Для выделения в тексте допустимо **полуужирное** и **курсивное** написание. Примеры рекомендуется выделять **курсивом**, новые термины и понятия — **полуужирным** шрифтом.

**Не рекомендуется использовать:**

- такие выделения, как **ПРОПИСНЫЕ БУКВЫ**, **р а з р ы д к а** через пробел и подчеркивание; подстрочные ссылки.

С требованиями к оформлению статьи можно также ознакомиться в разделе «Информация для авторов» на сайте журнала <http://upravlenie.guu.ru> и на странице журнала на сайте <http://naukaru.ru>.

Перечень дополнительных материалов, прилагаемых к статье

Вместе с текстом статьи в редакцию должны быть переданы следующие материалы:

- Фотография автора (в деловой обстановке) в форматах *.tif*, *.jpg* с разрешением не менее 300 dpi.
- Иллюстративные материалы в форматах *.tif*, *.jpg* с разрешением не менее 300 dpi (если имеются).
- Данные для заключения договора на публикацию статьи в форматах *.doc* и *.docx* (фамилия, имя, отчество; дата рождения; паспортные данные (серия, номер, кем и когда выдан, код подразделения); адрес регистрации с почтовым индексом; адрес проживания с почтовым индексом (если отличается от адреса регистрации); ИНН; номер страхового свидетельства пенсионного страхования; адрес электронной почты (e-mail) для переписки; контактный телефон (мобильный); название статьи.
- Рецензия на статью.

Порядок предоставления материалов

Материалы могут быть переданы в редакцию двумя способами:

- по электронной почте [ic@guu.ru](mailto:ic@guu.ru);
- через портал [Naukaru.ru](http://Naukaru.ru) ([naukaru.ru](http://naukaru.ru)). С инструкцией по подаче заявки через портал Вы можете ознакомиться по ссылке [naukaru.ru/articles/instruction](http://naukaru.ru/articles/instruction).

Прочие условия публикации

Редакция оставляет за собой право тематического отбора и редактирования поступивших материалов. Мнения авторов, изложенные в статьях, необязательно совпадают с мнением редакции. Поступившие в редакцию рукописи не возвращаются.

Авторы несут ответственность за содержание статей, сам факт их публикации, а также за ущерб, причиненный третьим лицам, если выяснится, что в процессе публикации статьи были нарушены чьи-либо права или общепринятые нормы научной этики.

Автору может быть отказано в публикации, если:

- его статья не оформлена в соответствии с данными правилами;
  - автор отказался от доработки статьи согласно требованиям редакционной коллегии и рецензента;
  - автор не выполнил в срок конструктивные замечания рецензента;
  - текст статьи содержит более 10% заимствований.
- Окончательное решение о публикации материалов принимает редакционная коллегия.

В случае одобрения статьи после рецензирования автору отправляется сообщение о возможности публикации. **Статьи публикуются бесплатно. Вознаграждение авторам не выплачивается.** Защита авторских прав обеспечивается заключением лицензионных соглашений.