

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

СЕВЕРО-ЗАПАДНЫЙ ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ

ISSN 1726-1139

УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ

2016. № 12(96)

Научно-практический журнал
Выходит ежемесячно

Издание входит в Перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук по следующим группам научных специальностей: 23.00.00. Политология; 07.00.00. Исторические науки и археология; 08.00.00. Экономические науки

С 2005 года статьи включаются в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ), доступный по адресу <http://elibrary.ru> (Научная электронная библиотека)

Сведения, касающиеся издания и публикаций, включены в базу данных ИНИОН РАН и публикуются в международной справочной системе по периодическим и продолжающимся изданиям "Ulrich's Periodicals Directory"

Журнал включен в индексацию международной базы данных научных публикаций ERIH PLUS

АДРЕС РЕДАКЦИИ: 199004, Санкт-Петербург,
В.О., 8-я линия, д. 61
Тел.: (812) 335-94-72, 335-42-10
Факс: (812) 335-42-16
E-mail: antonova-ev@szipa.ru, uk@szags.ru

Точка зрения редакции может не совпадать с мнением авторов статей

При перепечатке ссылка на журнал «Управленческое консультирование» обязательна

- © Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 2016
- © Северо-Западный институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 2016
- © Редакция журнала «Управленческое консультирование» (составитель), 2016
- © Все права защищены

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

- Шамахов В. А.** — директор Северо-Западного института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор экономических наук, действительный государственный советник Российской Федерации 1-го класса (Санкт-Петербург) — председатель совета, главный редактор;
- Елисеева И. И.** — доктор экономических наук, профессор, член-корреспондент Российской академии наук, заслуженный деятель науки Российской Федерации (Санкт-Петербург);
- Еремеев С. Г.** — доктор экономических наук, профессор, декан факультета политологии СПбГУ, сопредседатель Российского общества политологов (Санкт-Петербург);
- Сморгунов Л. В.** — доктор философских наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Субетто А. И.** — доктор философских наук, доктор экономических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, президент Ноосферной общественной академии наук, вице-президент Санкт-Петербургского отделения Академии проблем качества, член Президиума Петровской академии наук и искусств (Санкт-Петербург);
- Комаровский В. С.** — доктор философских наук, профессор, председатель Совета Учебно-методического объединения кафедр политологического профиля РАНХиГС и региональных академий государственной службы (Москва);
- Макаров В. Л.** — доктор физико-математических наук, профессор, академик Российской академии наук, директор Центрального экономико-математического института РАН (Москва)

МЕЖДУНАРОДНЫЙ РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

- Квинт В. Л.** — доктор экономических наук, профессор, иностранный член Российской академии наук, почетный доктор Северо-Западного института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, председатель совета (Москва);
- Крастиньш А. В.** — почетный доктор Северо-Западного института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор экономических наук, профессор, директор Института международных экономических связей и таможи Рижского технического университета (Латвия);
- Лезеан Э.** — PhD, доктор философии по политическим наукам (Франция);
- Хань Лихуа** — профессор, директор Института Конфуция при Российском гуманитарном университете (Москва), профессор Института международной экономики Университета международного бизнеса и экономики (Пекин, Китай);
- Вольман Х.** — PhD, доктор права, профессор (Германия)

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

- Косов Ю. В.** — доктор философских наук, профессор (Санкт-Петербург), заместитель главного редактора;
1. *По политическим наукам:*
- Акопов С. В.** — кандидат политических наук, доцент (Санкт-Петербург);
- Волков В. А.** — доктор политических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Вульфович Р. М.** — доктор политических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Казанцев А. А.** — доктор политических наук (Москва);
- Колесников В. Н.** — доктор политических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Малькевич А. А.** — кандидат политических наук, доцент (Омск);
- Полякова Т. М.** — доктор политических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Теребнёв Л. В.** — доктор политических наук, профессор (Санкт-Петербург);
2. *По истории*
- Аграшенков А. В.** — кандидат исторических наук, доцент (Санкт-Петербург);
- Вершель В. П.** — доктор исторических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Ежова Г. В.** — доктор исторических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Исаев А. П.** — доктор исторических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Лушин А. И.** — доктор исторических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Морозов В. И.** — доктор исторических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Новикова И. Н.** — доктор исторических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Сергеев В. М.** — доктор исторических наук, профессор (Москва);
- Шумилов М. М.** — доктор исторических наук, профессор (Санкт-Петербург);
3. *По экономике*
- Балашов А. И.** — доктор экономических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Бодрунов С. Д.** — доктор экономических наук, профессор (Москва);
- Запорожан А. Я.** — доктор экономических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Каранатова Л. Г.** — доктор экономических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Кукина Е. А.** — доктор экономических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Халин В. Г.** — доктор экономических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Ходачек В. М.** — доктор экономических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Цыгалов Ю. М.** — доктор экономических наук, профессор (Москва)

EDITORIAL COUNCIL

- Shamakhov V. A.** — Director of North-West Institute of Management – branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Doctor of Science (Economics), State Councilor of the Russian Federation of the 1st class (St. Petersburg) — Chairman of the board, Chief Editor;
- Eliseeva I. I.** — Doctor of Science (Economics), Professor, Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences, Honored Worker of Science of the Russian Federation (St. Petersburg);
- Eremeev S. G.** — Doctor of Science (Economics), Professor, Dean of the Faculty of Political Science of the Saint-Petersburg State University, Cochairman of the Russian Association of Political Experts (Saint-Petersburg);
- Smorgunov L. V.** — Doctor of Science (Philosophy), Professor (St. Petersburg);
- Subetto A. I.** — Doctor of Science (Philosophy, Economics), Professor, Honored Worker of Science of the Russian Federation, President of Noosphere Public Academy of Sciences, Vice-President of the St. Petersburg office of Academy of Problems of Quality, Member of Presidium of Petrovsky Academy of Sciences and Arts (St. Petersburg);
- Komarovsky V. S.** — Doctor of Science (Philosophy), Professor, Chairman of the board of educational and methodological Association of chairs of a Political Sciences Profile of a RANEPA and regional academies of public administration (Moscow);
- Makarov V. L.** — Doctor of Science (Physics and Mathematics), Professor, Academician of the Russian Academy of Sciences, Director of the Russian Academy of Sciences Central Economic-Mathematical Institute (Moscow)

INTERNATIONAL EDITORIAL COUNCIL

- Kvint V. L.** — Doctor of Science (Economics), Professor, Foreign Member of the Russian Academy of Sciences, Honored Doctor of North-West Institute of Management – branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Chairman of the Board (Moscow);
- Krastins A. V.** — Honored Doctor of North-West Institute of Management – branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Doctor of Science (Economics), Professor, Director of Institute of the International Economic Relations and Customs of the Riga Technical University (Latvia);
- Lezean E.** — PhD in Political Sciences (France);
- Han Lihua** — Professor, Director of Institute of Confucius at the Russian Humanities University (Moscow), Professor of Institute of the International Economy of University of the International Business and Economy (Beijing, China);
- Wolman H.** — PhD, Doctor of Science (Jurisprudence), Professor (Germany)

EDITORIAL BOARD

- Kosov Yu. V.** — Doctor of Science (Philosophy), Professor (St. Petersburg), Deputy Chief Editor;

1. Political Sciences

- Akopov S. V.** — PhD in Political Sciences, Associate Professor (St. Petersburg);
- Volkov V. A.** — Doctor of Science (Political Science), Professor (St. Petersburg);
- Vulfovich R. M.** — Doctor of Science (Political Science), Professor (St. Petersburg);
- Kazantsev A. A.** — Doctor of Science (History), Moscow;
- Kolesnikov V. N.** — Doctor of Science (Political Science), Professor (St. Petersburg);
- Malkevich A. A.** — PhD in Political Sciences, Associate Professor (Omsk);
- Polyakova T. M.** — Doctor of Science (Political Science), Professor (St. Petersburg);
- Terebnev L. V.** — Doctor of Science (Political Science), Professor (St. Petersburg);

2. History

- Agrashenkov A. V.** — PhD in History, Associate Professor (St. Petersburg);
- Vershel V. P.** — Doctor of Science (History), Professor (St. Petersburg);
- Ezhova G. V.** — Doctor of Science (History), Professor (St. Petersburg);
- Isaev A. P.** — Doctor of Science (History), Professor (St. Petersburg);
- Lushin A. I.** — Doctor of Science (History), Professor (St. Petersburg);
- Morozov V. I.** — Doctor of Science (History), Professor (St. Petersburg);
- Novikova I. N.** — Doctor of Science (History), Professor (St. Petersburg)
- Sergeev V. M.** — Doctor of Science (History), Professor (Moscow)
- Shumilov M. M.** — Doctor of Science (History), Professor (St. Petersburg).

3. Economics

- Balashov A. I.** — Doctor of Science (Economics), Professor (St. Petersburg);
- Bodrunov S. D.** — Doctor of Science (Economics), Professor (Moscow);
- Zaporozhan A. Ya.** — Doctor of Science (Economics), Professor (St. Petersburg);
- Karanatova L. G.** — Doctor of Science (Economics), Professor (St. Petersburg);
- Kuklina E. A.** — Doctor of Science (Economics), Professor (St. Petersburg);
- Halin V. G.** — Doctor of Science (Economics), Professor (St. Petersburg);
- Khodachek V. M.** — Doctor of Science (Economics), Professor (St. Petersburg);
- Tsygalov Yu. M.** — Doctor of Science (Economics), Professor (Moscow)

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ —
ДРАЙВЕР ИЛИ ТОРМОЗ РАЗВИТИЯ?**

- 6 ШАМАХОВ В. А., БАЛАШОВ А. И.**
Новая общественно-политическая нормальность и уроки модернизации постсоветской системы государственного управления
- 16 МАКАРОВ В. Л., БАХТИЗИН А. Р., СУШКО Е. Д.**
Агент-ориентированные модели как инструмент апробации управленческих решений
- 26 ОКРЕПИЛОВ В. В.**
Обеспечение высокого качества жизни на основе повышения качества государственного управления
- 37 ДЬЯЧКОВ Т. В., МИХАЙЛОВ А. С.**
Комплексный подход к организации обучения руководителей и специалистов проектных офисов в органах государственного управления
- 43 МЕЩЕРЯКОВ Г. В.**
Роль общественного контроля в повышении эффективности деятельности органов исполнительной власти
- 49 ТЛИСОВ А. Б., КИСЕЛЕВА Н. Н.**
Внедрение проектного управления в деятельность органов власти региона как механизм повышения его инвестиционной привлекательности
- 55 ЧЕПЛЯЕВ В. Л.**
Личностно-профессиональная готовность государственных служащих
- 63 АЛЕКСАНДРОВ А. А., ТАРБЕЕВА И. С.**
Гражданское участие в местном самоуправлении
- 72 КОННОВ И. А., КРАСИЛЬНИКОВА Н. А.**
Институты гражданского общества и органы власти: состояние взаимодействия и пути совершенствования
- 79 ШУРБАЕВА Ю. А., МАЙОРОВА Е. Ю.**
Институт местного самоуправления в Санкт-Петербурге: проблемы и перспективы развития
- 83 ПЕТРОВ А. Н., СМИРНОВ Н. Н., ТРОФИМОВА Л. А.**
Нетрадиционная экономическая политика как теоретическая основа трансформации государственного управления экономикой
- 92 ТУКАЕВ В. А.**
Проблемные вопросы развития государственно-частного партнерства: тормоза и драйверы
- 99 ВЕРТАКОВА Ю. В., КУРБАНОВ А. Х., ПЛОТНИКОВ В. А.**
Государственная экономическая политика в системе государственного управления: особенности разработки и реализации в России
- 108 ГОНИН Д. В.**
Человеческий капитал как инструмент государственного управления в сфере повышения конкурентоспособности региональной экономики: теоретические аспекты

**PUBLIC ADMINISTRATION —
THE DRIVER OR A BRAKE OF DEVELOPMENT?**

- 6 SHAMAKHOV V. A., BALASHOV A. I.**
The New Socio-Political Normality and the Lessons of the Post-Soviet Modernization of Public Administration
- 16 MAKAROV V. L., BAKHTIZIN A. R., SUSHKO E. D.**
Agent-Based Models as a Means of Testing of Management Solutions
- 26 OKREPILOV V. V.**
Providing Quality of Life on the Basis of Quality of Public Administration Improvement
- 37 DIACHKOV T. V., MIKHAILOV A. S.**
Comprehensive Approaches of Training Organization of Project Offices Top Managers and Experts in State Management Bodies
- 43 MESHCHERYAKOV G. V.**
The Role of Social Control to Improve the Effectiveness of Public Authorities
- 49 TLISOV A. B., KISELEVA N. N.**
Introduction of Project Management in Activity of Authorities of the Region as the Mechanism of Increase in its Investment Appeal
- 55 CHEPLYAEV V. L.**
Personal and Professional Readiness of Public Servants
- 63 ALEXANDROV A. A., TARBEEVA I. S.**
Civic Participation in Local Government
- 72 KONNOV I. A., KRASILNIKOVA N. A.**
The Institutions of Civil Society and Authorities: Cooperation and Ways to Improve
- 79 SHURBAEVA JU. A., MAYOROVA E. YU.**
Institute of Local Government in Saint-Petersburg: Challenges and Prospects for Development
- 83 PETROV A. N., SMIRNOV N. N., TROFIKOVA L. A.**
Nonconventional Economic Policy as Theoretical Basis of Transformation of Public Administration of Economy
- 92 TUKAEV V. A.**
Problem Issues of Public-private Partnership Development: Brakes and Drivers
- 99 VERTAKOVA YU. V., KURBANOV A. KH., PLOTNIKOV V. A.**
The State Economic Policy in System of Public Administration: Features of Development and Realization in Russia
- 108 GONIN D. V.**
Human Capital as the Instrument of Public Administration in the Sphere of Increasing the Competitiveness of the Regional Economy: Theoretical Aspects

Шамахов В. А., Балашов А. И.

Новая общественно-политическая нормальность и уроки модернизации постсоветской системы государственного управления

Шамахов Владимир Александрович

Директор Северо-Западного института управления — филиала РАНХиГС (Санкт-Петербург)
 Доктор экономических наук, профессор
 Действительный государственный советник Российской Федерации 1 класса
 director@sziu.ru

Балашов Алексей Игоревич

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
 Руководитель образовательного направления «Государственное и муниципальное управление», профессор
 кафедры государственного и муниципального управления,
 Доктор экономических наук, доцент
 aleksey.i.balashov@gmail.com

РЕФЕРАТ

В статье проанализированы основные этапы модернизации системы государственного управления и общественного развития России в постсоветский период: от рыночной трансформации институциональных основ советской системы до ресурсораспределительной модели роста и режима суверенной демократии 2000-х годов. Выдвинута и протестирована гипотеза о том, что проведение реформ без учета тенденций общественного развития, особенностей национального менталитета и расстановки сил внутри элит, равно как и неготовность власти идти навстречу обществу, вовремя разрешив возникшие противоречия, в большинстве случаев приводят к потере реформаторами власти и развалу страны. Аналитическое обеспечение программ реформирования системы государственных и общественных институтов должно быть предельно взвешенным, не скатывающимся как в сторону государственной апологетики, так и не опускающимся до подхода «отвлеченного наблюдателя», априори критикующего действия власти без учета условий исторической обстановки, готовности населения к переменам, меры ответственности государственного деятеля. Основным уроком, который выносят авторы из истории российской модернизации является недопустимость разъединения, противопоставления граждан и государства, власти и общества.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

общественно-политическая нормальность, общественное развитие, модернизация, суверенная демократия, антикоррупционная политика, национализация элит

Shamakhov V. A., Balashov A. I.

The New Socio-Political Normality and the Lessons of the Post-Soviet Modernization of Public Administration

Shamakhov Vladimir Alexandrovich

Director of North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)
 Doctor of Science (Economy), Professor
 State Councilor of the Russian Federation of the 1st class
 director@sziu.ru

Balashov Aleksei Igorevich

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)
 Professor of the Department of State and Municipal Management
 Head of the Educational School «State and Municipal Management»
 Doctor of Science (Economy)
 aleksey.i.balashov@gmail.com

ABSTRACT

The article analyzes the main stages of the modernization of public administration and social development of Russia in the post-Soviet period: the market transformation of the institutional foundations of the Soviet system to resursoraspredelitelnoy growth model and the regime of sovereign democracy of the 2000s. Proposed and tested the hypothesis that the reforms without taking into account the trends of social development, the features of the national mentality, and the balance of power within the elite, as well as the unwillingness of the authorities to meet the public, timely resolve the contradictions, in most cases, lead to loss of the reformers of power and the collapse of the country. Analytical support state and public institutions reform programs should be extremely prudent, not pushed in the direction of the state apologetiki and not stoop to approach «abstract observer», a priori, criticizing the government's actions without taking into account the conditions of the historical situation, the public willingness to change, accountability measures statesman. The main lesson to take out the authors of the history of Russia's modernization is the inadmissibility of the disengagement, the opposition of citizens and the state, government and society.

KEYWORDS

socio-political normality, social development, modernization, sovereign democracy, anti-corruption policy, the nationalization of the elites

В настоящее время модернизация страны, создание условий для ее роста является главной задачей, осознаваемой как российскими гражданами, так и властью. Ее выполнение является производным от качества государственного управления — степени соответствия существующих в стране институтов (доступ к ресурсам, права собственности, социальный капитал) характеру российской цивилизации и задачам развития.

Опыт посткоммунистической трансформации показывает, что попытка импорта институтов без учета цивилизационной траектории страны, равно как и патерналистское иждивенчество общества, завышенные ожидания населением экономического «чуда» от государства являются несостоятельными [6]. Обустроить свою страну, сделать ее комфортной для проживания можно только совместными усилиями власти и общества. При этом успех текущего экономического и социального развития страны в силу действия эффекта «институциональной колеи» во многом зависит от анализа предшествующего этапа развития общества и государства [9].

Попытки проведения реформ без учета тенденций общественного развития, особенностей национального менталитета и расстановки сил внутри элит в большинстве случаев приводят к потере реформаторами власти и развалу страны. Однако и неготовность власти идти навстречу обществу, вовремя разрешив возникшие противоречия, также вызывает социальные потрясения. При этом аналитическое обеспечение программ реформирования системы государственных и общественных институтов, являющееся одной из важнейших задач функционирования Президентской академии, 25-летие Северо-Западного кампуса которой, мы в настоящее время отмечаем, должно быть предельно взвешенным, не скатывающимся как в сторону государственной апологетики, так и не опускающимся до встречающегося в работах некоторых интеллектуалов подхода «отвлеченного наблюдателя», априори критикующего действия власти без учета условий исторической обстановки, готовности населения к переменам, меры ответственности государственного деятеля.

С учетом отмечающегося в наступающем году 100-летнего юбилея Великой российской революции 1917 г., определившей развитие России в XX в., подчеркнем основной урок данного исторического события — недопустимость разъединения, противопоставления граждан и государства, власти и общества. Не случайно в своем послании к Федеральному Собранию 1 декабря 2016 г. Президент Российской Федерации В.В. Путин, процитировав слова выдающегося русского, советского

философа А. Ф. Лосева, который писал: «Мы знаем весь тернистый путь нашей страны, мы знаем томительные годы борьбы, недостатка, страданий, но для сына своей Родины все это свое, неотъемлемое, родное», добавил, что у абсолютного большинства наших граждан именно такое ощущение Родины, и уроки истории нужны нам прежде всего для примирения, для укрепления общественного, политического, гражданского согласия, которого нам удалось сегодня достичь¹.

Попробуем проанализировать основные этапы 25-летнего (также как и история Северо-Западного института управления РАНХиГС) пути развития российской системы государственного и общественного управления.

Произошедшее в течение 1990-х гг. рыночная трансформация институциональных основ постсоветской социально-экономической системы, наложившись на девальвацию рубля в 1998 г. и повышение цен на энергоносители, начавшееся во второй половине 1999 г. позволило российской экономике потеснить импорт на внутреннем рынке, разрешить острейший бюджетный кризис, избавиться от неплатежей, бартера, денежных суррогатов и поднять уровень монетизации экономики. Начавшийся с конца 1990-х гг. экономический рост обеспечивался в первую очередь загрузкой уже имевшихся мощностей в той мере, в какой они могли быть использованы для выпуска продукции, удовлетворявшей спрос. За счет импорта технологий началось освоение более эффективных технологий и методов организации производства. В экспорториентированных энергетических и добывающих секторах промышленности произошло достаточно быстрое восстановление производственного потенциала. Быстро развивались некоторые ранее отсталые или вновь создаваемые отрасли, например телекоммуникации, сектор информационных технологий, финансовые услуги, пищевая промышленность. На смену небольшим магазинам и мелкооптовым рынкам пришли торговые сети [3, с. 18–19].

Сформировавшаяся в «тучные» 2000-е гг. в Российской Федерации модель развития, описанная нами ранее [8], базировалась на распределении нефтегазовых сверхдоходов (общая величина которых за 2000–2013 гг. превысила 2 трлн долл.) во внутренний спрос. По мере притока в страну валютной выручки от продажи углеводородов экономическая политика правительства все больше концентрировалась на вопросах распределения этих ресурсов. Поддержка роста проводилась преимущественно за счет создания госкомпаний и выделения финансовых ресурсов на льготных условиях. Создаваемые российским государством государственные и квазигосударственные компании, как правило, имели существенно искаженную мотивацию. Их коммерческая деятельность во многих случаях сочеталась с выполнением публичных функций «агента правительства», у них была слабее ответственность за результаты своей деятельности, поскольку их убытки всегда могли быть тем или иным образом покрыты правительством. Существование у таких компаний возможности получения «дешевых денег» — кредитов госбанков, выделяемых на нерыночных условиях, ослабляла их стимулы к повышению производительности труда и сокращению издержек, поскольку они могли сравнительно легко включить их в свои цены [5, с. 22–23].

К середине 2000-х годов в стране формируется «проедающая» экономика: торговля растет втрое быстрее промышленности и всемеро — сельского хозяйства. Гигантский отложенный спрос нескольких поколений советских людей получает наконец-то свое выражение. На окраинах и в пригородах российских мегаполисов появляются гигантские молы западных сетей, ассортимент которых почти полностью зависит от импорта. Для оплаты приобретаемых потребительских товаров длительного пользования россияне все активнее берут потребительские кредиты. Полити-

¹ Путин В. В. Послание Президента Российской Федерации к Федеральному Собранию (1 декабря 2016 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения: 01.12.2016).

ческие обозреватели видят в потребительском буме исполнение нового неписанного общественного договора: власть дает людям жить, а люди не контролируют власть. Скептики называют формирующуюся в стране социально-психологическую ситуацию «потреблядством». Свою роль в формирование социальных стереотипов (особенно в молодежной среде) вносит российское телевидение, запуская скандально известные реалити-шоу «За стеклом», проект «Дом-2» и др. [7, с. 203]. В «тучные» 2000-е годы в качестве национальной идеи в российском обществе начинает насаждаться роскошный образ жизни («гламур»), иконой которого служит подмосковная Рублевка. Страна узнает про образ жизни героев нефтегазового капитализма «нулевых»: про иномарки, прислугу, бассейны, холодильники для шуб («шубохранилища»), рестораны, косметику, шопинг как искусство¹.

Деловая активность российского бизнеса начинает снижаться примерно с 2003 г. в силу обострения его взаимоотношений с властью. Водоразделом становится «дело ЮКОСа», выразившееся в уголовном преследовании его основных акционеров, а также банкротстве самой компании, обвиненной в неуплате налогов за прошлые годы на общую сумму более 11,5 млрд долл. [4, с. 76–77]. Дело «ЮКОСа» становится ответом на вопрос: кто определяет правила игры в стране, — сформировавшиеся в ходе приватизации 1990-е гг. частные собственники активов, создающие в 2000-е годы рабочие места, или государство, которое осуществляет регулирование и которому принадлежит силовой ресурс? Вопрос решается в пользу государства. Начинается укрепление государственного сектора, аппарата управления и силовых структур государства². Результатом антиолигархической политики Президента В.В. Путина в первой половине 2000-х годов становится заметное усиление во властной вертикали позиций гражданской бюрократии, а также так называемых «силовиков» (представителей правоохранительных органов и специальных служб) и переход коррупции от модели «захвата государства» олигархическими кланами к модели административной (должностной) коррупции.

Показателем этого процесса становится так называемое дело «оборотней в погонах», связанное с выявлением в июне 2003 г. группы высокопоставленных офицеров Московского уголовного розыска и генерала из Управления собственной безопасности МЧС России, занимавшихся рэкетом бизнесменов, подбрасыванием им наркотиков и оружия с целью отъема бизнеса и фальсификацией служебных показателей. В преддверии парламентских выборов 2003 г. (на которых пропутинскую партию «Единая Россия» возглавлял глава МВД России Б.В. Грызлов) этот показательный процесс был призван внушить населению веру, что государство борется с вызывающими общественный протест злоупотреблениями милиции. Несмотря на процессуальную незавершенность (выявить в ходе следствия всю цепочку коррупционных связей так и не удалось) и очевидную политическую ангажированность «дела», оно обозначило явный тренд в антикоррупционной политике российского государства в сторону усиления контроля за доходами и расходами государственных служащих, а также повышения прозрачности процедур осуществления государственных закупок.

По итогам трагедии в Беслане в сентябре 2004 г., Президент В.В. Путин выдвигает программу реформирования общественно-политической системы страны, ключевым элементом которой становится замена прямых выборов населением глав субъектов Российской Федерации системой косвенного избрания их депутатами

¹ Ростова Н. Гламур как национальная идея / Новая газета от 15.05.2006 [Электронный ресурс]. URL: <http://2006.novayagazeta.ru/nomer/2006/35n/n35n-s18.shtml> (дата обращения: 12.09.2016).

² Гуркин С. Как изменился бизнес в России за последние 25 лет // Деловой Петербург от 18.11.2016 [Электронный ресурс]. URL: http://www.dp.ru/a/2016/11/17/JEto_variant_klassicheskoy (дата обращения: 02.12.2016).

законодательных собраний регионов по представлению Президента страны. В числе других мер реализуется отмена выборов в Государственную Думу по одномандатным округам (переход к полному формированию Думы по «партийным спискам»), увеличение минимальной численности членов политических партий сразу в 5 раз (с 10 тыс. до 50 тыс. членов), а барьера для прохождения партии в Госдуму с 5 до 7%.

В стране к середине 2000-х годов оформляется общественно-политическая система «суверенной демократии», архитектором которой считается заместитель руководителя Администрации Президента РФ, «куратор» внутренней политики В. Ю. Сурков. Согласно сформулированному им определению, суверенная демократия — это «образ политической жизни общества, при которой власти, их органы и действия выбираются, формируются и направляются исключительно российской нацией во всем ее многообразии и целостности ради достижения материального благосостояния, свободы и справедливости всеми гражданами, социальными группами и народами, ее образующими»¹. «Суверенная демократия» противопоставляется модели «управляемой демократии» — практикуемой западными государствами (и в первую очередь, США) технологией решения собственных геополитических задач посредством внедрения либо прямого навязывания другим странам определенного набора западных институтов (так называемой «демократизации»). Суверенный демократический режим, развивая в стране демократические институты, одновременно отстраивает государственную независимость и национальную идентичность настолько, насколько это возможно в современном мире.

Укрепление российской государственности входит в противоречие с реалиями однополярного мира, продвижением инфраструктуры НАТО на восток и цепью «цветных» революций на постсоветском пространстве, модерлируемых США. 10 февраля 2007 г. на конференции по безопасности в Мюнхене Президент РФ В. В. Путин выступает с критикой модели однополярного мира, «мира одного хозяина, одного суверена», который ничего общего с демократией не имеет². В отношениях России и Запада наступает охлаждение. На страну и ее политическое руководство начинаются информационные атаки.

Внутри страны непосредственной задачей режима «суверенной демократии» во второй половине 2000-х годов становится «национализация элит» — вывод их из оффшорных юрисдикций. Российское государство проводит системную работу по модернизации антикоррупционного законодательства в направлении усиления контроля за доходами и расходами государственных служащих, а также повышения прозрачности процедур осуществления государственных закупок³. Тем не менее

¹ Сурков В. Ю. Национализация будущего // Эксперт от 20.11.2006 г. № 43 (537) [Электронный ресурс]. URL: http://expert.ru/expert/2006/43/nacionalizaciya_budushego (дата обращения: 12.09.2016).

² Путин В. В. Выступление и дискуссия на Мюнхенской конференции по вопросам политики безопасности. 10.02.2007 [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/24034/videos> (дата обращения: 12.09.2016).

³ О противодействии коррупции: федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. 15.02.2016) // Собр. законодательства РФ, 29.12.2008, № 52 (ч. 1), ст. 6228; Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ (ред. 21.10.2013) // Собр. законодательства РФ, 20.07.2009, № 29, ст. 3609; Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей: указ Президента РФ от 18.05.2009 № 557 (ред. от 08.03.2015) // Собр. законодательства РФ, 25.05.2009, № 21, ст. 2542; О представлении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, сведений о доходах, об имуществе и обя-

эффективность этой деятельности остается не высокой, зримым свидетельством чего уже в 2010 г. становится скандал с томографами,купаемыми Минздравом РФ для медицинских учреждений. Согласно докладу начальника Контрольного управления Администрации Президента РФ К. А. Чуйченко приблизительная сумма откатов — т. е. завышения цен, идущих в карман чиновников, от которых зависит заключение госконтрактов на поставку — по самым консервативным оценкам составляет около 1 трлн руб. Изменения в антикоррупционном законодательстве не помогают: чиновники контролируют площадки электронных торгов или делают лот известным только нужным людям, конкурсная документация составляется под конкретного поставщика, а предквалификация поставщиков и включение в контракт дополнительных условий его исполнения, в том числе не связанных с предметом контракта, позволяет ограничивать конкуренцию в сфере госзакупок. Коррупция, последствия которой в виде деградации качества государственных услуг на фоне роста бюджетов государственных ведомств и компаний, вызывает в российском обществе рост уровня гражданской самоорганизации, постепенно перетекающей в политическую.

Ярким примером становится созданный в 2010 г. проект «РосПил» Алексея Навального, анализирующий на основе данных, размещенных на официальных сайтах органов государственной власти и корпораций, факты нецелевого расходования бюджетных средств. К 2011 г. проект «РосПил» приобретает откровенно политический характер, а сам Навальный превращается в одного из лидеров протестного движения против существующей в стране общественно-политической системы.

Оглашение результатов голосования на состоявшихся 4 декабря 2011 г. выборах Государственной Думы шестого созыва вызывает волну массового протеста преимущественно в крупных городах. Протестующие (символом которых становятся белые ленточки) обвиняют власть в массовых фальсификациях парламентских вы-

зательствах имущественного характера (вместе с «Положением о представлении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера»): указ Президента РФ от 18.05.2009 № 558 (ред. от 23.06.2014) // Собр. законодательства РФ, 25.05.2009, № 21, ст. 2543; О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (вместе с «Положением о представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера»): указ Президента РФ от 18.05.2009 № 559 (ред. от 15.07.2015) // Собр. законодательства РФ, 25.05.2009, № 21, ст. 2544; О представлении гражданами, претендующими на замещение руководящих должностей в государственных корпорациях, фондах и иных организациях, лицами, замещающими руководящие должности в государственных корпорациях, фондах и иных организациях, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера: указ Президента РФ от 18.05.2009 № 560 (ред. от 23.06.2014) // Собр. законодательства РФ, 25.05.2009, № 21, ст. 2545; О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы: указ Президента РФ от 13.04.2010 № 460 (ред. от 13.03.2012) // Собр. законодательства РФ, 19.04.2010, № 16, ст. 1875; О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов (вместе с Положением о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов): указ Президента РФ от 01.07.2010 № 821 (ред. от 22.12.2015) // Собр. законодательства РФ, 05.07.2010, № 27, ст. 3446; О Национальном плане противодействия коррупции на 2012–2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции: указ Президента РФ от 13.03.2012 № 297 (ред. от 19.03.2013) // Собр. законодательства РФ, 19.03.2012, № 12, ст. 1391; О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам: федеральный закон от 03.12.2012 № 230-ФЗ (ред. от 03.11.2015) // Собр. законодательства РФ, 10.12.2012, № 50 (ч. 4), ст. 6953; и др.

боров и выдвигают лозунг «За честные выборы!» Ядро тех, кто приходят на «болотные» митинги, составляет так называемый городской «креативный класс».

В этих условиях государственная власть действует умело и эффективно. В своем послании Федеральному Собранию Президента страны Д. А. Медведев объявляет начало комплексной реформы общественно-политической системы, основными элементами которой становятся: переход к прямым выборам глав субъектов Российской Федерации при наличии «президентского фильтра»; упрощение порядка регистрации политических партий; отмена сбора подписей для участия в выборах в Государственную Думу и в региональные парламенты; возвращение системы пропорционального представительства при формировании нижней палаты российского парламента. От должности первого заместителя руководителя Администрации Президента РФ освобождается «архитектор» политической системы «суверенной демократии» В. Ю. Сурков, на место которого назначается руководитель аппарата правительства В. В. Володин. В поддержку руководства страны высказываются также работники крупнейших предприятий, зависящих от госзаказа (широкую известность получает выступление на телемосту с В. В. Путиным начальника цеха одного из лидеров российского оборонно-промышленного комплекса — «Уралвагонзавода» — И. Р. Холманских, заявившего о том, что многотысячный коллектив завода готов выйти на улицы и отстоять свою стабильность). К весне 2012 г. протестная динамика в России начинает идти на спад.

Однако именно с этого времени начинается стагнирование российской экономики. После роста ВВП страны в 2000-е годы с темпом в среднем 6% в год, в 2010–2011 гг. темпы роста российской экономики сократятся до 4,3%, а в 2012–2014 гг. начнут демонстрировать падающую динамику — 2,5%, 1,3% и 0,6%, соответственно. Снизившаяся в 1998–2003 гг. с 84 до 12% годовых инфляция в 2004–2005 гг. застынет на уровне 11–12%, а затем, в 2006 г., достигнет минимума в 9%, чтобы в 2007 г. снова подскочить до 12%. Кризис 2008 г. российская экономика встречает высокой, в 13% годовых, инфляцией, что делает ставку процента по кредитам непомерной для большинства предприятий [3, с. 19–20]. В 2015 г. российская экономика сокращается на 3,6% при том, что уровень инфляции останется практически неизменным — 12,9%. В 2016 г., согласно прогнозу Минэкономразвития, спад экономики замедлится до 0,6%, а инфляция (на фоне сокращения практически до нулевой отметки корпоративных инвестиций и снижения покупательной способности населения) стабилизируется на уровне ниже 6%.

Ухудшение экономической динамики было, по мнению академика А. Г. Аганбегяна, следствием неадекватной внутренней экономической политики, которая с 2012 г. пошла в разрез с указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. «О долгосрочной государственной экономической политике»¹. Вместо выполнения поставленной в указе задачи наращивания доли инвестиций в ВВП страны с 21% в 2012 г. до 25% к 2015 г., инвестиции в 2012 г. выросли лишь на 6,8%, после чего их рост в составе госбюджета и государственных корпораций (Газпром, Роснефть, Ростехнологии и др.) стал стремительно сокращаться в 2013–2014 гг., и особенно в 2015 г. [1].

Переход российской экономики к затяжной стагнации, а с 2014 г. — и стагфляции, убедительно показали, что модель роста экономики, в основе которой лежит потребление за счет доходов от экспорта сырья и стимулирование внутреннего спроса через потребительское кредитование, себя исчерпала [2, с. 8]. Накопившиеся негативные тенденции (недоверие бизнеса, его низкая деловая активность и спад инвестиций, хронический отток капитала за рубеж, разрастание в экономике неэффективного государственного сектора и ослабление рыночных институтов),

¹ О долгосрочной государственной политике: указ Президента РФ от 07.05.2012. № 596 // «Российская газета» от 09.05.2012. № 102.

обозначили кризис ресурсораспределительной модели социально-экономического развития Российской Федерации.

Воссоединение Крыма с Россией в марте 2014 г., не признанное мировым сообществом, повлекло за собой несколько пакетов международных экономических санкций: замораживание активов и введение визовых ограничений для лиц, включенных в санкционные списки; «секторальные» санкции на деловые контакты и сотрудничество с крупнейшими российскими компаниями; ограничение доступа российских банков и финансовых организаций к западным кредитным ресурсам. Вместе с тем, эффект «Крым — наш» смог удовлетворить накопившуюся с момента распада Советского Союза потребность россиян в национальном самоутверждении, в национальной гордости, частично компенсировав начальную фазу экономического спада. Тем не менее снижение цен на нефть, наметившееся с середины июня 2014 г., вкуче с сохраняющимися международными санкциями и дорогими кредитными ресурсами, недоступными для предприятий реального сектора экономики — формируют *новую экономическую нормальность современной России*.

Очевидно, что на место потребительскому буму в ближайшее время должна прийти сберегательная модель экономического поведения россиян, когда люди не берут по 3–5 кредитов, не покупают айфоны по цене месячной зарплаты, а подходят к своему потреблению более разумно. Необходимо начать жить по средствам и вкладывать деньги в понятные инструменты с невысокой доходностью, но зато и низким уровнем риска. Такое поведение потребителей ограничивает внутренний спрос, но стимулирует покупку товаров длительного пользования. Однако сбережения в рублях подвержены существенным рискам — резким скачкам валютного курса, девальвации, деноминации. Банковские депозиты в России дают слишком низкую доходность, это консервативный (и в то же время рискованный, из-за отзывов лицензий у банков) финансовый инструмент. Высокая ключевая ставка ЦБ РФ по экономическим соображениям в ближайшее время, скорей всего, будет снижена, а, следовательно, доходность депозитов упадет до уровня, когда она не покрывает фактическую инфляцию потребительских цен¹.

Несмотря на возросший на фоне внешнеполитических успехов страны (воссоединение Крыма с Россией, участие в разрешении «ядерной проблемы» Ирана, сирийская операция) уровень поддержки действующего Президента (по данным опроса, проведенного 21–24 октября 2016 г. независимым Левада-центром среди 1600 жителей страны, почти 2/3 россиян хотели бы видеть В. В. Путина Президентом на четвертый срок, и лишь 26% верят в появление альтернативного лидера, способного заменить Путина в 2018 г.)², кризис модели экономического развития знаменовал собой и утрату социального консенсуса в российском обществе. Существовавшее с начала 2000-х годов негласное соглашение между властью и гражданами по схеме «политическая лояльность в обмен на экономический рост и повышение уровня благосостояния населения», кратковременно сменившееся в 2014–2015 гг. новым общественным соглашением («эффект Крыма») по схеме «терпимость граждан к кратковременному снижению жизненного уровня в обмен на ощущение причастности к великой державе» в настоящее время уже не работает.

В первом квартале 2016 г. продолжилось сокращение располагаемых доходов населения, причем основными факторами стало уже не падение реальных заработных плат, как на предыдущих этапах экономического кризиса, а спад доходов от предпринимательской деятельности, доходов от собственности и социальных

¹ Королева А. Россиянам посоветовали приспособляться к новой модели [Электронный ресурс]. URL: <http://expert.ru/2016/11/15/tsb> (дата обращения: 12.09.2016).

² Оценка протестного потенциала: сайт Аналитического центра Юрия Левады [Электронный ресурс]. URL: <http://www.levada.ru/2016/11/11/protestnyj-potentsial-5> (дата обращения: 12.09.2016).

выплат — в том числе, пенсионных — индексация которых на настоящий момент не компенсирует инфляционных потерь¹.

В обществе крепнет убеждение, что снижение жизненного уровня населения, близкие к нулевым темпы экономического роста и санкционные ограничения экономики — это надолго.

На фоне начинающегося разворота массового сознания в сторону от лояльности власти, серьезное напряжение наблюдается и в элитах. Активизация борьбы за сокращающуюся ренту, сопровождающаяся утратой все более высокими слоями элит своего прежнего иммунитета, приводит к накалу внутриэлитной борьбы и новым антикоррупционным процессам. С уходом в 2013–2016 гг. в отставку таких политических тяжеловесов, как управделами Президента РФ В. И. Кожин, президент ОАО «Российские железные дороги» В. И. Якунин, главы ФСО, ФМС и ФТС Е. А. Муров, К. О. Ромодановский и А. Ю. Бельянинов, руководитель Администрации Президента России С. Б. Иванов, система становится более моноцентричной.

Происходит также реформирование системы силовых и правоохранительных органов, централизация и инструментализация силовиков, отсечение силового ресурса от политики, а политики — от силового ресурса². В апреле 2016 г. из состава МВД России выделен фактически весь силовой блок (Внутренние войска, ОМОН, СОБР). На их основе образована Федеральная служба войск национальной гвардии (ФСВНГ) во главе с экс-руководителем Службы безопасности Президента РФ генералом В. В. Золотовым. В состав МВД, в свою очередь, вливаются, расформированные ФСКН и ФМС. В 2014 г. арестован начальник Главного управления экономической безопасности и борьбы с коррупцией (ГУЭБиПК) МВД РФ генерал Д. А. Сугробов, а само управление расформировано. В 2016 г. в связи с «делом Михальченко» в отставку отправлено руководство Службы экономической безопасности (СЭБ) ФСБ — генералы Ю. В. Яковлев, В. Г. Воронин и др. Новым начальником СЭБ ФСБ России назначен бывший руководитель Службы собственной безопасности (УСБ) ФСБ России Сергей Королев, осуществлявший оперативное сопровождение крупнейших коррупционных дел. Летом 2016 г. арестована группа руководителей Следственного комитета РФ.

Для устранения открытого сопротивления сменяемых элитных групп, практикуется механизм «мягких репрессий» — предложений об уходе, от которых невозможно отказаться. Альтернативой предлагаемому уходу в относительно почетную отставку является уголовное расследование со значительно менее приятным концом. С 2015 г. идут аресты топ-менеджеров крупнейших компаний: Е. В. Дода (экс-главы компании «РусГидро»), С. Федотова (Российское авторское общество), Д. П. Михайличенко (главы холдинговой компании «Форум»), мэра Владивостока И. С. Пушкарева, губернаторов Кировской, Сахалинской областей Н. Ю. Белых и А. В. Хорошавина, главы республики Коми В. М. Гайзера, экс-директора ФСИН А. А. Реймера, заместителя министра культуры Г. У. Пирумова, министра экономического развития России А. В. Улюкаева и др. Для замены сходящих со сцены политических тяжеловесов в руководстве «обезглавливаемых» властных корпораций выдвигаются представители второго-третьего эшелона бюрократического класса.

В заключение отметим, что, несмотря на сложные условия современного этапа общественного развития, граждане России уверено демонстрируют, что уроки столетней давности в нашей стране выучены. Показателем доверия населения к действующей власти стали прошедшие 18 сентября 2016 г. в России выборы в Государ-

¹ Мониторинг социально-экономического положения и социального самочувствия населения. Май 2016 / Под ред. Л. Н. Овчаровой. М. : НИУ ВШЭ, 2016. С. 7.

² Петров Н. Новая номенклатура: построение силовиков / Коммерсантъ, № 4123, от 25.07.2016 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2016/07/25/650380-postroenie-silovikov> (дата обращения: 25.11.2016).

ственную Думу седьмого созыва. Как справедливо отметил в своем послании к Федеральному Собранию РФ Президент РФ В. В. Путин, «именно граждане определили итоги избирательной кампании, выбрали путь созидательного развития страны, доказали, что мы живем в здоровом, уверенном в своих справедливых требованиях обществе, в котором укрепляется иммунитет к популизму и демагогии и высоко ценятся значимость взаимоподдержки, сплоченности, единства»¹.

Литература

1. Аганбегян А. Г. О преодолении существующей рецессии и стагфляции: Открытая лекция. СПб. : СЗИУ РАНХиГС, 2015.
2. Акиндинова Н. В., Ясин Е. Г. Новый этап развития экономики в постсоветской России // Вопросы экономики. 2015. № 5. С. 5–27.
3. Бессонов В. А., Гимпельсон В. Е., Кузьминов Я. И. и др. Производительность и факторы долгосрочного развития российской экономики. М. : Изд. дом ГУ ВШЭ, 2009.
4. Виткина Ю. В., Родионов А. А. Налоговые преступники эпохи Путина. Кто они? М. : Вершина, 2007.
5. Кудрин А., Гурвич Е. Новая модель роста для российской экономики // Вопросы экономики. 2014. № 12. С. 4–36.
6. Мау В. А. Кризисы и уроки. Экономика России в эпоху турбулентности. М. : Изд-во Института Гайдара, 2016.
7. Парфенов Л. Намедни. Наша эра. 2001–2005. М. : КоЛибри, Азбука-Аттикус, 2012.
8. Шамахов В. А., Балашов А. И. Стратегия ресурсосбережения: развитие vs распределения (российская повестка) // Управленческое консультирование. 2016. № 6. С. 6–13.
9. Acemoglu D., Robinson J. A. Why Nationals Fail? The Origins of Power, Prosperity and Poverty. N.Y. : Crown Business, 2012.
10. Kvint V. Strategy for the Global Market: Theory and practical applications. Routledge NY, London, Sydney : 2015.

References

1. Aganbegyan A. G. *About overcoming the current recession and stagflation* [O preodolenii sushchestvuyushchei retsessii i stagflyatsii]: Open lecture. SPb. : SZIU RANHiGS. 2015. (rus)
2. Akindinova N. V., Yasin E. G. The new stage of economic development in post-Soviet Russia [Novii etap razvitiya ekonomiki postsovietskoi Rossii] // Economy questions [Voprosy ekonomiki], 2015. N 5. P. 5–277. (rus)
3. Bessonov V.A., Gimpelson V.E., Kuz'minov J.I. *The Performance factors and long-term development of the Russian economy* [Proizvoditelnost i factori dolgosrochnogo razvitiya Rossii]. M. : Publishing, HSE, 2009. (rus)
4. Witkin U.V., Rodionov A.A. *Tax criminals Putin ephi. Who are they?* [Nalogovie prestupniki epoxy Putina. Kto oni?]. M. : Verchina, 2007. (rus)
5. Kudrin A., Gurchich E. *The new model of growth for the Russian economy* [Novaya model' rosta dlya rossiiskoi ekonomiki] // Economy questions [Voprosy ekonomiki], 2014. N 12. P. 4–36. (rus)
6. Mau V.A. *The crises and lessons. Russia's economy in an era of turbulence* [Krizisi i uroki. Rossiiskaia ekonomika v epoxy tyrbulentnosti]. M. : Publishing House of the Gaidar Institute, 2016. (rus)
7. Parfenov L. *Other day. Our era. 2001–2005* [Namedni. Nasha era. 2001–2005]. M. : Colibri, Azbuka-Atticus, 2012. (rus)
8. Shamakhov V.A., Balashov A.I. *The Resursoraspreditel'naya Strategy: Development vs Distribution (Russian Agenda)* [Resursoraspreditel'naya strategiya: razvitie vs raspredelenia] // Management Consulting, 2016. N 6 (91). P. 6–13. (rus)
9. Acemoglu D., Robinson J. A. *Why Nationals Fail? The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. N.Y. : Crown Business, 2012.
10. Kvint V. *Strategy for the Global Market: Theory and practical applications*. Routledge NY, London, Sydney : 2015.

¹ Путин В. В. Послание Президента Российской Федерации к Федеральному Собранию (1 декабря 2016 г.).

Агент-ориентированные модели как инструмент апробации управленческих решений*

Макаров Валерий Леонидович

Центральный экономико-математический институт РАН (Москва)
Директор
Академик РАН
Доктор физико-математических наук, кандидат экономических наук, профессор
makarov@cemi.rssi.ru

Бахтизин Альберт Рауфович

Центральный экономико-математический институт РАН (Москва)
Заместитель директора по научной работе
Член-корреспондент РАН
Доктор экономических наук, профессор
albert.bakhtizin@gmail.com

Сушко Елена Давидовна

Центральный экономико-математический институт РАН (Москва)
Ведущий научный сотрудник
Кандидат экономических наук
sushko_e@mail.ru

РЕФЕРАТ

В работе показано применение агент-ориентированного подхода при моделировании социо-эколого-экономических процессов, дан обзор наиболее характерных агент-ориентированных моделей (АОМ), разработанных за последние годы для решения практических задач территориального управления. Показана целесообразность использования АОМ как инструмента планирования развития территорий, в том числе стратегического.

Представлена конструкция разработанной авторами территориальной демографической модели, в которой на основе поведения отдельных членов искусственного общества имитируются процессы смертности, рождаемости и миграции. Так, создание новых агентов (рождение детей) в модели является результатом выбора агентов-женщин репродуктивного возраста, и выбор этот зависит от их внутренних установок. При этом популяция агентов в этом отношении неоднородна — часть агентов придерживается современной репродуктивной стратегии (с низкой рождаемостью), а часть — традиционной (с высокой рождаемостью). Миграция агентов обусловлена разницей в уровне среднедушевых доходов как между различными территориями внутри страны, так и между различными странами. При выборе цели миграции большое значение имеют социальные связи агентов.

Представленная конструкция послужила основой создания трех АОМ: 1) модели воспроизводства населения Санкт-Петербурга; 2) модели трудовой миграции из приграничных территорий Китая в Россию; 3) модели внутренней и внешней миграции в странах Европейского союза. Все модели были апробированы в ходе компьютерных экспериментов на реальных данных. Получены предварительные результаты, показавшие адекватную реакцию моделей на изменения управляемых параметров, связанных с экономическими и институциональными характеристиками среды агентов.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

агент-ориентированное моделирование, демография, международная миграция, трудовая миграция, прогнозирование численности и структуры населения, территориальное планирование

* Работа выполнена при финансовой поддержке Российского научного фонда (грант № 16-18-10296).

Agent-Based Models as a Means of Testing of Management Solutions

Makarov Valery Leonidovich

The Central economic-mathematical institute of the Russian Academy of Sciences (Moscow, Russian Federation)
Director
Academician of Russian Academy of Sciences
Doctor of Physical and mathematical sciences, PhD in Economics, professor
makarov@cemi.rssi.ru

Bakhtizin Albert Raufovich

The Central economic-mathematical institute of the Russian Academy of Sciences (Moscow, Russian Federation)
Deputy Director for science
Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences
Doctor of Science (Economics), Professor of the Russian Academy of Sciences
albert.bakhtizin@gmail.com

Sushko Elena Davidovna

The Central economic-mathematical institute of the Russian Academy of Sciences (Moscow, Russian Federation)
Leading researcher
PhD in Economics
sushko_e@mail.ru

ABSTRACT

The paper shows the application of agent-based approach to modeling of social, ecological and economic processes. An overview of the most typical agent-based model (ABM), developed in recent years to solve practical problems of territorial administration is given. The expediency of using ABM as a development planning tool areas, including strategic, is shown.

A territory-population model developed by the authors is based on the behavior of individual members of artificial society and simulates the processes of mortality, fertility and migration. The creation of new agents (birth of children) in the model is the result of the choice of female agents of reproductive age, and this choice depends on their value system. At the same time the population of agents in this regard is not uniform — agents stick to different reproductive strategies: modern (low fertility), and traditional (high fertility). The migration of agents depends on the difference in the level of per capita income both between different areas within a country and between countries. The migration variants for individual agent depend on it's social ties.

The presented design served as the basis for creating three ABMs: 1) model of reproduction of the population of St. Petersburg; 2) labor migration model from the border areas of China into Russia; 3) model of internal and external migration in the European Union. All models have been tested in the course of computer experiments on real data. Preliminary results show an adequate response to changing patterns of controlled parameters related to the economic and institutional characteristics of the agents of the environment.

KEYWORDS

agent-based modeling, demography, international migration, labor migration, prediction of population size and structure, territory planning

Введение

Разработка стратегии развития того или иного территориального образования включает необходимый этап формирования плана различных мероприятий и проектов, направленных на реализацию этой стратегии. И здесь в первую очередь возникает задача оценки реалистичности достижения целевых показателей при различных вариантах этого плана и с учетом возможных изменений параметров внешней по отношению к этой территориальной единице среды. Второй важной задачей, которую нужно решить разработчикам стратегии, является выбор такого

плана, который бы обеспечивал эффективное (т. е. с наименьшими затратами ресурсов) достижение заявленных целевых показателей. И в том, и в другом случае разработчики стратегии нуждаются в модельном инструменте, который позволил бы проигрывать как различные сценарии изменения внешней среды, так и последствия реализации планируемых управленческих мер для выбора наиболее приемлемого варианта. С учетом того что все планируемые меры взаимосвязаны, а целей и критериев их достижения целое множество, к качеству используемого модельного инструмента предъявляются высокие требования в части его адекватности и гибкости.

Среди современных инструментов моделирования сложных социально-экономических систем наиболее адекватным, т. е. позволяющим добиться максимального правдоподобия, признается активно развивающееся агент-ориентированное моделирование [1–2]. Агент-ориентированная модель (АОМ) представляет собой искусственное общество и способна имитировать поведение большой системы на основе реконструкции ее внутренней структуры, а также структуры и поведения включенных в нее более мелких экономических и социальных акторов. Таким образом, модель демонстрирует динамику социально-экономических характеристик этой системы как результат действий и взаимодействий множества самостоятельных агентов-акторов с учетом их разнообразия. Гибкость такого вычислительного инструмента достигается за счет возможности варьирования большого числа управляемых параметров модели, что позволяет проводить с использованием АОМ самые разнообразные эксперименты, воспроизводя возможные сценарии развития социально-экономической системы и оценивая ее реакцию на те или иные управленческие воздействия.

1. Примеры применения агент-ориентированных моделей для решения практических задач

Агент-ориентированные модели успешно применяются для имитации самых разнообразных процессов, происходящих в социальной жизни, начиная от широкого спектра демографических процессов, таких как образование семейных пар, влияние социальных норм на рождаемость, миграция людей в поисках лучших условий труда и жизни (например [3]), и заканчивая функционированием налоговой системы и влиянием на нее уклонения недобросовестных граждан от уплаты налогов [4; 6].

Для нас важно, что большинство моделей создавалось не только для анализа имитируемых процессов и прогнозирования их изменения при возможных сценариях развития социально-экономической среды, но и для отработки мер, направленных на корректировку возможных состояний среды. То есть эти модели создавались как инструмент, позволяющий в компьютерных экспериментах оценивать влияние имитируемых процессов на изменение общих параметров моделируемой социально-экономической системы для сопоставления последствий различных управляющих воздействий и выбора наиболее приемлемого их сочетания с точки зрения поставленных целей и располагаемых ресурсов.

Рассмотрим типичные примеры применения этого подхода для решения управленческих задач в различных областях.

В работе [17] представлена АОМ экономической жизни нескольких соседних регионов, которая позволяет в комплексе имитировать эволюцию сложных взаимодействий домохозяйств и фирм с учетом их расположения на моделируемой территории и возможных транспортных решений при выборе людьми места жительства или локализации производства фирмами. В модели присутствуют несколько базовых производственных секторов, районы, включенные в более широкие регионы, а также агенты нескольких типов, такие как 1) агенты-домохозяйства;

2) агенты-фирмы; 3) агенты-местные органы власти и 4) агенты-центральные правительства.

Регионы различаются по таким экономическим характеристикам, как стоимость земли, рабочей силы и производственных затрат, а также размеры рынка и спроса. Кроме того, существует явное пространственное представление транспортных связей между регионами, чьи характеристики зависят от конкретной топологии и конфигурации транспортной сети. Отрасли производства отличаются друг от друга значимостью фактора труда и капиталоемкостью, требованиями к квалификации работников и отдачей от масштаба производства.

Поведение агентов направлено на максимизацию собственной функции полезности. Так, агенты-люди максимизируют свой доход, для чего могут выбирать регион-место жительства, регион-место работы и конкретный вид деятельности. А агенты-фирмы максимизируют прибыль, для чего могут выбирать локализацию производства (как распределение инвестиций между регионами) и способ распространения своей продукции (регионы — рынки сбыта).

Агенты-власти разного уровня в пределах своих полномочий могут управлять такими переменными, как ставки различных налогов, а также осуществлять государственные инвестиции, включая инвестиции в развитие транспортной инфраструктуры системы регионов, что, в свою очередь, влияет на решения агентов-людей, касающихся выбора места работы и миграции, а также на решения агентов-фирм. Эти параметры модели являются управляемыми, т. е. меняя в ходе компьютерных экспериментов значения таких показателей, как ставки различных налогов, а также размеры государственных инвестиций, можно апробировать различные варианты налоговой и инвестиционной политики.

В книге «Моделирование и мультиагентные системы для комплексного управления природными ресурсами в Азии» под редакцией Ф. Боскуе, Г. Требуль и Б. Харди [5] отдельная глава посвящена агент-ориентированным моделям, разработанным для имитации и анализа различных процессов, связанных с природопользованием. В частности, в книге представлены:

- Модель *G. Trébuil, F. Bousquet, B. Ekasingh, C. Baron, C. Le Page* для изучения взаимосвязи между диверсификацией сельскохозяйственных культур и риском деградации земель в северном Таиланде [5, p. 167–190].
- Модель *G. Lacombe и W. Naivinit* для анализа зависимости биофизических условий выращивания риса от различных стратегий фермеров в вопросе водопользования [5, p. 191–210].
- Модель *Le Canh Dung, Nguyen Nhi Gia Vinh, Le Anh Tuan и F. Bousquet* для анализа экономических эффектов и рисков при различных пропорциях двух видов сельскохозяйственной деятельности в дельте реки Меконг — выращивании риса и разведения креветок [5, p. 211–236].
- Модель *Sk. Morshed Anwar и F. Borne* для анализа влияния изменений в методах землепользования на ландшафтную эволюцию пригородных сельскохозяйственных систем [5, p. 237–254].
- Модель лесопользования *Ph. Guizol и H. Purnomo*, в которой заинтересованными сторонами являются те, кто выращивает лес на плантации в штате Сабах, и те, кто занимается лесозаготовками и обработкой древесины [5, p. 275–294].

Во всех этих моделях агентами являются люди-жители данных территорий, которые в стремлении максимизировать свои доходы выбирают тот или иной вид (или способ) деятельности, каждый из которых в свою очередь характеризуется определенным уровнем использования основных природных ресурсов. Все модели разработаны на примере конкретных территорий, для экономики которых именно моделируемые процессы являются ключевыми, оказывая в то же время критическое давление на экологию.

Представленные модели позволяют анализировать взаимное влияние социальных процессов и динамики экологических параметров территорий и предназначены для поиска рациональных компромиссов между интересами различных видов деятельности для предотвращения как деградации земель, так и конфликтов между занятыми этими видами деятельности людьми.

Пожалуй, одной из наиболее широко представленных областей применения агент-ориентированного подхода можно назвать моделирование естественного движения населения.

В книге «Агент-ориентированная компьютерная демография: использование моделирования для улучшения понимания демографического поведения» под редакцией Ф. Биллари и А. Прскавец [3] представлены АОМ, посвященные имитации самых различных демографических процессов, начиная от образования семейных пар и влияния социальных норм на рождаемость, и до принятия людьми решений о перемене места жительства.

В работах Сильверман и соавторов [14–15] показана конструкция, а также результаты апробации демографической АОМ, в которой агенты-люди имеют сложную структуру с большим числом состояний, а прогноз демографической динамики, именно благодаря детализации до отдельных членов общества, возможен на различных уровнях — от домашних хозяйств до всего населения Великобритании.

В работе Б. Диаз [7] представлены три АОМ, рассматривающие различные составляющие демографической системы, в частности, процесс создания браков, изменение рождаемости и др. В работе также исследуются различия в поведении людей, связанные с их принадлежностью к разным типам культуры, которые вызваны неравномерностью процессов демографического перехода в разных странах.

Кроме того, многие представленные в литературе АОМ посвящены моделированию различных видов миграционных процессов, таких как миграция внутрирегиональная, межстрановая, трудовая и т. д. При этом в большинстве подобных моделей в качестве побудительных мотивов миграции агентов рассматриваются экономические причины, а факторами, ограничивающими перемещения агентов, становятся параметры рынка труда на той территории, куда агенты стремятся мигрировать.

Примером АОМ миграции из села в город под влиянием экономических факторов может служить работа [10], в которой на примере Китая рассматриваются последствия неравномерного регионального развития страны, отток сельского населения в города, увеличение нелегальных городских работников и рост безработицы в городах. В работе созданы модели городского и сельского рынков труда, а также популяция агентов, находящихся в поиске работы. Результаты проведенных с использованием модели экспериментов показали, что меры, направленные на ужесточение исполнения закона о прописке (в том числе, путем введения штрафов для нелегальных работников и фирм-нанимателей), в конечном счете будут способствовать сдерживанию потока сельских мигрантов.

Достаточно многочисленным классом АОМ являются такие, в которых причинами миграции агентов-людей из села в город выступают природные экологические или климатические условия. В качестве примера можно привести работы [12] и [8]. Эти модели разрабатывались как инструменты апробации специальной политики поддержки населения, занятого в аграрном секторе, для сдерживания оттока населения из села, уменьшения показателей сезонной миграции и нагрузки на городской рынок труда.

Рассмотрению межстрановой трудовой миграции посвящена модель, представленная в работе [13]. В этой АОМ имитируются миграционные потоки внутри европейских стран, вплоть до локальных территориально-административных единиц

(уровень областной и локальной миграции), а также региональные рынки труда с особой детализацией их специфики (типы вакансий, предпочтения работодателей и т. п.). Решение о переезде принимается агентами в модели под влиянием неудовлетворенности своим трудовым статусом и уровнем доходов, а также с учетом расстояний между различными регионами.

Также в литературе широко представлены АОМ миграции, в которых большую роль играют неэкономические факторы. Например, в работе [16] показана компьютерная имитация военного конфликта в Сирии, в результате которого часть агентов, представляющих гражданское население города, становятся беженцами. Массовая миграция, вызванная социальными шоками, имитируется и в модели [11]. Агенты в последней модели могут принадлежать к различным этническим группам, что влияет на процессы формирования их социальных связей, так же, как и районы проживания. Таким образом, миграция и образование этнических кластеров в модели — результат местоположения вызвавшего кризис события и его обширности, этнической напряженности, демографических факторов и величины социальных сетей. Компьютерные эксперименты с моделью показали, что формирование межэтнических социальных сетей значительно влияет на способность сообщества восстанавливаться после социальных шоков, а значит, и на будущую стабильность в регионе.

А в модели, описанной в работе [9], имитируется процесс трудовой циклической миграции, причем одним из важнейших факторов, влияющим на миграционный выбор агентов и способствующим его осуществлению, являются социальные связи. Опыт и навыки, полученные во время каждого переезда, облегчают последующие, так как в каждый новый приезд мигранты увеличивают количество социальных контактов, что в будущем упрощает поиск работы и пр., и мигранту, однажды выехавшему за пределы своей страны, гораздо проще принять решение о новом переезде. В модели были использованы реальные данные масштабного исследования о трудовой миграции из Мексики в США, проводившегося с 1982 по 2008 гг. и охватившего более миллиона человек за каждый год наблюдений¹. В ходе компьютерных экспериментов модель продемонстрировала, каким образом жесточайшее пограничного контроля и миграционного режима влияет на миграционный поток. Когда параметр пограничного контроля увеличивали, одновременно увеличивалось и количество мигрантов в принимающей стране за счет уменьшения возможности их возвращения.

Подводя итог нашего краткого обзора, отметим, что, несмотря на специфические особенности отмеченных АОМ, связанные с конкретными задачами, для решения которых эти модели создавались, в их конструкциях можно выделить основные элементы, призванные обеспечивать адекватную имитацию демографических процессов. Для описания среды — это показатели, характеризующие экономические, экологические, институциональные, а также связанные с безопасностью факторы, которые влияют на показатели смертности населения, на репродуктивные стратегии агентов, а также побуждают агентов к перемене места жительства и способствуют (или препятствуют) осуществлению миграционных решений агентов.

Агенты же, в свою очередь, наделяются свойствами, позволяющими дифференцировать их относительно целевых групп, на которые влияют различные факторы среды. Агенты также должны обладать внутренними процедурами, которые позволяют им выводить необходимость и возможность совершения таких действий, как рождение ребенка, смену места работы и/или места жительства исходя из собственных характеристик и свойств среды.

¹ Mexican Migration Project (MMP) — Мексиканское миграционное исследование.

2. Социо-эколого-экономическая агент-ориентированная модель и этапы ее реализации

Целью разрабатываемой в ЦЭМИ РАН большой территориальной агент-ориентированной модели является воссоздание в рамках одной комплексной модели нескольких частных моделей природной среды территории, социально-демографической структуры ее населения, а также структуры экономики соответствующих стран/регионов таким образом, чтобы имитировать взаимосвязи происходящих в этих сферах процессов. Действующими агентами в модели являются люди и организации, способные принимать сигналы из внешней среды и действовать в соответствии со своими интересами, а более крупные акторы, такие как страны/регионы как административные единицы и территория в целом как часть экосистемы служат для агентов этой внешней средой. Модель разрабатывается в качестве инструмента территориального планирования и должна служить полигоном для постановки различных компьютерных экспериментов, позволяющих оценить динамику параметров управляемой социально-экономической системы при возможных изменениях внешней среды, а также вследствие планируемых управляющих воздействий.

Ядром такой комплексной модели служит территориальная демографическая модель, в искусственной среде которой максимально правдоподобно воссоздана внутренняя структура населения, а также максимально правдоподобно имитируется поведение агентов, связанное с образованием семьи, рождением детей и переменой места жительства. Демографическая модель позволяет имитировать процессы движения населения, которое, в свою очередь, является составной частью модели экологической системы, а также ресурсом для модели экономической деятельности. Именно в такой последовательности предполагается разработка соответствующих блоков модели и подключение их к ядру.

В настоящее время уже разработана демографическая АОМ, в которой имитируется поведение людей исходя из их внутренних установок, обуславливающих как репродуктивные стратегии агентов-людей в модели, так и выбор ими места жительства. В модели имитируются следующие процессы:

- смертность и рождаемость постоянного населения;
- внутренняя миграция;
- межстрановая трудовая миграция;
- межстрановая миграция, вызванная чрезвычайными обстоятельствами.

Смертность населения имитируется на основе использования вероятностных механизмов и метода передвижки возрастов, в то время как рождаемость — более сложный процесс. Так, агенты в модели разделены на две группы (типа), различающиеся репродуктивными стратегиями, — агенты первого типа придерживаются традиционной стратегии, для которой характерна высокая рождаемость, а агенты второго типа — современной, при которой рождаемость существенно ниже. В модели используется суммарный коэффициент рождаемости, т. е. среднее число детей, рождаемых женщиной в течение репродуктивного периода, что и позволяет перенести фокус моделирования на уровень отдельных агентов. Кроме суммарного коэффициента рождаемости, типы воспроизводства различаются также распределением рождений детей на протяжении репродуктивного периода женщин.

Механизм имитации в модели внутренней и межстрановой трудовой миграции аналогичны: стимулом к переезду агента становится существенная разница между странами или различными территориальными образованиями в уровне экономического благополучия и уровне социальной поддержки, а сдерживающим фактором — степень доступности вакансий, соответствующих уровню притязаний агента. Под уровнем притязаний понимается набор желательных для агента значений

следующих параметров: а) гражданский статус; б) статус работника; в) размер заработка; г) размеры полагающейся социальной поддержки.

В случае внешней миграции, вызванной природными или социальными катаклизмами, механизм имитации следующий: задаются параметры миграционного потока в каждый момент времени, а затем уже в нужном количестве создаются агенты с заданными возрастными и социальными характеристиками. При этом мигранту присваивается категория беженца, и он вправе рассчитывать на социальное пособие. Поэтому он выбирает страну, в которой пособие выше, и путь в которую ему открыт, а рынок труда при этом агентом в расчет не принимается.

Представленная конструкция демографической АОМ послужила основой создания трех моделей:

- 1) модели воспроизводства населения Санкт-Петербурга, в которой не учитывается миграция, а управляемым параметром служит индекс изменения суммарного коэффициента рождаемости;
- 2) модели трудовой миграции из приграничных территорий Китая в Россию, в которой к имитации естественного движения населения соседних регионов добавлена имитация смены агентами-жителями КНР места работы как внутри своей страны, так и за рубежом в поисках лучших экономических условий. Управляемыми параметрами модели являются курс юаня по отношению к рублю, а также доступность объективной информации о рынке труда в России, необходимой агентам для принятия миграционных решений;
- 3) модели миграции в странах Европейского союза, в которой имитируется как внутренняя трудовая миграция внутри стран ЕС, так и миграционный поток извне, вызванный внешними причинами. Управляемыми параметрами модели являются:
 - на уровне Евросоюза в целом — суммарный коэффициент рождаемости, дифференцированный по типам воспроизводства; мощность миграционного потока, его возрастно-половой состав, а также распределение предпочтений агентов при выборе страны-цели миграции для двух маршрутов, по которым попадает в Евросоюз основная масса внешних мигрантов — восточный и центральный средиземноморский маршруты;
 - на уровне отдельных стран: открытость границ; срок пребывания иммигрантов.
 Все модели были апробированы в ходе компьютерных экспериментов на реальных данных. Например, на АОМ ЕС были поставлены эксперименты по прогнозированию численности и структуры постоянного населения стран Евросоюза при разных значениях суммарного коэффициента рождаемости для агентов современного типа, что влияло на скорость депопуляции и старения населения. А на модели приграничных территорий Китая и России были поставлены эксперименты по оценке мощности миграционного потока при изменении курса юаня по отношению к рублю и при повышении информированности населения Китая об условиях рынка труда в России.

Литература

1. *Макаров В. Л., Бахтизин А. Р.* Социальное моделирование — новый компьютерный прорыв (агент-ориентированные модели). М. : Экономика, 2013.
2. *Тарасов В. Б.* От многоагентных систем к интеллектуальным организациям: философия, психология, информатика. М. : Эдиториал УРСС, 2002.
3. *Agent-Based Computational Demography: Using Simulation to Improve Our Understanding of Demographic Behaviour* / ed. by F. C. Billari and A. Prskawetz. Heidelberg : Springer-Verlag, 2003.
4. *Bloomquist K. M.* A comparison of agent-based models of income tax evasion / *Social Science Computer Review*, 2006. 24, 4. P. 411–425.

5. *Companion Modeling and Multi-Agent Systems for Integrated Natural Resource Management in Asia Los Baños (Philippines)* / ed. by F. Bousquet, G. Trébuil, B. Hardy. International Rice Research Institute, 2005.
6. *Davis J. S., Hecht G., Perkins J. D.* Social Behaviors, Enforcement and Tax Compliance Dynamics // *Accounting Rev.* 2003. P. 39–69.
7. *Diaz B. A.* Agent-Based Models on Social Interaction and Demographic Behaviour (Ph. D. Thesis). Wien : Technische Universität, 2010.
8. *Janmaat J., Lapp S., Wannop T., Bharati L., Sugden F.* Demonstrating Complexity with a Role-playing Simulation: Investing in Water in the Indrawati Subbasin, Nepal. International Water Management Institute, Sri Lanka. 2015. Research Report 163 [Электронный ресурс]. URL: http://www.iwmi.cgiar.org/Publications/IWMI_Research_Reports/PDF/pub163/rr163.pdf (дата обращения: 14.11.16).
9. *Klabunde A., Zinn S., Leuchter M., Willekens F.* An agent-based decision model embedded in the life course. Max Planck Institute for Demographic Research. Working Paper (WP 2015-002) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.demogr.mpg.de/papers/working/wp-2015-002.pdf> (дата обращения: 14.11.16).
10. *Laing D., Park C., Wang P.* A Modified Harris-Todaro Model of Rural-Urban Migration for China [Электронный ресурс]. URL: http://pages.wustl.edu/files/pages/imce/pingwang/harris-todaro-china_2005.pdf (дата обращения: 14.11.16).
11. *Makowsky M., Tavares J., Makany T., Meier P.* An Agent-based Model of Crisis-Driven Migration. Santa Fe Institute, New Mexico : 2006 [Электронный ресурс]. URL: <https://irevolution.files.wordpress.com/2012/07/sfi-migration-model-aug2006.pdf> (дата обращения: 14.11.16).
12. *Naivinit W., Le Page C., Trébuil G., Gajaseeni N.* Participatory agent-based modeling and simulation of rice production and labor migrations in Northeast Thailand // *Environmental Modelling & Software.* 25 (11). 1345–1358. DOI: 10.1016/j.envsoft.2010.01.012.
13. *Pablo-Marti F., Santos J. S., Kaszowska J.* An agent-based model of population dynamics for the European regions. Emergence: Complexity and Organization. 2015 [Электронный ресурс]. URL: <https://journal.emergentpublications.com/article/an-agent-based-model-of-population-dynamics-for-the-european-regions/> (дата обращения: 14.11.16).
14. *Silverman E., Bijak J., Hilton J., Cao V. D., Noble J.* When Demography Met Social Simulation: A Tale of Two Modelling Approaches // *Journal of Artificial Societies and Social Simulation (JASSS).* 2013. Vol. 16 (4) Art. 9 [Электронный ресурс]. URL: <http://jasss.soc.surrey.ac.uk/16/4/9.html> (дата обращения: 14.11.16).
15. *Silverman E., Bijak J., Noble J., Cao V., Hilton J.* Semi-Artificial Models of Populations: Connecting Demography with Agent-Based Modelling. In: Chen, S.-H. et al (eds.), *Advances in Computational Social Science: The Fourth World Congress, Agent-Based Social Systems.* 2014. Vol. 11. P. 177–189. Springer Japan. DOI: 10.1007/978-4-431-54847-8_12.
16. *Sokolowski J. A., Banks C. M., Hayes R. L.* Modeling population displacement in the Syrian city of Aleppo. Proceedings of the 2014 Winter Simulation Conference. IEEE. 2014. P. 252–263 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.informs-sim.org/wsc14papers/includes/files/023.pdf> (дата обращения: 14.11.16).
17. *Tsekeris T., Vogiatzoglou K.* Multi-Regional Agent-Based Economic Model of Household and Firm Location and Transport Decisions // *Proc. of the 10th STRC Swiss Transport Research Conference.* Monte Verità, 2010 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.strc.ch/conferences/2010/Tsekeris.pdf> (дата обращения: 14.11.16).

References

1. Makarov V. L., Bakhtizin A. R. *Social simulation is a new computer breakthrough. Agent-based models* [Sotsialnoye modelirovanie — novyy kompyuternyy proryv. Agent-orientirovannyye modeli]. M. : Economy [Ekonomika], 2013. (rus)
2. Tarasov V. B. *From Multi-Agent Systems to Intellectual Organizations: Philosophy, Psychology, Computer Science* [Ot mnogoagentnyh sistem k intellektual'nym organizacijam: filosofija, psihologija, informatika]. M. : Editorial URSS, 2002. (rus)
3. *Agent-Based Computational Demography: Using Simulation to Improve Our Understanding of Demographic Behaviour* / ed. by F. C. Billari and A. Prskawetz. Heidelberg : Springer-Verlag, 2003.
4. Bloomquist K. M. *A comparison of agent-based models of income tax evasion* / *Social Science Computer Review*, 2006. 24, 4. P. 411–425.

5. *Companion Modeling and Multi-Agent Systems for Integrated Natural Resource Management in Asia Los Baños (Philippines)* / ed. by F. Bousquet, G. Trébuil, B. Hardy. International Rice Research Institute, 2005.
6. Davis J. S., Hecht G., Perkins J. D. *Social Behaviors, Enforcement and Tax Compliance Dynamics* // Accounting Rev. 2003. P. 39–69.
7. Diaz B. A. *Agent-Based Models on Social Interaction and Demographic Behaviour* (Ph. D. Thesis). Wien : Technische Universität, 2010.
8. Janmaat J., Lapp S., Wannop T., Bharati L., Sugden F. *Demonstrating Complexity with a Role-playing Simulation: Investing in Water in the Indrawati Subbasin, Nepal*. International Water Management Institute, Sri Lanka. 2015. Research Report 163. URL: http://www.iwmi.cgiar.org/Publications/IWMI_Research_Reports/PDF/pub163/rr163.pdf.
9. Klabunde A., Zinn S., Leuchter M., Willekens F. *An agent-based decision model embedded in the life course*. Max Planck Institute for Demographic Research. Working Paper (WP 2015-002). URL: <http://www.demogr.mpg.de/papers/working/wp-2015-002.pdf>.
10. Laing D., Park C., Wang P. *A Modified Harris-Todaro Model of Rural-Urban Migration for China*. URL: http://pages.wustl.edu/files/pages/imce/pingwang/harris-todaro-china_2005.pdf.
11. Makowsky M., Tavares J., Makany T., Meier P. *An Agent-based Model of Crisis-Driven Migration*. Santa Fe Institute, New Mexico : 2006. URL: <https://irevolution.files.wordpress.com/2012/07/sfi-migration-model-aug2006.pdf>.
12. Naivinit W., Le Page C., Trébuil G., Gajaseneni N. *Participatory agent-based modeling and simulation of rice production and labor migrations in Northeast Thailand* // Environmental Modelling & Software. 25 (11). 1345–1358. DOI: 10.1016/j.envsoft.2010.01.012.
13. Pablo-Martí F., Santos J. S., Kaszowska J. *An agent-based model of population dynamics for the European regions. Emergence: Complexity and Organization*. 2015 URL: <https://journal.emergentpublications.com/article/an-agent-based-model-of-population-dynamics-for-the-european-regions/>.
14. Silverman E., Bijak J., Hilton J., Cao V. D., Noble J. *When Demography Met Social Simulation: A Tale of Two Modelling Approaches* // Journal of Artificial Societies and Social Simulation (JASSS). 2013. Vol. 16 (4) Art. 9. URL: <http://jasss.soc.surrey.ac.uk/16/4/9.html>.
15. Silverman E., Bijak J., Noble J., Cao V., Hilton J. *Semi-Artificial Models of Populations: Connecting Demography with Agent-Based Modelling*. In: Chen S.-H. et al (eds.), *Advances in Computational Social Science: The Fourth World Congress, Agent-Based Social Systems*. 2014. Vol. 11. P. 177–189. Springer Japan. DOI: 10.1007/978-4-431-54847-8_12.
16. Sokolowski J. A., Banks C. M., Hayes R. L. *Modeling population displacement in the Syrian city of Aleppo*. Proceedings of the 2014 Winter Simulation Conference. IEEE. 2014. P. 252–263. URL: <http://www.informs-sim.org/wsc14papers/includes/files/023.pdf>.
17. Tsekeris T., Vogiatzoglou K. *Multi-Regional Agent-Based Economic Model of Household and Firm Location and Transport Decisions* // Proc. of the 10th STRC Swiss Transport Research Conference. Monte Verità, 2010. URL: <http://www.strc.ch/conferences/2010/Tsekeris.pdf>.

Обеспечение высокого качества жизни на основе повышения качества государственного управления

Окрепилов Владимир Валентинович

ФБУ «Тест-С.-Петербург» (Санкт-Петербург)
Генеральный директор
Доктор экономических наук, профессор
Академик РАН
letter@rustest.spb.ru

РЕФЕРАТ

В статье рассматривается зависимость качества жизни населения от качества государственного управления. В связи с этим анализируются различные способы повышения качества деятельности органов государственной власти на основе применения современных методов управления качеством. Раскрывается содержание стандартов, призванных облегчить использование систем менеджмента качества в органах государственной и муниципальной власти. Приводятся новые принципы менеджмента качества, разработанные с учетом специфики деятельности органов государственной власти. Автором исследуются различные модели самооценки, в том числе модель самооценки органов государственной власти, а также модель рейтинговой оценки деятельности органов государственной власти зарубежных стран.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

качество жизни, устойчивое развитие, конкурентоспособность, качество государственных услуг, менеджмент качества

Okrepilov V. V.

Providing Quality of Life on the Basis of Quality of Public Administration Improvement

Okrepilov Vladimir Valentinovich

CEO of the federal budgetary institution State Regional Center for Standardization, Metrology and Testing in St. Petersburg and Leningrad Region (Test-St.Petersburg)
Doctor of Science (Economics), Professor
Academician of the Russian Academy of Sciences
letter@rustest.spb.ru

ABSTRACT

The article considers the Quality of life dependence of the quality of public governance. In this view the author examines various ways of improving the quality of activities carried out by the public authorities through the application of modern quality management methods. The content of standards aimed at facilitation of the quality management systems implementation in state and municipal authorities is analyzed. The article specifies new quality management principles developed taking into account the specifics of the public authorities' activities. The author considers various self-assessment models, including the one aimed for the state authorities, as well as the assessment model for rating the public authorities' activities of foreign countries.

KEYWORDS

quality of life, sustainable development, competitiveness, quality of public services, quality management

Айти-Нагойская декларация по образованию в интересах устойчивого развития, принятая в ноябре 2014 г. в Айти-Нагое (Япония), указывает на то, что человек

является главным объектом устойчивого развития. Поэтому улучшение качества жизни, как общечеловеческая ценность, должно стать целью экономической политики государства, а учет интересов главного потребителя — гражданина — приоритетом государственного управления.

В органах государственной власти крайне необходимо создание современной системы государственного управления, работающей для населения и в интересах населения. Иными словами, нужен эффективный рабочий менеджмент, обеспечивающий создание ценностей, удовлетворяющих потребителей, то есть каждого из нас.

Руководство страны и регионов осознает актуальность этой проблемы. Так, на встрече с членами фракций политических партий в Государственной Думе РФ 14 августа 2014 г. Президент Российской Федерации Владимир Путин отметил, что «независимо от внешнеполитической и внешнеэкономической конъюнктуры сейчас для России главное — это внутренние дела, цели и задачи. Властям нужно сконцентрироваться на решении национальных проблем. Важно обеспечить высокое качество государственного управления и высокое качество жизни граждан»¹. В Послании Президента Федеральному собранию от 1 декабря 2016 г. звучит следующий призыв к органам власти: «Еще раз хочу обратиться ко многим из вас: не прятаться в служебных кабинетах, не бояться диалога с людьми — идти навстречу, честно и открыто разговаривать с людьми, поддерживать их инициативы, особенно когда речь идет о таких вопросах, как благоустройство городов и поселков, сохранение исторического облика и создание современной среды для жизни»².

Опыт наших научных исследований неопровержимо доказывает, что повышения качества жизни можно добиться только при устойчивом развитии территории. Устойчивое развитие обеспечивается через внедрение инноваций путем целенаправленного воздействия на три его составляющие: экономический рост, социальное развитие и охрану окружающей среды. Такое воздействие приводит к повышению их качества. Ключевым здесь является слово «целенаправленное». Оно означает, что данное воздействие управляемо. Следовательно, первоочередными мерами для повышения устойчивости развития являются меры по повышению качества управления, в том числе и государственного. Без этого все преобразования в других сферах человеческой жизнедеятельности становятся малоэффективными.

Высокое качество государственного управления означает строгое соблюдение законности, эффективное и ответственное управление, предоставление высококачественных административных и управленческих услуг всему населению в целом и каждому гражданину в отдельности, высокую квалификацию специалистов, осуществляющих управление.

О качестве государственного управления можно судить по качеству государственных услуг, оказываемых гражданам. А они сегодня оцениваются в России скорее негативно (рис. 1), большинство граждан дает среднюю оценку качеству госуслуг [2].

В результате проведенных научных исследований нами было установлено, что методы менеджмента качества, основанные на общих принципах управления и единых требованиях международных стандартов, являются универсальным механизмом

¹ Официальный сайт информационного агентства России ТАСС: <http://tass.ru/>. [Электронный ресурс]. URL: <http://itar-tass.com/ekonomika/1379999> (дата обращения: 25.09.2016).

² Официальный сайт Президента России [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/53379> sel=69:1,69:50 (дата обращения: 25.09.2016).

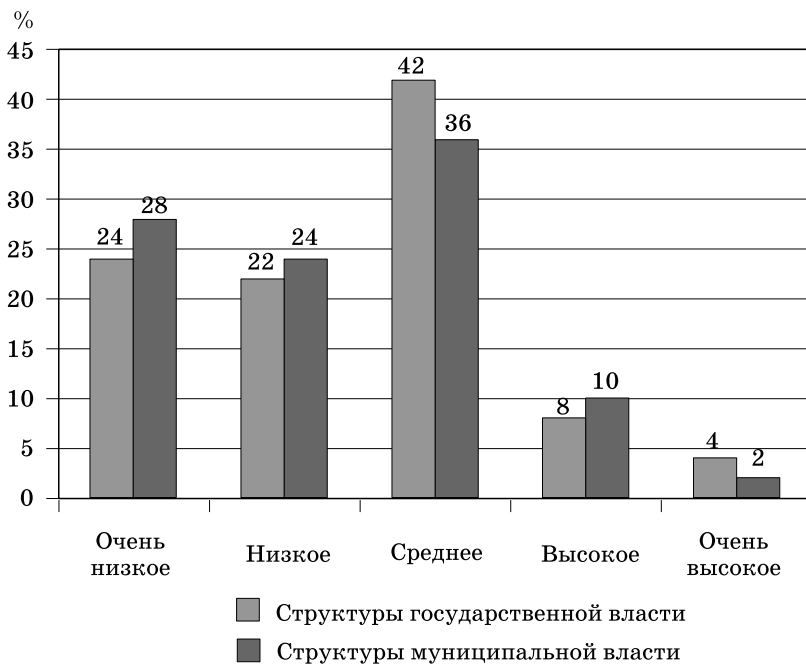


Рис. 1. Качество услуг, оказываемых органами власти

повышения эффективности деятельности любого объекта управления¹. Этому способствуют особенности современного менеджмента качества:

- универсальность построения, когда единая схема и структура применяется для разных областей жизнедеятельности человека;
- универсальность применения, когда единые методы управления качеством в соответствии с принципом «качество не имеет границ» применяются в любом виде деятельности человечества, для предприятий и организаций любых размеров и любой формы собственности, в любой экономической и политической системе, охватывают все экономическое пространство.

Следовательно, эти методы вполне применимы для повышения качества деятельности органов государственной власти.

С практической точки зрения методы менеджмента качества могут применяться в следующих формах:

1. Системы менеджмента качества (СМК) в соответствии с требованиями стандартов ИСО серии 9000.
2. Модели самооценки по критериям различных премий по качеству.
3. Различные рейтинговые оценки.

Данные формы могут применяться как по отдельности, так и вместе. Более чем 30-летний положительный опыт внедрения систем менеджмента качества в соответствии с требованиями международных стандартов ИСО на уровне предприятий доказывает их эффективность. Результаты опроса, проведенного Международной

¹ Совершенствование государственного управления посредством разработки и внедрения системы менеджмента качества в органах исполнительной власти. (Отчет НИР). ФГАНУ «Центр информационных технологий и систем органов исполнительной власти — ЦИТиС». Рег. № 01201175984, колл. авт. под руководством В. В. Окрепилова.

организацией по стандартизации (ИСО), показали, что такого мнения придерживаются более 80% опрошенных. Наши исследования подтвердили, что более 70% респондентов отмечают положительный эффект от использования стандартов на системы менеджмента. Применение в организации стандартов на систему менеджмента приводит к высокому доверию к ней со стороны потребителей и общества (рис. 2).

По данным научных исследований страны, применяющие в органах государственной и муниципальной власти стандарты в области менеджмента качества имеют высокое значение индекса человеческого развития (ИЧР). Это легко объяснимо. Повышение качества управления позволяет принимать более эффективные решения, которые выполняются с меньшими затратами, оказывать более качественные услуги. Например, это влияет на здоровье граждан, что естественным образом сказывается на увеличении продолжительности жизни, то есть на повышении одной из составляющих ИЧР [2].

На сегодняшний день около 3000 органов государственной и муниципальной власти в различных странах мира применяют СМК в своей деятельности (рис. 3). Например, в Китае, который входит в тройку лидеров по внедрению систем менеджмента качества в органах государственной и муниципальной власти. При этом КНР демонстрирует высокие темпы роста ИЧР.

Положительные тенденции наблюдаются и в нашей стране. В «Отчете о глобальной конкурентоспособности 2016–2017», опубликованном Всемирным экономическим форумом (ВЭФ)¹, Российская Федерация улучшила свои показатели среди 138 стран на две позиции, переместившись в мировом рейтинге на 43-е место с 45, которое она занимала годом ранее. Но есть еще над чем работать, например, над структурными недостатками ведомств, а для этого необходимо внедрение СМК.

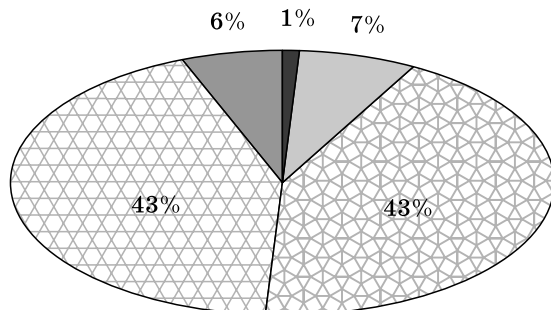
Кратко преимущества систем менеджмента качества можно выразить следующим образом, она позволяет: провести диагностику существующей системы управления, выявить недостатки и разработать рекомендации по улучшению; выстроить все взаимосвязи, ничего не упустив; настроить процесс постоянного улучшения; руководителям и сотрудникам — получать оперативную информацию о состоянии дел, в том числе об удовлетворенности клиентов (граждан); проводить постоянную оценку эффективности работы.

Однако сегодня в России темпы внедрения систем менеджмента качества в органах государственной власти невысоки. Это может быть объяснимо тем, что стандарты ИСО серии 9000 изначально были ориентированы на организации, ведущие коммерческую деятельность, что не в полной мере отражает специфику государственной и муниципальной службы [3].

К особенностям можно отнести, например, то, что органы государственной власти не выбирают миссию и потребителя. У них отсутствует конкуренция и отраслевая специфика. Также в органах исполнительной власти ценности и личностные качества сотрудника влияют на качество услуги не в меньшей степени, чем его профессиональные знания. Принципы и подходы взаимодействия с внешней средой необходимо формировать исходя из задачи «прозрачности и информационной открытости» [1].

Говоря о повышении эффективности государственного управления как одном из основных факторов обеспечения устойчивого развития, следует отметить, что в начале 2012 г. Международная организация по стандартизации создала новый технический комитет ТК 268 «Устойчивое развитие в сообществах». Одной из важных

¹ Отчет о глобальной конкурентоспособности 2016–2017 // Официальный сайт Всемирного экономического форума (ВЭФ) [Электронный ресурс]. URL: <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2016-2017-1/> (дата обращения: 26.08.2016).



- низкая степень или нет доверия
- есть свидетельства, но нет уверенности
- ▨ хорошо — нет сомнений
- ▧ 4 — очевидное свидетельство соответствия
- 5 — мы можем гордиться этой организацией

ПРИМЕЧАНИЕ: 1% = 640 организаций в регионе!

Рис. 2. Результаты применения стандартов на системы менеджмента

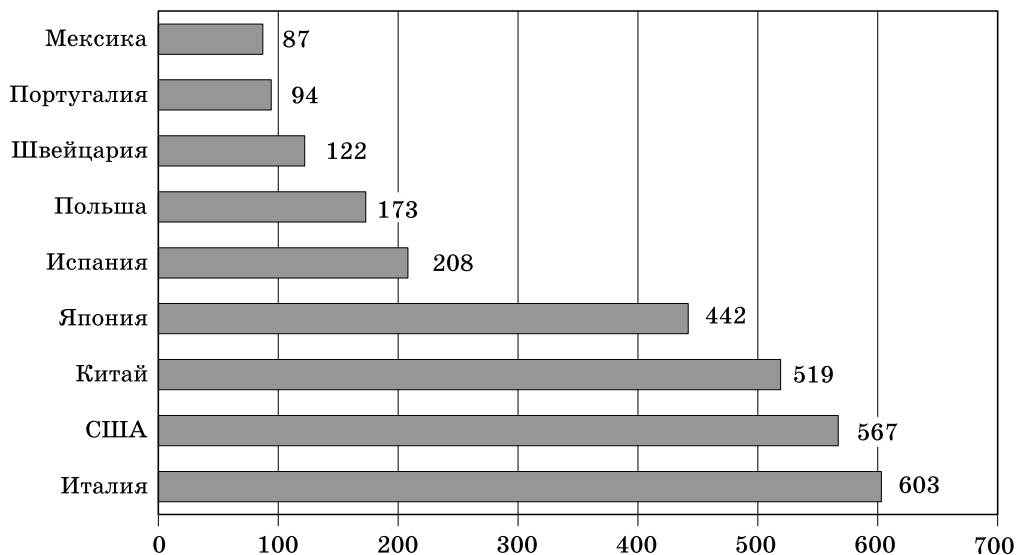


Рис. 3. Внедрение систем менеджмента качества в органах государственной и муниципальной власти (по данным Международной сети органов по сертификации IQNet)

целей ТК является повышение эффективности государственного и муниципального управления на основе инструментов стандартизации. Это позволило инициировать создание национального технического комитета 115 «Устойчивое развитие административно-территориальных образований». Целями ТК являются разработка стандартов в области методологии системного подхода к управлению качеством, показателей эффективности и методов оценки деятельности административно-территориальных образований. В настоящее время усилиями ТК разработан и утвер-

жден национальный стандарт ГОСТ Р 56577-2015 «Системы менеджмента качества органов власти. Требования».

ГОСТ Р 56577-2015 разработан на основе международных стандартов ИСО 9001:2008, ИСО 9000:2005, ИСО 9004:2009 с учетом особенностей области его применения. Так, во «Введение» включен дополнительный пункт, в котором сформулированы 12 основных принципов системы менеджмента качества (СМК) для органов государственной исполнительной власти (табл. 1).

Формулировка семи из них взята из международных стандартов ИСО 9000:2005 и ИСО 9004:2009, но содержание раскрыто с учетом особенностей данной сферы деятельности. Формулировка восьмого принципа изменена на «Взаимовыгодные отношения с заинтересованными сторонами». Остальные четыре принципа — «Оперативность», «Самоанализ и саморазвитие», «Прозрачность деятельности», «Этичность поведения» — являются новыми (см. табл. 1).

ТК разработал и такой важный документ, как ГОСТ Р ИСО 56548-2015/ISO/DIS/37101 «Устойчивое развитие административно-территориальных образований. Система менеджмента качества. Общие принципы и требования». Данный стандарт призван повысить качество управления развитием территории, то есть он применяется на более высоком уровне управления. Стандарт универсален, он предназначен для применения в административно-территориальных образованиях любых размеров, структуры и типа, на местном, региональном или национальном уровне. Иными словами, его можно применять для повышения качества управления как муниципального округа, так и города, области и даже страны.

В стандарте определяются требования к административно-территориальному образованию (АТО) с точки зрения организации, внедрения, обеспечения работоспособности и совершенствования системы менеджмента для обеспечения его устойчивого развития.

Стандарт позволяет АТО:

- разрабатывать комплексные стратегии, которые отвечают потребностям заинтересованных сторон;
- преодолевать изоляционистские тенденции;
- организовывать сотрудничество во всех отраслях деятельности;
- разрабатывать и формировать согласованное представление об устойчивом развитии и адаптивности АТО;
- повысить устойчивость проектов, программ и мероприятий, осуществляемых под непосредственным управлением АТО или на территориях, к которым они относятся;
- развивать межотраслевые и многофункциональные методы оценки затрат.

Стандарт содержит требования к процессам планирования, выполнения, контроля и совершенствования; высшему руководству; политике высшего руководства в области устойчивого развития; стратегическим целям АТО; программам, разрабатываемым в АТО; к ресурсам. Он также устанавливает шесть приоритетных задач АТО:

1. Привлекательность.
2. Социальная сплоченность.
3. Благополучие.
4. Адаптивность.
5. Ответственное использование ресурсов.
6. Охрана и оздоровление окружающей среды.

Каждая задача должна быть подвергнута перекрестному анализу в соответствии с одиннадцатью проблемными вопросами (блоками):

1. Управление, наделение полномочиями и возложение обязательств.
2. Образование и наращивание потенциала.
3. Инновации, творческий потенциал и исследования.

**Принципы менеджмента качества для органов
государственной исполнительной власти**

Международные стандарты ИСО 9000:2005, ИСО 9004:2009	ГОСТ Р 56577-2015
Ориентация на потребителя Лидерство руководителя Вовлечение сотрудников Процессный подход Системный подход к менеджменту Постоянное улучшение Принятие решений, основанных на фактах Взаимовыгодные отношения с поставщиками	Ориентация на потребителя Лидерство руководителя Вовлечение сотрудников Процессный подход Системный подход к менеджменту Постоянное улучшение Принятие решений, основанных на фактах <i>Взаимовыгодные отношения с заинтересованными сторонами</i> Новые принципы: <i>Оперативность</i> <i>Самоанализ и саморазвитие</i> <i>Прозрачность деятельности</i> <i>Этичность поведения</i>

4. Здравоохранение и уход в сообществе.
5. Культура и самобытность сообщества.
6. Совместное проживание, взаимозависимость и взаимовыручка.
7. Экономика и устойчивое производство и потребление.
8. Условия проживания и работы.
9. Безопасность и охрана.
10. Интеллектуальная инфраструктура сообщества.
11. Мобильность.

Кроме систем менеджмента качества, для повышения качества деятельности органов исполнительной власти широко применяется и метод самооценки. Например, он используется при участии предприятий и организаций в различных конкурсах по качеству. Основное достоинство этих конкурсов заключается в том, что критерии участия в них позволяют предприятиям проанализировать свои слабые стороны и определить пути дальнейшего развития. При этом критерии конкурсов периодически меняются в целях непрерывного улучшения качества, позволяющего удовлетворить потребителя.

В европейских странах наиболее известным и популярным является конкурс на соискание Европейской премии по качеству (ЕЕА), которая была учреждена Европейским фондом управления качеством (EFQM).

Критерии Европейской премии по качеству делятся на две группы: «Возможности» и «Результаты». Критерии первой группы характеризуют процесс достижения результатов, а критерии второй группы — то, что компания достигла и достигает. Таким образом оценивается не только сегодняшнее состояние организации, но и имеющийся у нее потенциал.

В основу модели Европейской премии по качеству положена логика RADAR, названная так по первым буквам английских названий ее элементов: Results (результаты), Approach (подход), Deployment (развертывание), Assesment (оценка) и Review (пересмотр). Логика предусматривает, что организация:

- определяет результаты своего развития, причем таковыми являются не только

- финансовые итоги, но и отношение к организации всех заинтересованных сторон;
- разрабатывает подходы для достижения требуемых результатов;
- детально прорабатывает подходы и систематически применяет их в повседневной деятельности;
- оценивает и пересматривает подходы на основе контроля и анализа полученных результатов и информации, поступающей в процессе освоения новых знаний;
- разрабатываются необходимые улучшения и планы по их внедрению.

Для органов государственной исполнительной власти использование напрямую данной модели затруднительно ввиду специфики их деятельности. Поэтому в ряде стран для органов государственной исполнительной власти разработаны свои модели самооценки. В частности, в 39 странах применяется модель оценки менеджмента в организациях, финансируемых из государственного или муниципального бюджета (Common Assessment Framework — CAF), пользователи которой отмечают, что данная модель является наиболее доступной для восприятия, недорогим и адаптированным к бюджетной сфере методом менеджмента качества¹.

На рис. 4 представлена модель CAF для органов государственной исполнительной власти.

CAF предлагает систему оценки по девяти критериям модели, что дает возмож-

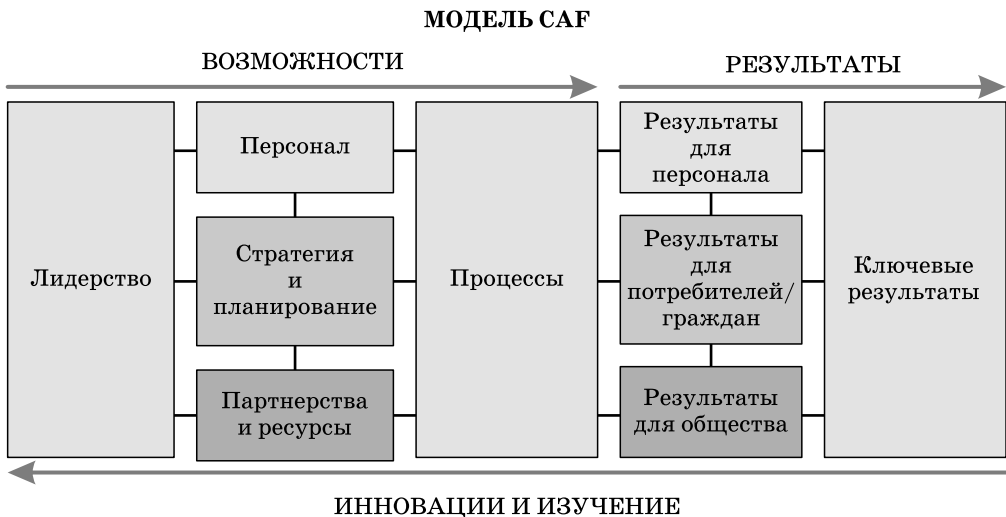


Рис. 4. Модель CAF для органов государственной исполнительной власти

ность оценивать прогресс и лучшие достижения; средства обеспечения постоянства цели и согласованного определения области для улучшений; связь между различными результатами, которых требуется достичь, и применяемыми для этого подходами; средства для мотивации и вовлечения работников в процесс совершенствования; возможность распространять и обмениваться успешным опытом как внутри самой организации, так и с партнерами; средства интеграции различных инициатив по улучшению качества в текущую деятельность организации; регулярное измерение прогресса посредством самооценки.

Общая схема CAF уже сейчас помогает не только проводить сравнительный

¹ Официальный сайт информационного агентства России ТАСС: <http://tass.ru/> [Электронный ресурс]. URL: <http://itar-tass.com/ekonomika/1379999> (дата обращения: 25.09.2016).

анализ институциональных систем европейских государств, но и предлагает инструментарий для диагностической самооценки органов государственной власти, включающий определение лучшего опыта и направлений, где необходимо проводить улучшения, в том числе и повышение качества предоставляемых государственных услуг.

Кроме того, особенно прогрессивным в модели CAF является то, что она используется для сравнительного анализа систем управления европейских государств, тем самым способствуя созданию международного рейтинга эффективности государственного управления.

Немаловажное значение имеет и такой инструмент, как рейтинговая оценка. Она позволяет сравнивать в абсолютных величинах различные органы государственной власти как внутри страны, так и за ее пределами.

В качестве наиболее наглядного примера можно привести модель рейтинговой оценки деятельности органов государственной власти Малайзии, которая представлена на рис. 5.

В данном примере деятельность органа государственной исполнительной власти оценивается согласно системе критериев. Оценка выставляется по шестибальной шкале от «неудовлетворительно» до «отлично», что соответствует выставлению от одной до пяти звезд.

Критерии рейтинговой оценки разделены на три основные категории, каждая из которых имеет свой вес в общей оценке, а именно: управление, основная деятельность и управление работой с потребителями.

Определение рейтинга состоит из ряда этапов:

- оценка заявителя на месте;
- анализ и рейтингование;
- направление отчетов в правительство;
- объявление о присвоении звезд;
- рассылка отчетов.

Благодаря системе критериев рейтинг оценивает стратегические планы, соответствие деятельности управленческим механизмам, правилам и нормам, склонность организации к инновациям и уровень активности по отношению к потребителям. Таким образом, высшее руководство получает объективную картину возможностей и потенциала министерств и ведомств, а также уровень соблюдения установленных требований. За период существования данной модели эффективность бюджета государства выросла, бюджетные доходы удвоились, а ВВП на душу населения увеличился на 37%.

Сегодня в ряде стран разработаны стандарты на модели рейтинговых оценок. В 2014 г. в рамках национального ТК 066 «Оценка опыта и деловой репутации предприятий» был разработан национальный стандарт ГОСТ Р 56002-2014 «Оценка опыта и деловой репутации строительных организаций», содержащий рейтинговую оценку, которая может использоваться как критерий при отборе предприятий для осуществления госзакупок.

В заключение стоит отметить, что мировая история полна примеров, когда государственное управление низкого качества приводило к смене режимов и даже к гибели государств. И наоборот, управление высокого качества создает предпосылки для последовательного роста благосостояния населения, модернизации производства, повышения инвестиционной привлекательности регионов и дальнейшего развития рыночных механизмов хозяйствования, укрепления конкурентоспособности, повышения качества товаров и услуг и, в конечном счете, обеспечивает устойчивое развитие и социальную стабильность.

Мы уверены, что повышение качества работы органов государственной власти будет способствовать устойчивому развитию любого субъекта Российской Федерации. Ведь оно позволит обеспечить безопасность и благоприятные условия жизне-

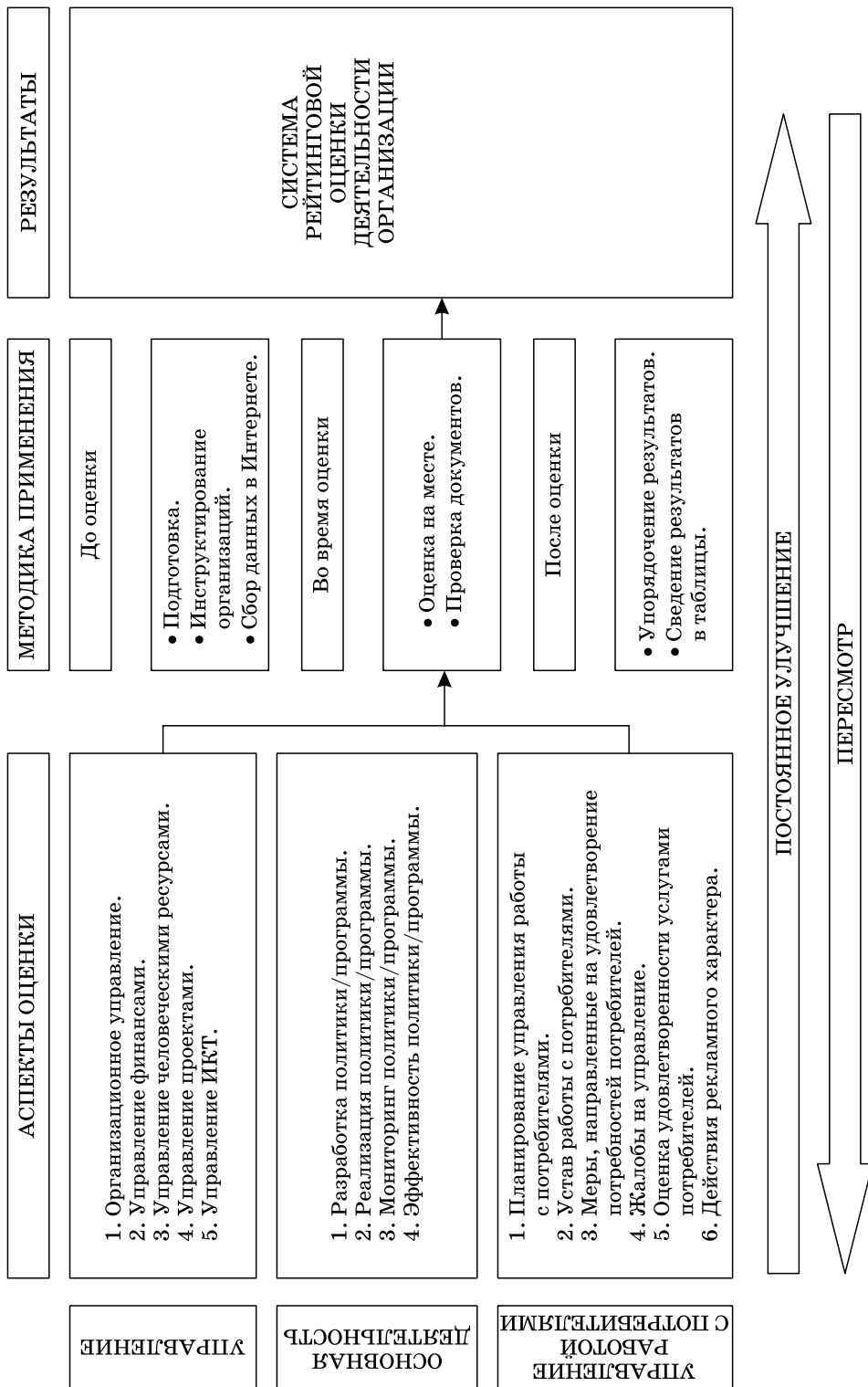


Рис. 5. Последовательность действий в рамках системы рейтинговой оценки деятельности органов государственной власти Малайзии

деятельности человека, ограничить негативное воздействие на окружающую среду, обеспечить охрану и рациональное использование природных ресурсов. Все это будет способствовать повышению качества жизни населения и конкурентоспособности нашей страны.

Литература

1. Иванова Г. Н., Андросенко Н. В. Совершенствование деятельности органов государственной власти на основе инструментов стандартизации для повышения качества жизни населения // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. 2015. № 1–2 (46–47). С. 140–154.
2. Окрепилов В. В. Влияние качества на повышение эффективности использования ресурсов // Управленческое консультирование. 2016. № 6 (90). С. 40–49.
3. Окрепилов В. В. Повышение устойчивости развития северных территорий на основе повышения качества государственного управления // Север и Арктика в новой парадигме мирового развития. Лузинские чтения — 2016: Материалы VIII Международной научно-практической конференции (Апатиты, 14–16 апреля 2016 г.). Апатиты : ИЭП КНЦ РАН, 2016.
4. Окрепилов В. В., Цариковский А. Ю. Совершенствование государственного управления посредством разработки и внедрения систем менеджмента качества в органах исполнительной власти. СПб. : Наука, 2014.

References

1. Ivanova G. N., Androsenko N. V. *Improvement of activity of public authorities on the basis of instruments of standardization for improvement of quality of life of the population* [Sovershenstvovanie deyatel'nosti organov gosudarstvennoi vlasti na osnove instrumentov standartizatsii dlya povysheniya kachestva zhizni naseleniya] // Northwest Economy: problems and prospects of development [Ekonomika Severo-Zapada: problemy i perspektivy razvitiya]. 2015. N 1–2 (46–47). P. 140–154. (rus)
2. Okrepilov V. V. *Influence of Quality on efficiency of Use of Resources Increase* [Vliyanie kachestva na povyshenie effektivnosti ispol'zovaniya resursov] // Administrative Consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2016. N 6 (90). P. 40–49. (rus)
3. Okrepilov V. V. *Increase in stability of development of northern territories on the basis of improvement of quality of public administration* [Povyshenie ustoichivosti razvitiya severnykh territorii na osnove povysheniya kachestva gosudarstvennogo upravleniya] // North and the Arctic in a new paradigm of world development. Luzinsky readings — 2016: Materials of the VIIIth International scientific and practical conference [Sever i Arktika v novoi paradigme mirovogo razvitiya. Luzinskie chteniya — 2016: Materialy VIII Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii] (Apatity, on April 14–16, 2016). Apatity : IEP KSC RAS, 2016. (rus)
4. Okrepilov V. V., Tsarikovsky A. Yu. *Improvement of public administration by means of development and deployment of systems of quality management in executive authorities* [Sovershenstvovanie gosudarstvennogo upravleniya posredstvom razrabotki i vnedreniya sistem menedzhmenta kachestva v organakh ispolnitel'noi vlasti]. SPb. : Science [Nauka], 2014. (rus)

Комплексный подход к организации обучения руководителей и специалистов проектных офисов в органах государственного управления

Дьячков Тимур Вячеславович

Санкт-Петербургское государственное бюджетное образовательное учреждение дополнительного профессионального образования «Санкт-Петербургский межрегиональный ресурсный центр»
Директор
director@spbmrс.ru

Михайлов Андрей Сергеевич

Администрация Губернатора Санкт-Петербурга
Заместитель руководителя Администрации Губернатора Санкт-Петербурга — председатель Комитета государственной службы и кадровой политики
head@kgs.gov.spb.ru

РЕФЕРАТ

Внедрение проектного управления является новым трендом сферы государственного управления. Недавно изданные Правительством Российской Федерации акты о проектном управлении натолкнули многих руководителей органов власти на мысль о необходимости обучения своих сотрудников как азам научной организации проектной деятельности, так и прикладным вопросам работы создаваемых проектных офисов. В статье авторы раскрывают механизмы, позволяющие сформировать комплексный подход к организации обучения руководителей и специалистов проектных офисов в органах государственного управления на основе инновационной модели подготовки управленческих кадров, используемой в Санкт-Петербурге.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

проектное управление, государственная служба, дополнительное профессиональное образование

Diachkov T. V., Mikhailov A. S.

Comprehensive Approaches of Training Organization of Project Offices Top Managers and Experts in State Management Bodies

Diachkov Timur Viacheslavovich

Saint-Petersburg State Educational Government-financed Institution for Continuing Professional Education «Saint-Petersburg Interregional Resource Center» (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Director
director@spbmrс.ru

Mihailov Andrei Sergeevich

Administrative Office of Saint-Petersburg's Governor (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Deputy Head of Administrative Office of Saint-Petersburg's Governor — Chairman of the Committee for Civil Service and Personnel Policy
head@kgs.gov.spb.ru

ABSTRACT

Implementation of project management is a new trend in public administration. Recently issued by the Government of the Russian Federation acts of project management prompted many leaders of state bodies to think about the need to train their employees the basics of the scientific organization of the project activity, and the practical aspects of the work produced by the project office. The authors reveal the mechanisms to create a comprehensive approach to the organization of training of top managers and experts of project offices in public administration based on an innovative model of management training, used in St. Petersburg.

KEYWORDS

project management, civil service, continuing professional education

Внедрение проектного управления — новый тренд в деятельности органов государственной власти. Устоявшееся в обществе восприятие работы государственно-го аппарата связано с процессным управлением, выполнением государственными служащими строго регламентированных административных действий и процедур, что, как правило, действительно имеет под собой основание. Однако происходящие изменения в экономической ситуации в стране, требующие более креативного подхода к реализации государственных функций, нацеленного на максимально эффективное их выполнение в условиях ограничения имеющихся ресурсов, развитие сферы инвестиций, в том числе увеличение доли государственно-частных партнерств и концессий с участием публичных органов власти, ориентация на использование инновационных технологий во всех сферах деятельности последних, диктуют активное внедрение проектного подхода в государственном управлении. В условиях сокращения бюджетных расходов и невозможности расширения своих штатов для выполнения увеличивающегося объема работы, органам власти требуется все чаще оптимизировать механизмы межведомственного взаимодействия. Необходимость выполнения социальных обязательств, дальнейшего развития отраслей экономики и хозяйства в условиях жесткой экономии ресурсов, обуславливает более внимательное их отношение к выбору приоритетных направлений деятельности и оценке рисков принимаемых решений.

Недавно изданные Правительством Российской Федерации акты о проектном управлении натолкнули многих руководителей органов власти на мысль о необходимости обучения своих сотрудников как азам научной организации проектной деятельности, так и прикладным вопросам работы создаваемых проектных офисов.

Кадровый состав государственной службы включает в себя руководителей и специалистов, обладающих специальными компетенциями для осуществления проектной деятельности. Часто такими компетенциями, основанными на соответствующем образовании, обладают государственные служащие, осуществляющие работу в сфере привлечения инвестиций, строительства, развития транспортной инфраструктуры. В меньшей степени необходимыми знаниями и умениями в области организации и осуществления проектной деятельности обладают государственные служащие, замещающие должности в органах власти, занимающиеся, например, вопросами здравоохранения, образования, культуры, социальной и молодежной политики, труда и занятости населения. Как правило, нехватка кадров, обладающих специальными компетенциями в сфере проектного управления, наблюдается в тех органах власти, которые менее всего взаимодействуют с бизнесом, организациями реального сектора экономики, и при этом более плотно занимаются предоставлением государственных услуг гражданам или же участвуют в реализации мероприятий социальной направленности.

Каким образом руководитель органа власти, принимающий решение о развитии компетенций своих сотрудников в области проектного управления, может создать комплексную систему такого рода подготовки?

Для начала подготовку руководителей и специалистов будущих проектных офисов целесообразно разделить на этапы. Первый этап можно условно назвать «масшированным начальным обучением», т. к. его следует ориентировать на формирование необходимого начального уровня компетенций руководителей и специалистов как проектных офисов, так и сотрудников, прямо в них не входящих, однако обеспечивающих их деятельность. Это позволит унифицировать подходы к внедрению проектного управления в органе власти, в том числе правильно разъяснить суть

внедряемых изменений. В ходе данного этапа обучение сотрудников желательно начать с базовой программы. Лучше если данная программа будет предусматривать как дистанционное, в том числе электронное, так и очное обучение.

Одним из преимуществ электронного обучения является его относительно низкая затратность, что позволяет распространить его на максимально широкую аудиторию. Качественное электронное обучение следует направить, как мы уже отметили, на получение слушателями программы начальных знаний в области проектного управления, включая формирование у них необходимого общего понятийного аппарата. Очное обучение целесообразно направить на формирование умений — закрепление теоретических знаний на практике, обсуждение актуальных вопросов внедрения проектного управления. Будет правильным провести очное обучение в преимущественно тренинговом (игровом) формате, постараться смоделировать реальное создание и деятельность проектного офиса, отработать практики коммуникации между его руководителями и специалистами.

Целям очного обучения хорошо послужит деловая игра, основанная на реальных проектах, уже реализованных в органе власти, модераторами которой могут выступить сами государственные служащие — эксперты, обладающие необходимыми компетенциями в области проектной деятельности. Даже в тех органах власти, большая часть вопросов которых связана, например, с организацией предоставления государственных услуг населению, найдутся реализованные мероприятия, которые по своей сути являются проектами, обладая всеми присущими им признаками, например, такими как уникальность, особый субъектный состав и т. д.

Деловая игра предполагает соревновательный характер ее проведения между сформированными командами (подгруппами обучающихся), распределение участников игры по ролям, соответствующим структуре проектного офиса (каждая команда выступает условным «проектным офисом»). Эксперты деловой игры руководят ходом ее проведения, консультируют и контролируют ее участников, осуществляют тьютерство. Деловую игру лучше проводить с участием всех государственных служащих органа власти — как категории «руководители», так и категории «специалисты», что позволит повысить уровень командного взаимодействия внутри каждого условного «проектного офиса». Подчеркнем, что на первом этапе будет неправильно разделять обучение проектному управлению по группам и категориям должностей обучающихся. Целью обучения, как мы уже отметили, должно стать формирование единого подхода к внедрению проектного управления у всех участников — руководителей, специалистов, обеспечивающих специалистов органа власти.

Второй этап обучения стоит назвать специальным и разбить на две части. Первая часть должна быть обязательно посвящена вопросам автоматизации управления проектной деятельностью. Очевидно, что базовым вопросом внедрения проектного управления станет разработка новых или использование существующих программных продуктов. Сотрудники проектного офиса должны обладать компетенциями в использовании таких продуктов. Естественно, что провести такое обучение можно после внедрения в органе власти соответствующего программного продукта управления проектной деятельностью. Однако если он не внедрен, можно провести обучение сотрудников распространенным офисным приложениям, адаптируемым под задачи проектных офисов, например, распространенному офисному приложению Microsoft Project.

Лучше если программа обучения будет прежде всего ориентирована на очную форму обучения, которая наиболее оптимальна для формирования умений адаптировать программный продукт под задачу автоматизации управления проектной деятельностью. Еще лучше, если программа обучения будет сочетать очную и заочную (электронную) форму. Последняя позволит сформировать необходимые теоретические знания о всех возможностях используемого программного продукта дистанци-

онно, а очные практические занятия научат непосредственно использовать сам программный продукт.

Электронное обучение может предусматривать общую часть, т. е. общий обзор компьютерной программы, и несколько специальных модулей, ориентированных отдельно на руководителей и отдельно на специалистов проектных офисов. Модуль для руководителей проектных офисов должен предусматривать обучение применению программного продукта в той части, в которой он необходим руководителю, для специалиста — в той части, в которой он необходим специалисту, соответственно. Для руководителей проектного офиса очная часть программы помимо практических занятий может дополняться лекционными занятиями, посвященными таким темам, как управление по целям, формирование ключевых показателей эффективности (KPI).

Грамотным подходом к внедрению второго этапа обучения сотрудников проектного офиса станет получение знаний по актуальным вопросам проектного управления. Такое обучение необходимо ориентировать на руководителей проектных офисов. Образовательные мероприятия можно провести как в рамках дополнительной профессиональной программы повышения квалификации, например, «Актуальные вопросы проектного управления для руководителей проектных офисов», так и в формате актуальных семинаров с приглашением экспертов (без выдачи документов об образовании).

В рамках такого обучения могут рассматриваться реальные кейсы из практики работы руководителей проектных офисов. С участием экспертов можно организовать разбор сложных случаев управления проектами и проанализировать лучшие практики работы. Целесообразно познакомиться с лучшими федеральными и региональными практиками проектной деятельности, а также международным опытом. Для государственных служащих будет интересным изучение стандарта проектной деятельности Prince2 на примере органов власти Великобритании. Нелишним будет дополнение обучения стажировками в ведущих консалтинговых агентствах, выезд на объект, созданный в результате реализации какого-либо инвестиционного проекта. Санкт-Петербург является одним из субъектов Российской Федерации, который обладает уникальной базой реализованных проектов. Среди таких проектов — создание Западного скоростного диаметра, новый комплекс аэропорта «Пулково». Изучение опыта реализации данных проектов, например, позволит наглядно проследить их стадии, на практике познакомиться с подготовкой всей необходимой документации. Стоит заметить, что большинство реализуемых органами власти проектов отличаются от таких проектов, как, например, создание Западного скоростного диаметра. Обычно проекты органов власти существенно меньше. Поэтому помимо изучения крупных проектов, в программу стажировки лучше включить и более распространенные для публичных органов власти. Например, проекты проведения каких-либо уникальных мероприятий. Известное в Санкт-Петербурге культурное событие — подготовка и проведение праздника выпускников школ «Алые паруса» по сути является таким уникальным мероприятием-проектом.

По тем же указанным нами причинам для отдельной группы обучающихся — руководителей и специалистов узкоспециальных проектных офисов, работающих над инвестиционными проектами (проектами государственно-частного партнерства и концессии) — стоит организовать отдельное обучение. Это обусловлено спецификой проектной деятельности в сфере инвестиций — высокой степенью межведомственного и межсекторного взаимодействия, сложностью и масштабностью проектов. Обучение лучше организовать в преимущественно тренинговом формате — в форме деловой игры. Выбор такого формата будет правильным и с учетом того, что, как правило, специалисты, занятые в сфере инвестиций, уже обладают необходимым образованием по вопросам проектной деятельности, знаниями этой области. Формат деловой игры позволит им актуализировать свои умения.

Особый этап обучения — это обновление знаний. Систематическое закрепление знаний и умений является важной частью обучения взрослых вне зависимости от их профессиональной группы и должностей. На данном этапе проводится именно систематическое обновление и актуализация имеющихся знаний и умений как у руководителей, так и у специалистов проектных офисов. Обучение проводится на базе уже имеющейся практики работы проектных офисов, в командном взаимодействии (руководители и специалисты обучаются совместно), активно, с привлечением экспертов, разбирается «обратная связь» от руководителей и специалистов для качественного улучшения проектной деятельности в органе власти в целом. Как и на втором этапе подготовки кадров проектных офисов, оптимально использование формата тренингов, деловых игр, других разновидностей фасилитации. Крайне важным будет являться поиск и подбор преподавательского (тренерского) состава, который сможет правильно модерировать проводимое обучающее мероприятие, выявляя самые острые и нерешенные проблемы деятельности проектного офиса. В задачи модератора будет входить проведение коучинговой сессии, в ходе которой требуется локализовать препятствующие правильной работе проектного офиса проблемы коммуникации и подчеркнуть перспективные направления развития проектного офиса.

Какие прикладные инструменты могут понадобиться в организации непрерывного обучения сотрудников проектных офисов? Прежде всего — это накапливаемая база знаний по проектному управлению. Такие возможности предоставляют практически все современные системы дистанционного обучения. Их специализированные модули позволяют накапливать, структурировать и осуществлять поиск необходимой информации и материалов. Правильно структурировать и быстро находить информацию позволяет экспертная система, создание облака тегов в базе знаний, либо карты знаний. При отсутствии системы дистанционного обучения функционал базы знаний может ограниченно заменить специально созданный для этого сайт либо страница официального сайта органа власти. Очень часто подобный опыт встречается в органах власти регионов России, где, к сожалению, развитие электронного обучения и дистанционных образовательных технологий серьезно сдерживается нехваткой финансирования.

Хорошо зарекомендовали себя электронные библиотеки бизнес-литературы, некоторые из которых позволяют подобрать литературу сугубо под образовательные потребности руководителей и специалистов проектных офисов. Новой тенденцией электронных библиотек является предоставление возможностей для выбора индивидуально-необходимой литературы. Внутри электронной библиотеки можно создать необходимую подборку литературы по проектному управлению и смежным вопросам, например, по управлению талантами. Закупка электронной библиотеки может осуществляться как у известных издательств, предоставляющих такие услуги, так и у организаций — библиотечных коллекторов. В последнем случае часто страдает возможность поиска литературы, есть ограничения по брендированию электронной библиотеки под особенности органа власти, литература не всегда является самой современной. Однако ценовая политика на предоставляемые услуги и объемы размещаемой в электронной библиотеке литературы делают организации-коллекторы достаточно привлекательными для сотрудничества.

Классический подход к непрерывному обучению сотрудников проектных офисов заключается в формировании фондов научно-технических или научных библиотек органов власти. В частности, Администрация Губернатора Санкт-Петербурга обладает уникальной научной библиотекой, фонды которой насчитывают свыше 80 тыс. единиц хранения. Большое количество литературы по проектному управлению, периодических подписных изданий, позволяют библиотеке быть эффективным инструментом самообразования государственных служащих в этой области. Минусом клас-

сической библиотеки являются затраты на ее содержание, проблемы учета, хранения и списания фондов. Однако все данные минусы перечеркиваются дополнительными возможностями — возможностью осуществлять на ее базе специальное обслуживание читателей. К таким возможностям относится подбор под заказ литературы по межбиблиотечному абонементу, формирование выписок из необходимых изданий, доступ к использованию широкого круга подписных изданий, доступ с рабочих мест библиотеки к электронным образовательным и информационным ресурсам и т. д.

Дополнительным элементов комплексной системы образования сотрудников проектных офисов могут стать периодически проводимые открытые лекции и стажировки по проектному управлению. Упомянутые выше классические библиотеки органов власти могут стать удобным местом проведения таких открытых лекций или тематических выставок. Помимо самих сотрудников проектных офисов целесообразно предусмотреть возможность привлечения к открытым лекциям также специалистов обеспечивающих подразделений — кадровых и юридических служб органов власти, если они не входят в составы проектных офисов. Понимание сущности проектной деятельности всеми ее участниками — как прямыми, так и опосредованными, является залогом успешности органа власти, внедряющего проектный подход к управлению.

Безусловно, при условии вовлеченности «первого лица» органа власти и руководителей, обеспечивающих внедрение проектного управления, в решение всех вышеназванных вопросов обучения персонала они будут успешно решены, благодаря чему, в свою очередь, внедрение проектного управления в органе власти пройдет также успешно.

Роль общественного контроля в повышении эффективности деятельности органов исполнительной власти

Мещеряков Георгий Викторович

Ответственный секретарь Общественной палаты Санкт-Петербурга
Кандидат экономических наук
Действительный государственный советник Санкт-Петербурга 2 класса
mesheryakov-gv@sziu.ranepa.ru

РЕФЕРАТ

В статье дана характеристика форм общественного контроля. Рассмотрены вопросы взаимосвязи общественного контроля и эффективности деятельности органов исполнительной власти. Определены перспективные пути совершенствования форм общественного контроля с целью усиления влияния на его результаты.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

общественный контроль, государственное управление, эффективность органов публичной власти, открытое правительство, общественная палата Санкт-Петербурга

Meshcheryakov G. V.

The Role of Social Control to Improve the Effectiveness of Public Authorities

Meshcheryakov Georgy Viktorovich

Responsible Secretary of Public Chamber of Saint-Petersburg (Russian Federation)
PhD in Economics
Full State Counsellor of St. Petersburg of 2nd Class
mesheryakov-gv@sziu.ranepa.ru

ABSTRACT

The characteristic forms of social control. The problems of the relationship of social control and the effectiveness of the enforcement public authorities. The promising ways to improve the forms of social control in order to gain influence on the results.

KEYWORDS

public control; public administration; the efficiency of public authorities; open government; Public Chamber of St. Petersburg

Повышение эффективности деятельности органов власти в Российской Федерации стало ключевым звеном в майских указах Президента Российской Федерации. Основная цель этих документов — эффективная перезагрузка и последующее функционирование системы государственного управления в нашей стране. Именно на это направлены сформулированные в указах вопросы повышения эффективности исполнения исполнительными органами государственной власти государственных функций, возможность проведения всестороннего анализа сложных ситуаций в сфере государственного управления, прогнозирования возможных вариантов и последствий их развития путем проведения исследований на соответствующих моделях с помощью инфокоммуникационных технологий, создание на территории Российской Федерации современной информационной и телекоммуникационной инфраструктуры. Особая роль в указах отводится повышению роли общественных советов всех уровней, вовлечению их в деятельность конкурсных и аттестационных комиссий органов исполнительной власти, привлечению граждан России к непосредственной оценке эффективности деятельности руко-

водителей: территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, их структурных подразделений, органов местного самоуправления¹.

Здесь явно высказываются идеи о том, что традиционная модель управления, противопоставляющая государство и граждан — управляющих и управляемых, на современном этапе развития гражданского общества в России исчерпала себя. Здесь же наряду с констатацией необходимости совершенствования государственного управления, намечены конкретные шаги, реализация которых позволит центр тяжести контролирующих функций переместить на гражданское общество. Таким образом в российский обиход вводится общемировая практика гражданского общественного контроля за органами публичной власти.

В развитие положений указов о повышении уровня взаимодействия органов власти и гражданского общества был принят Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»².

В законе появилось впервые точное определение понятия «общественный контроль», четко определены объекты и субъекты контроля, законодательно признана необходимость такого рода контроля. По самой сути закона, он дает определение общественному контролю как эффективному институту развивающегося саморегулируемого гражданского общества, а также как эффективной форме противодействия злоупотреблениям, возможным в деятельности государственного аппарата.

Общественный контроль является свойством гражданского общества и выступает в качестве одной из его основных функций. Посредством осуществления общественного контроля формируются стандарты правомерной деятельности как самого общества, так и отдельных его индивидов, групп и институтов. Ряд исследователей выделяют основные признаки общественного контроля [1]. С учетом современных условий можно сформулировать основные принципы общественного контроля:

- независимость — самостоятельность субъектов общественного контроля и их независимость от органов государственной власти и местного самоуправления;
- вовлеченность — участие граждан и институтов гражданского общества в общественном контроле на общих основаниях, возможность участия в общественном контроле должна быть гарантирована в равной степени любому гражданину, желающему защищать общественные интересы;
- всеохватность — общественный контроль должен распространяться не только на органы государственной власти и местного самоуправления, но и на негосударственные учреждения, использующие бюджетные средства или налоговые льготы;
- открытость — абсолютная информационная открытость, прозрачность и гласность деятельности по осуществлению общественного контроля, включая рассмотрение результатов;
- обязательность — обязательность для органов государственной власти и местного самоуправления (объектов контроля) вынесения мотивированного заключения по результатам общественного контроля;
- невозможность уклониться от общественного контроля (за исключением особых случаев, установленных федеральным законодательством);
- приоритет прав и законных интересов человека и гражданина;
- самостоятельность, добросовестность и разумность субъектов общественного контроля;

¹ Указ Президента Российской Федерации «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»: утв. Президентом Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601: п. 2 пп «и», «л», «о» // Российская газета. 09.05.2012. № 5775 (102).

² Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Российская газета. 23.07.2014. № 6435 (163).

- законность деятельности субъектов общественного контроля;
- непредвзятость деятельности субъектов общественного контроля, достоверность и
- справедливость его результатов;
- недопустимость воспрепятствования осуществлению общественного контроля;
- многообразии форм общественного контроля.

Для становления системы общественного контроля предприняты решительные шаги в целом ряде общественно значимых направлений.

В феврале 2012 г. Указом Президента РФ Д. А. Медведева¹ была создана рабочая группа по формированию в России системы Открытого правительства. В ее состав вошли несколько сотен ведущих экспертов, многие из которых впоследствии стали членами Экспертного совета при Правительстве РФ. По своему назначению Открытое правительство — не отдельное министерство или ведомство. Это система механизмов и принципов, обеспечивающих открытость и подотчетность органов власти; экспертизу, вовлечение общества и бизнеса в принятие решений; прозрачность государственных расходов, закупок и инвестиций; эффективный общественный контроль.

Реализуя идеологию открытости на федеральном уровне, Правительство РФ в январе 2014 г. утвердило Концепцию² открытости федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ), ставшую основой Стандарта открытости ФОИВ.

Как комплексный документ Стандарт включает в себя три функциональных блока:

- 1) упомянутую Концепцию открытости, которая описывает основные принципы и механизмы открытости, формы взаимодействия органов власти и общества, какие задачи в связи с этим должны решаться органами власти;
- 2) методические рекомендации по реализации принципов открытости в ФОИВ;
- 3) методику мониторинга и оценки результатов внедрения ФОИВ этих принципов, включая «дорожную карту».

Правительство страны, утвердив основные принципы и механизмы, выделило четыре принципа открытости:

1. Информационная открытость ФОИВ (достоверность информации, использование удобного для дальнейшей работы формата, своевременность публикации, раскрытие «по умолчанию» — при отсутствии специальных ограничений).
2. Понятность целей, задач, планов и результатов деятельности ФОИВ.
3. Вовлеченность гражданского общества в разработку и реализацию управленческих решений (учет мнений и приоритетов, системный диалог).
4. Подотчетность органов власти (развитие механизмов общественного контроля).

Субъектами общественного контроля законодательно определены Общественная палата РФ, общественные палаты субъектов федерации, общественные советы при исполнительных органах государственной власти и муниципальных советов.

Нам представляется, что с учетом сложившейся за последние два года в Санкт-Петербурге практики реализации Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» можно выделить несколько приоритетов и задач совершенствования при осуществлении общественного контроля:

- Повышение эффективности деятельности органов госвласти и местного самоуправления.
- Снижение рисков принятия и реализации противоправных и (или) противоречащих общественным интересам решений.

¹ Собрание Законодательства Российской Федерации. № 7 от 13 февраля 2012 г. Ст. 820.

² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 января 2014 г. № 93-р г. Москва // Российская газета. 03.02.2014. № 6294.

- Обеспечение законности в сфере госуправления и профилактика коррупции.
- Обеспечение социальной и политической стабильности в обществе.
- Реализация прав граждан на участие в управлении делами государства, формирование и развитие гражданского правосознания, развитие институтов гражданского общества.

Общественная палата Санкт-Петербурга за последнее время, реализуя право общественного контроля, провела целый ряд общественных экспертиз, общественных мониторингов и общественных обсуждений по актуальным проблемам эффективности деятельности органов публичной власти.

Так, в рамках подготовки «нулевого чтения» законопроекта о геномной регистрации Комиссией по безопасности и общественному порядку, взаимодействию с судебными и правоохранительными органами и их общественными советами, противодействию коррупции и вопросам законности Общественной палаты Санкт-Петербурга было организовано проведение экспертной оценки изменений, предлагаемых к внесению в отдельные законодательные акты Российской Федерации.

Работа проводилась по поручению Правительства Российской Федерации и по замыслу инициаторов направлена на повышение результативности использования геномной информации, получаемой при проведении государственной геномной регистрации, в ходе расследования уголовных дел и иных, установленных законом случаях.

Предполагалось, что оперативность установления в необходимых случаях личности (подозреваемого, потерпевшего и др.) позволит в значительной степени сократить время расследования, снизить расходы и, тем самым, способствовать повышению эффективности правоохранительной деятельности в целом.

Понимая, что усиление контроля со стороны правоохранительных органов является общемировой тенденцией и имеет под собой веские основания, в первую очередь связанные с нарастанием угроз террористического характера, Общественная палата Санкт-Петербурга, тем не менее, высказала мнение, что главными критериями проведения экспертной оценки предлагаемого законопроекта должны быть безусловное соблюдение прав и свобод граждан, защита их персональных данных и исключение их использования в противоречащих общественным интересам целях.

Силами Общественной палаты Санкт-Петербурга было организовано проведение мониторинга¹ соответствия организаций для детей-сирот требованиям постановления Правительства Российской Федерации № 481 от 24 мая 2014 г. «О деятельности организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

Наиболее глубокий и полный анализ ситуации, по мнению экспертов из всех федеральных округов и Общественной палаты Российской Федерации, был представлен Общественной палатой Санкт-Петербурга.

Проведение мониторинга детских сиротских учреждений (в Санкт-Петербурге их более 40) рассматривалось не как разовая акция, а как системная планомерная работа с привлечением всех ответственных сторон — и исполнительной власти, и специалистов широкого профиля, и представителей общественности.

А весьма полезные наблюдения, выявленные в ходе посещения детских учреждений, руководитель рабочей группы по мониторингу Общественной палаты Санкт-Петербурга, руководитель социального управления аппарата Уполномоченного по правам ребенка в Петербурге Светлана Раковская передала в Комитет по социальной политике города.

¹ «Продолжается работа по мониторингу организаций для детей-сирот» [Электронный ресурс]. Официальный сайт Общественной палаты Санкт-Петербурга. URL: <http://gov.spb.ru/gov/palataspb/news/96874/> (дата обращения: 21.08.2016).

Комиссия обстоятельно, не для галочки, обследовала все дома ребенка и центры содействия семейному воспитанию, учреждения системы образования (школы и школы-интернаты), дома-интернаты системы социальной защиты.

В экспертную группу вошли кандидаты психологических наук, кандидаты педагогических наук, психологи Петербургского государственного университета, Педагогического университета имени Герцена, психологи общественных организаций, которые реализуют социально значимые программы в Санкт-Петербурге именно в отношении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и другие специалисты.

По итогам этих наблюдений учреждение получает компетентные рекомендации. Причем значительная часть замечаний исправляется уже в оперативном порядке. Такая экспертиза, групповые дискуссии, анализ случаев («кейс-метод»), краудсорсинг, мозговой штурм — основанные на наблюдении субъекта общественного контроля за объектом контроля в реальных ситуациях, с последующим анализом на предмет соответствия действий объекта правовым установкам, безусловно, повышает эффективность самого контроля, так и показывает методы повышения эффективности работы органов власти.

Указ Президента Российской Федерации № 1199 от 21.08.2012 г.¹ напрямую ставит в зависимость оценку эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации от оценки населением деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Исходя из опыта проведения такой оценки, можно сделать ряд рекомендаций по ее совершенствованию.

При проведении общественного контроля предлагается в гораздо большей степени использовать методы стимулирования и мотивации, такие как дискуссии, эмоциональное воздействие, убеждение, общественное порицание, осуждение и поощрение. Данные методы основаны на особых способах правового воздействия в системе общественного контроля, которые заключаются в использовании Общественной палатой города общепризнанных моральных, этических и ценностных установок. Это в итоге способствует не только формированию у должностного лица органа государственной власти или местного самоуправления дисциплинированности, понимания того, что общественная дисциплина и законность представляют собой необходимые условия для успешного построения демократического государства, но позволяет добиваться сознательного соблюдения правовых требований, чувства недопустимости их нарушения. Кроме того, способствует устранению выявленных нарушений обнародование фактов злоупотребления властью, нарушений законности в системе государственного управления с целью придать их широкой огласке и формированию негативного общественного отношения к лицам, их совершившим. Причем такая публичность может вызвать не только негативный резонанс в обществе, но и стать поводом для расследования официальными государственными структурами.

Повышение эффективности государственного управления сегодня невозможно без создания условий (стимулирования) вовлечения широких масс населения и институтов гражданского общества в лице реальных НКО в осуществление общественного контроля за деятельностью государственных органов власти и местного самоуправления. Общественный контроль не противопоставляется государственным органам, не подменяет их функции контроля: можно говорить об органической

¹ Указ Президента Российской Федерации № 1199 от 21.08.2012 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102158895> (дата обращения: 21.08.2016).

взаимосвязи между государственным и общественным контролем и их взаимодействии в достижении единых целей [2–4].

Сочетание различных форм и методов общественного контроля позволяет получать объективную информацию о противоречиях в системе государственного управления и предпринимать своевременные действия для разрешения возникающих проблемных ситуаций, что в конечном итоге повышает эффективность государственного управления.

Литература

1. Гончаров В., Ковалева Л. Об институтах общественного контроля органов исполнительной власти в Российской Федерации // *Власть*. 2009. № 1. С. 72.
2. Зинченко И. Ю. Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ // *Социально-экономические явления и процессы*. 2014. № 1. Т. 9.
3. Коротеева О. Повышение эффективности общественного контроля: реалии и возможности // *Государственная служба*. 2014. № 3 (89).
4. Лубашев Е. А., Лукин М. В. Проблемы оценки эффективности деятельности исполнительных органов государственной и муниципальной власти в Российской Федерации // *Теория и практика сервиса: экономика, социальная сфера, технологии*. 2012. № 4 (14).

References

1. Goncharov V., Kovaleva L. *About institutes of public control of executive authorities in the Russian Federation* [Ob institutakh obshchestvennogo kontrolya organov ispolnitel'noi vlasti v Rossiiskoi Federatsii] // *Power [Vlast']*. 2009. N 1. P. 72. (rus)
2. Zinchenko I.Yu. *Assessment of efficiency of activity of executive authorities of territorial subjects of the Russian Federation* [Otsenka effektivnosti deyatel'nosti organov ispolnitel'noi vlasti sub"ektov RF] // *Social and economic phenomena and processes [Sotsial'no-ekonomicheskie yavleniya i protsessy]*. 2014. N 1. V. 9. (rus)
3. Koroteeva O. *Increase in efficiency of public control: realities and opportunities* [Povyshenie effektivnosti obshchestvennogo kontrolya: realii i vozmozhnosti] // *Public administration [Gosudarstvennaya sluzhba]*. 2014. N 3 (89). (rus)
4. Lubashev E. A., Lukin M. V. *Problems of assessment of efficiency of activity of executive bodies of the state and municipal authority in the Russian Federation* [Problemy otsenki effektivnosti deyatel'nosti ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoi i munitsipal'noi vlasti v rossiiskoi federatsii] // *Theory and practice of service: economy, social sphere, technologies [Teoriya i praktika servisa: ekonomika, sotsial'naya sfera, tekhnologii]*. 2012. N 4 (14). (rus)

Внедрение проектного управления в деятельность органов власти региона как механизм повышения его инвестиционной привлекательности

Тлисов Азамат Борисович

Северо-Кавказский институт — филиал РАНХиГС (Пятигорск)
Директор
Кандидат экономических наук, доцент
tlisov@mail.ru

Киселева Наталья Николаевна

Северо-Кавказский институт — филиал РАНХиГС (Пятигорск)
Заместитель директора
Доктор экономических наук, профессор
kiseleva-n-n@mail.ru

РЕФЕРАТ

В статье представлен ретроспективный анализ внедрения проектного подхода в деятельность органов государственной власти, описаны лучшие практики проектного управления в регионах Российской Федерации, выявлена взаимосвязь между уровнем развития проектного управления в региональных органах власти и состоянием инвестиционного климата регионов. Авторами рассматриваются ключевые проблемы внедрения проектного управления в деятельность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Среди них особое внимание уделяется проблеме рассогласованности документов стратегического планирования, программирования и проектов, отсутствию четкого представления об организационной структуре управления проектной деятельностью в органах власти регионов, трудностям, связанным с нехваткой компетенций в области проектного менеджмента у руководящих работников и участников проектов, неразвитости системы мотиваций участников проекта, значительной дифференциации регионов по качеству нормативного и методического сопровождения процесса внедрения проектного управления в деятельность органов исполнительной власти субъектов федерации.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

проектное управление, планирование, программирование, проект, организационная структура управления, мотивация

Tlisov A. B., Kiseleva N. N.

Introduction of Project Management in Activity of Authorities of the Region as the Mechanism of Increase in its Investment Appeal

Tlisov Azamat Borisovich

North-Caucasus institute — branch of RANEPA (Pyatigorsk, Russian Federation)
Director
PhD in Economics, Associate Professor
tlisov@mail.ru

Kiseleva Natalia Nikolaevna

North-Caucasus institute — branch of RANEPA (Pyatigorsk, Russian Federation)
Deputy Director
Doctor of Science (Economics), Professor
kiseleva-n-n@mail.ru

ABSTRACT

In article the retrospective analysis of introduction of design approach is presented to activity of public authorities, the best practitioners of project management in regions of the Russian

Federation are described, the interrelation between the level of development of project management in regional authorities and a condition of investment climate of regions is revealed. Authors consider key problems of introduction of project management in activity of executive authorities of subjects of the Russian Federation. Among them special attention is paid to a problem of a mismatch of documents of strategic planning, programming and projects, lack of a clear idea of organizational structure of management of design activity in authorities of regions, to the difficulties connected with shortage of competences in design management at executives and participants of projects, backwardness of system of motivations of participants of the project, considerable differentiation of regions on quality of standard and methodical maintenance of process of introduction of project management in activity of executive authorities of territorial subjects of the federation.

KEYWORDS

project management, planning, programming, project, organizational structure of management, motivation

Внедрение проектного управления в деятельности органов власти обусловлено стремлением адаптировать накопленный более чем за полвека успешный опыт крупных компаний по реализации стратегических приоритетов и управлению изменениями на основе проектного менеджмента. Преимуществами проектного менеджмента являются: 1) эффективное взаимодействие экономических агентов — участников проекта; 2) оптимальное распределение ограниченных ресурсов; 3) возможность мониторинга на всех этапах реализации проекта; 4) мотивация и персональная ответственность участников проекта.

Первые шаги по внедрению проектного управления на национальном уровне в РФ были предприняты в 2005 г. в рамках реализации национальных проектов. Более масштабное применение проектного подхода в деятельности органов власти связано с введением проектов по реализации Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на среднесрочный период в конце 2009 г. Разработанные карты проекта позволили перейти от решения узковедомственных и отраслевых задач к более эффективному межрегиональному взаимодействию. Фрагментарно проектный подход был заложен в идею разработки и реализации государственных программ, которые носят межведомственный характер и в оболочку которых заложены инвестиционные проекты.

В 2011 г. приняты ГОСТы в области проектного менеджмента, устанавливающие требования к управлению программой¹, проектом², портфелем проектов³. Позднее, в 2014 г., был утвержден и введен в действие ГОСТ Р ИСО 21500–2014 «Руководство по проектному менеджменту»⁴, содержащий общие рекомендации, основные понятия и характеристики процессов проектного менеджмента.

5 июня 2013 г. был создан Совет по внедрению проектного управления в федеральных органах исполнительной власти и органах государственной власти субъ-

¹ ГОСТ Р 54871–2011 «Проектный менеджмент. Требования к управлению программой» (утвержден и введен в действие Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 22 декабря 2011 г. № 1584-ст). М. : Стандартинформ, 2011.

² ГОСТ Р 54870–2011 «Проектный менеджмент. Требования к управлению портфелем проектов» (утвержден и введен в действие Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 22 декабря 2011 г. № 1583-ст). М. : Стандартинформ, 2011.

³ ГОСТ Р 54869–2011 «Проектный менеджмент. Требования к управлению портфелем проектов» (утвержден и введен в действие Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 22 декабря 2011 г. № 1582-ст). М. : Стандартинформ, 2011.

⁴ ГОСТ Р ИСО 21500–2014 «Руководство по проектному менеджменту» (утвержден и введен в действие Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 22 декабря 2011 г. № 1584-ст). М. : Стандартинформ, 2011.

ектов Российской Федерации¹, которым разработаны «Методические рекомендации по внедрению проектного управления в деятельности органов исполнительной власти», включающие порядок и инструменты проектного управления, порядок его внедрения².

Повышение внимания к вопросам проектного управления связано с Указом Президента Российской Федерации от 30 июня 2016 г. № 306 «О Совете при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам»³ и последовавшим за ним Постановлением Правительства РФ от 15 октября 2016 г. № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации»⁴.

Пилотным регионом по внедрению проектного подхода стала Белгородская область, в которой условия и порядок применения принципов управления проектами регламентируются Постановлением Правительства Белгородской области от 31 мая 2010 г. № 202-пп «Об утверждении положения об управлении проектами в органах исполнительной власти и государственных органах Белгородской области»⁵. Уже к 2011 г. в области была сформирована эффективная проектная система управления как на региональном, так и на муниципальном уровне [3, с. 6–7]. На начало 2016 г. в Белгородской области успешно реализовано 2376 проектов, 746 проекта находится на стадии реализации, 81 проект — в разработке⁶. Внедрение проектного управления в деятельность органов исполнительной власти и государственных органах Белгородской области позволило за счет координации действий многочисленных участников проектов существенно повысить результативность запланированных работ и сократить время их реализации на 20–50% [2, с. 15].

Передовыми регионами в области внедрения проектного управления можно также считать Ярославскую, Пензенскую, Томскую, Ульяновскую области и Приморский край. В последнем разработан «Проектный кодекс Приморского края», включающий описание проектной терминологии, организационной структуры управления, критерии отнесения деятельности к проектной, управление проектом на этапах его жизненного цикла, формы проектной документации [1, с. 124]. В документах, регламентирующих вопросы внедрения проектного управления в Пен-

¹ Приказ Министерства экономического развития РФ от 5 июня 2013 г. № 304 «О Совете по внедрению проектного управления в федеральных органах исполнительной власти и органах государственной власти субъектов Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: http://economy.gov.ru/minrec/activity/sections/councilintrprojmanag/doc20130605_07 (дата обращения: 20.11.2016).

² Распоряжение Министерства экономического развития РФ от 14 апреля 2014 г. № 26Р-АУ «Об утверждении методических рекомендаций» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mininform-nnov.ru/?id=210> (дата обращения: 20.11.2016).

³ Указ Президента Российской Федерации от 30 июня 2016 г. № 306 «О Совете при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/40945>. (дата обращения: 20.11.2016).

⁴ Постановление Правительства РФ от 15 октября 2016 г. № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/media/files/Tw3T8ZAAoctXgwOxAY15z72sYlL1aVTs.pdf> (дата обращения: 20.11.2016).

⁵ Постановление Правительства Белгородской области от 31 мая 2010 г. № 202пп «Об утверждении положения об управлении проектами в органах исполнительной власти и государственных органах Белгородской области» (в ред. постановлений правительства Белгородской области от 30.10.2010 № 369-пп, от 25.04.2011 № 155-пп, от 05.12.2011 № 447-пп) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.regionz.ru/index.php?ds=1146767> (дата обращения: 20.11.2016).

⁶ Информация об экономическом развитии Белгородской области за 2015 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://belregion.ru/region/priorities/> (дата обращения: 20.11.2016).

зенской области¹, наряду с элементами, содержащимися в «Проектном кодексе Приморского края», достаточно глубоко проработаны проектные роли, организационное сопровождение, администрирование и мониторинг реализации проектов [4, с. 61–64].

Внедрение проектного управления в деятельность органов исполнительной власти в пилотных регионах положительно сказалось на их инвестиционном климате. Белгородская и Ульяновская области по итогам Национального рейтинга состояния инвестиционного климата в субъектах РФ в 2015 и 2016 гг. вошли в группу регионов-лидеров, а Томская и Пензенская области отнесены к регионам с комфортными условиями ведения бизнеса².

Однако, несмотря на определенные успехи по использованию инструментов проектного менеджмента в деятельности региональных органов власти, в регионах сегодня отсутствует институциональная среда, способствующая эффективному внедрению механизмов проектного управления в деятельность органов власти субъектов РФ.

Одним из ключевых факторов, осложняющих переход на проектное управление в деятельности органов исполнительной власти субъекта федерации, является отсутствие комплексной системы стратегического планирования социально-экономического развития регионов. Принятие решения о целесообразности разработки и реализации проекта должно основываться на документах, разрабатываемых в рамках планирования и программирования на региональном уровне. Региональные проекты должны быть органично вписаны в стратегии и программы регионального развития. К сожалению, сегодня отсутствует логически выстроенная триединая система «стратегия — программа — проект». Прежде всего, требуют актуализации разработанные в начале 2000-х годов стратегии социально-экономического развития регионов. Регионам необходимо определиться с приоритетами, исходя из которых должен быть выстроен перечень государственных программ субъекта Российской Федерации, обеспечивающих достижение на каждом этапе реализации стратегии долгосрочных целей социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, указанных в стратегии³. Программы необходимо конкретизировать в проектах. Именно такая логика должна быть положена в основу проектного управления региональным развитием.

Внедрение проектного управления детерминировано отсутствием в органах власти регионов четкого представления об организационной структуре управления проектной деятельностью. В Постановлении Правительства РФ от 15 октября 2016 г. № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» предусмотрен ведомственный подход к организации проектного управления. Однако данный подход имеет ряд минусов применительно к региональному уровню. Во-первых, подавляющее большинство российских

¹ Распоряжение Правительства Пензенской области от 17.02.2014 № 71-рп «Об утверждении рабочей группы „Проектный офис по внедрению проектного управления в исполнительных органах государственной власти Пензенской области“» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://base.consultant.ru>; Распоряжение Правительства Пензенской области от 20.08.2014 № 437-рп «О внедрении проектного управления в деятельности исполнительных органов государственной власти Пензенской области» [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL:<http://base.consultant.ru>; План мероприятий по внедрению проектного управления в исполнительных органах государственной власти Пензенской области на 2015 г. от 31.12.2014 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mineconomic.pnzreg.ru> (дата обращения: 22.01.2015).

² См.: Результаты Национального рейтинга состояния инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://economy.gov.ru/minrec/activity/sections/climate/improvement/201604200> (дата обращения: 27.11.2016).

³ Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Российская газета. 3 июля 2014 г. № 6418.

регионов не имеет в своем арсенале достаточного пула проектов. Поэтому создание ведомственных проектных офисов в каждом региональном министерстве и ведомстве приведет к формализму и выхолащиванию самой идеи проектного менеджмента. Во-вторых, ряд проектов носят межведомственный характер, а потому не могут быть должным образом разработаны и реализованы в рамках одного ведомства. Организационная структура управления на региональном уровне должна быть матричной и строиться на основе межведомственного подхода. Проектные офисы целесообразно создавать не под каждое ведомство, сужая тем самым возможности проектного управления, а под стратегические приоритеты, обозначенные в стратегии социально-экономического развития региона. В соответствии с каждым стратегическим приоритетом формируется портфель проектов, которые берет на сопровождение проектный офис. В этом случае сами проектные офисы появляются по мере появления проектов.

Органы исполнительной власти субъектов федерации сталкиваются с трудностями, связанными с отсутствием необходимых компетенций в области проектного менеджмента у руководящих работников и участников проектов. Аккумулируя успешный опыт подготовки специалистов в области проектного менеджмента, накопленный ОЧУ «Учебно-консультационный центр «Проектная ПРАКТИКА», НИУ «Белгородский государственный университет», Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, необходимо в регионах сформировать на базе научно-образовательных организаций центры развития компетенций в области проектного управления.

Наименее проработанным вопросом в рамках перехода на проектное управление в органах исполнительной власти регионов является система проектной мотивации. В органах исполнительной власти субъекта федерации могут быть применены два основных способа проектной мотивации: регулярная и отложенная. Регулярная мотивация предполагает выделение в постоянном доходе сотрудника стимулирующей части, зависящей от его показателей в проектах. Размер стимулирующей части устанавливается на основе расчета коэффициента проектной эффективности (КПЭ). Самым сложным моментом при расчете КПЭ является определение критериев и показателей, которые будут положены в основу таких расчетов. В качестве критериев для исполнителей можно рассматривать сроки выполнения работ (доля мероприятий, выполненных в срок в общем количестве мероприятий, отклонение от установленных сроков и пр.), качество работы (определяется на основе оценки руководителя проекта), трудозатраты. Для администратора проекта ключевым критерием выступает своевременность предоставления отчетной документации. Однако при такой системе мотивации отсутствует связь с результатами проекта, снижается заинтересованность участника проекта в командной работе. Отложенная мотивация предполагает премирование участников проекта по результатам. Премия выплачивается единовременно по завершению проекта. При ее формировании могут использоваться различные подходы: 1) процент от прибыли проекта; 2) остаток рискованного фонда проекта; 3) фиксированный в зависимости от объема проекта премиальный фонд; 4) заранее определенный премиальный фонд, выплачиваемый при выполнении проекта в заданные сроки и уменьшаемый при отклонении от заданных сроков пропорционально отклонению. Первый вариант не может применяться в отношении социально значимых проектов. Минусом второго является то, что при реализации инновационных проектов риски увеличиваются, что может снизить мотивацию участников органов исполнительной власти региона в разработке и реализации инновационных проектов. Третий вариант применим в основном к инвестиционным проектам. Для мотивации участников социальных проектов предпочтительнее использовать последний способ. Отложенная мотивация повышает заинтересованность в командной работе и достижении цели проекта в максимально короткий срок. Целесообразно ис-

пользовать смешанную систему мотивации, позволяющую использовать преимущества отложенной и регулярной мотивации.

Учитывая недостаток знаний и навыков в области проектного управления на региональном уровне, регионы не готовы обеспечить качественное нормативное и методическое сопровождение процесса внедрения проектного управления в деятельность органов исполнительной власти субъектов федерации. В сложившихся условиях центр тяжести по подготовке типовых методик и положений (Положения об организации проектной деятельности в органах исполнительной власти субъекта РФ, Положения о проектном комитете, Положения о проектном офисе, Положения о проектной мотивации, Методики определения КПЭ и др.) должен быть перенесен на федеральный уровень. Разработанные в 2014 г. Положения, входящие в качестве приложений в «Методические рекомендации по внедрению проектного управления в деятельности органов исполнительной власти», требуют доработки с учетом лучших российских практик и решений, отраженных в Постановлении Правительства РФ от 15 октября 2016 г. № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации».

Литература

1. Балашов А. В., Холодов В. А., Мироненко Н. В., Борисов А. С. Нормативно-правовое регулирование внедрения проектного управления в сфере государственного управления: региональный аспект // Среднерусский вестник общественных наук. 2016. Т. 11. № 4. С. 117–126.
2. Лексин В. Н., Порфирьева Б. Н. Проблемы и перспективы использования проектного подхода в управлении развитием российской Арктики // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2015. Т. 6. № 4. С. 10–18.
3. Савченко Е. Белгородская область: проектное управление для муниципальных инициатив // Самоуправление. 2012. № 2. С. 6–7.
4. Сафонова О. Н., Анчихров Е. А. Внедрение проектного управления в исполнительных органах государственной власти как механизм эффективного управления ресурсами // Модели, системы, сети в экономике, технике, природе и обществе. 2015. № 2(14). С. 58–67.

References

1. Balashov A. V., Holodov V. A., Mironenko N. V., Borisov A. S. *Standard and legal regulation of introduction of project management in the sphere of public administration: regional aspect* [Normativno-pravovoe regulirovanie vnedrenija proektnogo upravlenija v sfere gosudarstvennogo upravlenija: regional'nyj aspekt] // Central Russian bulletin of social sciences [Srednerusskij vestnik obshhestvennyh nauk]. 2016. V. 11. N 4. P. 117–126. (rus)
2. Laksin V. N., Porfirjeva B. N. *Problems and the prospects of use of design approach in management of development of the Russian Arctic* [Problemy i perspektivy ispol'zovanija proektnogo podhoda v upravlenii razvitiem rossijskoj Arktiki] // the WORLD (Modernization. Innovations. Development) [MIR (Modernizacija. Innovacii. Razvitie)]. 2015. V. 6. N 4. P. 10–18. (rus)
3. Savchenko E. *Belgorod region: project management for municipal initiatives* [Belgorodskaja oblast': proektnoe upravlenie dlja municipal'nyh iniciativ] // Self-government [Samoupravlenie]. 2012. N 2. P. 6–7. (rus)
4. Safonova O. N., Anchikhrov E. A. *Introduction of project management in executive bodies of the government as the mechanism of effective management of resources* [Vnedrenie proektnogo upravlenija v ispolnitel'nyh organah gosudarstvennoj vlasti kak mehanizm jeffektivnogo upravlenija resursami] // Models, systems, networks in economy, the equipment, the nature and society [Modeli, sistemy, seti v jekonomike, tehnikе, prirode i obshhestve]. 2015. N 2(14). P. 58–67. (rus)

Личностно-профессиональная готовность государственных служащих

Чепляев Виктор Леонидович

Поволжский институт управления имени П. А. Столыпина — филиал РАНХиГС (Саратов)

Директор

Кандидат социологических наук, доцент

director@piuis.ru

РЕФЕРАТ

В статье рассматривается система формирования личностно-профессиональной готовности государственных служащих в современных условиях. Автор на основе проведения разграничения между объектами управления в государственном управлении и менеджменте постулирует наличие особенностей в подготовке государственных служащих. Обосновывается позиция, согласно которой формирование личностно-профессиональной готовности выступает непрерывным процессом, основанным на выводе каждого обучающегося на индивидуальную траекторию развития с обязательным формированием высокого уровня гражданской ответственности.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

государственная служба, личностно-профессиональная готовность, служение, гражданственность, непрерывное образование

Cheplyaev V. L.

Personal and Professional Readiness of Public Servants

Cheplyaev Victor Leonidovich

Stolypin Volga Region Institute of administration, the branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saratov, Russian Federation)

Director

PhD in Sociology, Associate Professor

director@piuis.ru

ABSTRACT

In the article the system of formation of personal and professional readiness of public servants in modern conditions is considered. The author based on differentiation between objects of management in public administration and management postulates existence of features in training of public servants. The position according to which formation of personal and professional readiness acts as the continuous process based on a conclusion of each student to an individual trajectory of development with obligatory formation of high level of civic consciousness is proved.

KEYWORDS

public service, personal and professional readiness, service, civic consciousness, continuous

Повышение качества жизни населения нашей страны — это масштабная комплексная задача, решение которой не имеет однозначных рецептов. Традиционно в последние годы к основным направлениям относят рост доходов населения; качество и уровень обеспеченности образовательными, социальными, медицинскими услугами; образовательный уровень населения и уровень безработицы и т. д. Начиная с 2000 г. РФ последовательно осуществляет переход к инновационной модели социально-экономического развития, причиной которой в первую очередь выступает тот факт, что именно в регионах и национальных экономиках с инновационным типом функционирования формируется наиболее высокое качество жизни населения. Очевидной и при этом безальтернативной стратегической задачей в этих

условиях становится выход на траекторию устойчивого социально-инновационного развития. Решение данных задач немислимо без существенной корректировки общего подхода к подготовке государственных служащих.

Именно государственные и муниципальные служащие несут основное бремя по реализации принятых стратегических решений, подготовку аналитических и иных материалов, непосредственно выступают для жителей страны проводником и представителями государства. Сложность и многообразие стоящих в связи с этим задач в условиях существенных бюджетных ограничений и доминирования патерналистских установок у большей части экономически активного населения объективно вынуждают концентрировать усилия региональных и федеральных властей на ключевых направлениях, в условиях резкого разрыва между полномочиями, зонами ответственности, финансовыми ресурсами и стоящими задачами. Тем самым формируется система хронического рассогласования имеющихся в распоряжении государственных и муниципальных служащих инструментов управления и сложностью системы управления.

Для сферы государственного и муниципального управления характерен принципиально иной характер, нежели для сферы традиционного менеджмента. И различие это является продуктом специфики объекта управления. Если в случае с менеджментом, таким объектом выступает система (в рамках системно-функциональной парадигмы управления) с ее процессами и свойствами, или же коллектив как социально-психологический феномен со своим климатом, разделением функций, организационной культурой и т. д., то для государственного и муниципального управления фактическим объектом управления выступает территория с множеством независимых от служащего субъектов (население, бизнес, общественные и политические организации), при одновременной жесткой законодательной фиксации инструментов и ресурсов для управления.

При этом с социально-экономической точки зрения продуктом государственного и муниципального управления выступает генерация так называемых общественных благ и институтов (правил взаимодействия), тогда как классический менеджмент ставит во главу угла систему достижения целей и оптимизацию системы. В итоге, образуется многомерная специфика процесса профессиональной подготовки государственных служащих, связанная с особенностями объекта управления, рамками управления и технологиями принятия решений.

Сегодня в большинстве случаев подготовка специалистов, в числе которых и подготовка государственных служащих, построена на обеспечении их пригодности к определенной сфере деятельности. Как отмечает В. А. Бодров, ключевым параметром профессиональной пригодности человека выступает соотношение требований профессиональной деятельности и индивидуально-профессиональных особенностей человека [3, с. 6] — чем больше их совпадение, тем более высоким уровнем пригодности человек обладает. Отсюда подход к формированию профессиональных стандартов как одного из компонентов для сопоставления. При всей справедливости подобного подхода нам бы хотелось осветить несколько иной аспект подготовки государственных служащих — процесс формирования личностно-профессиональной готовности к деятельности.

Данный аспект способен при его грамотной реализации перейти от технологии отбора на государственную службу к подлинной технологии подготовки за счет определения отклонений по различным компонентам готовности и выработки индивидуальной траектории по их корректировке. Последняя возможна как в рамках различных ступеней профессионального образования (бакалавриат-магистратура-аспирантура), так и посредством института дополнительного профессионального образования (особенно в формате ВШГУ РАНХиГС).

И в первом, и во втором случаях, по нашему мнению, целесообразно работать через систему дополнительных образовательных программ, присоединяемых к ос-

новой образовательной программе. Различие состоит только в том, что в рамках высшего образования данное присоединение фактически означает формирование будущим специалистом государственного и муниципального управления индивидуальной образовательной траектории, каждый участок которой подкреплен соответствующим документом о повышении квалификации и/или профессиональной переподготовке. Во втором же случае, речь идет о корректировке профессиональной траектории уже состоявшегося государственного и муниципального служащего через работу с отклонениями в его уровне личностно-профессиональной готовности.

Для более детального разъяснения нашего подхода остановимся подробнее, хотя и коротко, на нескольких теоретических моментах.

Во-первых, основываясь на анализе современных подходов к компетентности как сложного многогранного содержания, образованного совокупностью проявленных знаний, умений, навыков, способностей и свойств личности, необходимых для успешной профессиональной деятельности (В. И. Байденко, В. А. Болотов, Э. Ф. Зеер, И. А. Зимняя, А. В. Мудрик, А. М. Новиков, В. В. Сериков, В. Д. Шадриков, С. Е. Шишов, А. В. Хуторский и др.), по нашему мнению, готовность выступает в качестве родового понятия по отношению к компетентности. Это позволяет использовать готовность в качестве общего интегрирующего феномена подготовки специалиста в тесной увязке реальной деятельности профессиональных и образовательных стандартов.

Как показывают данные целого ряда исследований (В. А. Бодров, Э. Ф. Зеер, Т. В. Кудрявцев, А. К. Маркова, Л. М. Митина, Ю. П. Поваренков, Е. С. Романова, А. Р. Фонарев и др.) каждому этапу профессионализации человека соответствует определенная характеристика степени владения человеком профессиональной деятельностью, вершиной которой является профессионализм как высший уровень профессионального развития субъекта. Готовность к профессиональной деятельности занимает в данной структуре особое место, поскольку является необходимым компонентом для проявления профессиональной компетентности и достижения мастерства, т. е. является фундаментом для формирования профессионализма [7, с. 14]. Личностно-профессиональная готовность государственного служащего является исходной составляющей его профессионализма, предпосылкой успешности предстоящей самостоятельной деятельности.

В самом общем виде личностно-профессиональную готовность государственного служащего можно определить как профессионально-психологический комплекс, состоящий в интегративном единстве направленности, способности и мотивации к выбранной профессиональной деятельности с необходимым уровнем развития профессиональных компетенций. При этом, как показывают исследования специалистов по профессиональному выгоранию (В. Е. Орел, К. Маслач, Г. Фрейденберг и др.), уровень личностно-профессиональной готовности в отличие от уровня профессиональной пригодности склонен к циклическим колебаниям и без соответствующего поддержания и коррекции можно отклоняться в сторону понижения в силу стажа профессиональной деятельности.

В готовности к профессиональной деятельности следует выделять три ее основных вида: физическую, психологическую и специальную. Физическая готовность не рассматривается в данном исследовании, поскольку в психолого-педагогической деятельности не предъявляется специальных, за исключением общепринятых, требований к физическому состоянию субъекта. Психологическая готовность отражает субъектный уровень готовности к профессии, который составляют социально-психологические и индивидуально-личностные характеристики специалиста, требующиеся в конкретной деятельности. Соответственно в психологической готовности к профессиональной деятельности необходимо выделять подвиды: мотивационная готовность, личностная

готовность, когнитивная готовность. Специальная готовность отражает объективный уровень готовности, который составляют предметно-деятельностные характеристики специалиста, и подразделяется на два подвида: теоретическая и практическая готовность. Согласно предложенной целостной структуре готовности к деятельности следует выделять:

- ориентационный компонент, содержание которого составляют образ деятельности и личный профессиональный план, актуализирующий саморегуляцию субъекта;
- мотивационный компонент, содержание которого составляют профессионально значимые потребности, мотивы и ценности деятельности, формирующиеся на фоне устойчивого интереса и положительного отношения к профессии;
- личностный компонент, содержание которого составляют профессионально значимые свойства личности специалиста из числа характерологических, эмоционально-волевых, морально-нравственных, коммуникативных и других качеств, определяющих профессиональную пригодность личности;
- операциональный компонент, содержание которого составляют усвоенные знания, умения профессиональной деятельности.

Развитие выделенных компонентов готовности происходит в соответствии с механизмом разрешения противоречий между операционально-техническим и эмоционально-мотивационным аспектами ведущей деятельности, принципы анализа которых заложены Д.Б. Элькониным в возрастной периодизации психического развития. За периодами, в которых происходит преимущественное развитие мотивационно-потребностной сферы, закономерно следуют периоды, в которых формируются операционно-технические возможности, и наоборот.

Основываясь на результатах исследования основных этапов формирования различных видов готовности к деятельности (Ю. М. Забродин, Т. Л. Бухарина, И. А. Калинина, Т. В. Нестер и др.) и базовых подходах к решению проблем профориентации и профобразования (В. И. Журавлев, Э. Ф. Зеер, Е. А. Климов, С. Н. Чистякова и др.) можно сделать вывод о том, что готовность к профессиональной деятельности является многоуровневым образованием, возникающим в ходе формирования комплекса ее последовательной актуализации, то есть состояние готовности требует постоянной поддержки, как «спортивная форма» у спортсменов.

Особенностью личностно-профессиональной готовности государственных служащих от других видов деятельности выступает служение как общий профессионально-личностный императив деятельности. Этот императив закладывает в процесс подготовки ключевую дихотомию между либерально-инновационными компонентами и консервативно-системными. Государственный служащий не может и не должен быть ни консерватором в классическом смысле этого слова, поскольку в противном случае в своей деятельности он будет стремиться к подавлению всех изменений. Если допустить подобный перекосяк в личностно-профессиональной готовности, это способно привести к резкому снижению адаптивности системы государственного и муниципального управления и в конечном итоге — к снижению эффективности ее функционирования. Одновременно с этим и чрезмерное развитие либерально-инновационных ценностей способно нарушить процесс преемственности генерируемых государственным и муниципальным управлением институтов, что в конечном счете приводит (как показывает практика последних десятилетий) к разрыву между формальной и неформальной институциональными средами. Такой разрыв также способен привести к резкому снижению эффективности системы государственного управления.

Служение как смысложизненная ориентация и служба как способ ее реализации кардинальным образом по своей психологической сути отличаются от коммерческого (бизнес) расчета, основанного на принципе калькуляции полезности (максимизация как смысложизненная ориентация).

Следовательно, служение определяет особый профиль личности, кардинально (существенно, достоверно) отличающийся от потребительского и бизнес-профиля.

При этом смысложизненные ориентации служения (только в зависимости от структуры личностной идентичности) выступают обязательным компонентом достижения результатов в деятельности (служение государству, своему предназначению, Богу, семье и т. д.). По-видимому, служение тесно связано с интериоризацией функции (как «образа результата») и функции (как «смысла для...», как «предназначения в системе») субъектом. В то же время любая СЖО (смысл) выступает своего рода функцией и в этом смысле подчиняет себе деятельность человека (см. Д. А. Леонтьев), т. е. выступает своего рода служением. Однако служение как смысложизненная ориентация — это особый смысл, особая стратегия.

Такая особенность личностно-профессиональной готовности государственных и муниципальных служащих предъявляет особые требования к интеграции в процесс профессиональной подготовки на всех его уровнях процесса формирования гражданственности.

Формирование гражданственности традиционно рассматривается в контексте обеспечения национальной и социальной идентичности личности, а также в тесной связи с патриотическим воспитанием молодежи. В подавляющем большинстве документов (если не во всех), посвященных основам молодежной политики, поддержке талантливой молодежи и т. п. проблемам выделяется блок гражданско-патриотического воспитания. Такое название напрямую свидетельствует о фактическом отсутствии в образовательной практике и на уровне молодежной политики разграничения между процессом формирования гражданственности и воспитанием патриотизма.

На сегодняшний день существует множество (несколько десятков тысяч) публикаций в той или иной степени затрагивающих проблему формирования гражданственности с психологических, педагогических, социологических, политологических, философских, юридических и ряда иных позиций. Так, один из ведущих российских психологов академик РАО А. Г. Асмолов отмечает, что психологические характеристики, присущие гражданину — это осознание человеком себя как гражданином российского общества, уважающего историю своей Родины и несущего ответственность за ее судьбу в современном мире; установка на принятие ведущих ценностей своей национальной культуры, культуры «малой Родины»; готовность к диалогу и сотрудничеству с людьми разных убеждений, национальных культур и религий; толерантность к иному мнению, иной позиции, иному взгляду на мир; великодушие; осознание своей сопричастности к судьбам человечества; установка на владение универсальными способами познания мира [1, с. 80]. В свою очередь наиболее общей позицией по поводу гражданственности выступает ее понимание как сознательного и активного выполнения человеком своих гражданских обязанностей и гражданского долга, разумного использования им своих гражданских прав и свобод [11]. При этом, согласно аналитическому обзору В. Х. Джаббарова, выделяются следующие характеристики гражданина: личная ответственность за судьбу своей страны и ее народа, ответственность за настоящее и будущее своей страны, ответственность перед обществом за свои действия, ответственность за судьбу всей планеты, способность к социально ответственному гражданскому поведению и деятельности, при этом это человек, обладающих независимостью, самореализацией, добросовестностью, уважением [5]. В этой связи нетрудно заметить, что патриотизм как чувство любви к Родине, характеризует принципиальное иное по своему психическому содержанию явление. Так, если гражданственность — это осознанная ответственность, т. е. атрибут сознания, рациональной части, то патриотизм — чувство, т. е. атрибут эмоциональной части. Нам уже приходилось ранее останавливаться на соотношении двух данных частей в рамках социальной позиции субъекта [9], поэтому позволим

себе ограничиться констатацией того, что эмоциональная часть, тесно связанная с доверием, имеет непрерывный характер, тогда как рациональная часть (проявляющаяся как раз в ответственности) дискретна по своей природе. Тем самым патриотизм и гражданственность на психическом уровне выступают тесно связанными (как любая эмоция и мысль), но отнюдь не тождественными феноменами. По нашему мнению, до проведения исчерпывающих эмпирических и экспериментальных исследований генезиса и психологической структуры **гражданственности** целесообразно отталкиваться от максимально общего понимания данного явления как **свойства личности, обеспечивающего готовность и способность к активной реализации гражданских обязанностей, прав и свобод и исполнению человеком своего гражданского долга.**

В этой связи обращает на себя внимание один немаловажный аспект изучения гражданственности, обычно упускаемый исследователями — зависимость между гражданственностью как свойством личности и качеством и направленностью экономической активности субъекта. Действительно, готовность и способность к активной реализации отдельным человеком или групповым субъектом своих прав, свобод и обязанностей теснейшим образом связана с его способностью и готовностью к эффективному функционированию в рамках сложившей институциональной среды (под которой мы в данном случае понимаем систему формальных и неформальных институтов) (см. рис. 1).

Именно процесс согласования данных интересов фактически и составляет профессиональную функцию каждого государственного служащего.

Таким образом, акцент на личностно-профессиональной готовности государственных служащих позволяет перейти от системы профессионального отбора к выстраиванию индивидуальных образовательно-карьерных траекторий. Ключевым фактором на любой из данных траекторий для подготовки специалистов государственного и муниципального управления выступает контроль за уровнем формирования гражданственности, а также выстраивание адекватной каждой конкретной социально-экономической ситуации системы образовательной и экспертной поддержки со стороны учебных заведений. В Поволжском институте управления РАНХиГС изложенная методология работы реализуется через призму системной организации образовательного процесса в триаде «бакалавриат—магистратура—аспирантура» за счет встраивания системы небольших модулей повышения квалификации. Каждый из данных модулей призван углубить, расширить и/или конкретизировать дисциплины основной образовательной программы, а также адаптировать теоретические аспекты к конкретной специфике деятельности государственных служащих. Вторым уровнем данной работы выступает система воспитательной работы, направленная на комплексное (в том числе через метапредметные связи) сопровождение процесса развития гражданственности. На третьем уровне выстраивается система послевузовского сопровождения личностно-профессиональной готовности государственных служащих через

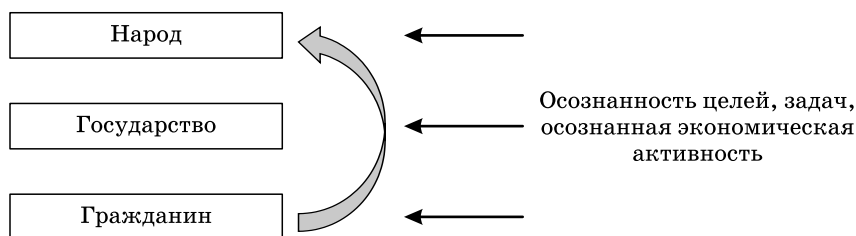


Рис. 1. Гражданственность как механизм согласования экономических интересов

специальные технологии диагностики данного феномена, а также через систему развития и коррекции личностно-профессиональной готовности.

Литература

1. Асмолов А.Г. Стратегия социокультурной модернизации образования: на пути к преодолению кризиса гражданской идентичности и построению гражданского общества // Вопросы образования. 2008. № 1. С. 65–86.
2. Бадмаева С.В. Экономическая социализация людей разного возраста в современных условиях // Экономическая психология в современном мире: сборник научных статей / Отв. ред. А.Н. Лебедев. М. Экон-информ, 2012. С. 9–29.
3. Бодров В.А. Психология профессиональной пригодности. М. ПЕРСЭ, 2001.
4. Васин В.Н., Неверов А.Н. Национально-психологические особенности принятия экономических решений // Экономическая психология: актуальные теоретические и прикладные проблемы. / под ред. А.Д. Карнышева. Иркутск БГУЭП, 2008. С. 161–165.
5. Джаббаров В.Х. Генезис научных представлений о понятии «гражданин» // Известия Самарского научного центра Российской академии наук. 2011. Т. 13. № 2(2). С. 272–278.
6. Касьяник Е.Л. Формирование профессиональной ответственности личности // Системогенез учебной и профессиональной деятельности: сборник научных трудов V всероссийской научно-практической конференции / под ред. Ю.П. Поваренкова. Ярославль. Изд-во ЯГПУ им. К.Д. Ушинского, 2011. С. 93–95.
7. Лежнина Л.В. Готовность психолога образования к профессиональной деятельности: этапы, механизмы, технологии формирования: автореф. дис. д-ра психологических наук. М. 2009.
8. Неверов А.Н. Концепция ноосферной экономики. Саратов ИЦ «Наука», 2010.
9. Неверов А.Н. Экономико-психологические факторы общественного развития. Саратов СГСЭУ, 2008.
10. Сухарев О.С. Теория дисфункции экономических систем и институтов. М. ЛЕЛАНД, 2014.
11. Яценко Н.Е. Толковый словарь обществоведческих терминов. М. 1999.

References

1. Asmolov A. G. *Strategy of social and cultural modernization of education: on the way to overcoming crisis of civil identity and creation of civil society* [Strategiya sotsiokul'turnoi modernizatsii obrazovaniya: na puti k preodoleniyu krizisa grazhdanskoi identichnosti i postroeniyu grazhdanskogo obshchestva] // Questions of education [Voprosy obrazovaniya]. 2008. N 1. P. 65–86. (rus)
2. Badmaeva S. V. *Economic socialization of people of different age in modern conditions* [Ekonomicheskaya sotsializatsiya lyudei raznogo vozrasta v sovremennykh usloviyakh] // Economic psychology in the modern world [Ekonomicheskaya psikhologiya v sovremennom mire]: collection of scientific articles / Ex. edition A.N. Lebedev. M. Econ-inform, 2012. (rus)
3. Bodrov V. A. *Psychology of professional suitability* [Psikhologiya professional'noi prigodnosti]. M. PERSE, 2001. (rus)
4. Vasin V. N., Neverov A. N. *National and psychological features of adoption of economic decisions* [Natsional'no-psikhologicheskie osobennosti prinyatiya ekonomicheskikh reshenii] // Economic psychology: urgent theoretical and applied problems [Ekonomicheskaya psikhologiya: aktual'nye teoreticheskie i prikladnye problem] / ed. A. D. Karnyshev. Irkutsk BSUEP, 2008. P. 161–165. (rus)
5. Dzhabbarov V. H. *Genesis of scientific ideas of the concept «citizen»* [Genezis nauchnykh predstavlenii o ponyatii «grazhdanin»] // News of the Samara scientific center of the Russian Academy of Sciences [Izvestiya Samarskogo nauchnogo tsentra Rossiiskoi akademii nauk]. 2011. V. 13. N 2(2). P. 272–278. (rus)
6. Kasyanik E. L. *Formation of professional responsibility of the personality* [Formirovanie professional'noi otvetstvennosti lichnosti] // Systemogenesis of educational and professional activity [Sistemogenez uchebnoi i professional'noi deyatel'nosti]: the collection of scientific works of the Vth All-Russian scientific and practical conference / under the editorship of Yu. P. Povarenkov. Yaroslavl Publishing house of YaSPU named by K. D. Ushinsky [Izd-vo YaGPU im. K. D. Ushinskogo], 2011. P. 93–95. (rus)

7. Lezhnina L.V. *Readiness of the psychologist of education for professional activity: stages, mechanisms, technologies of formation* [Gotovnost' psikhologa obrazovaniya k professional'noi deyatel'nosti: etapy, mekhanizmy, tekhnologii formirovaniya]: doctoral dissertation abstract. M. 2009. (rus)
8. Neverov A.N. *Concept of noosphere economy* [Kontseptsiya noosfernoi ekonomiki]. Saratov Science [Nauka], 2010. (rus)
9. Neverov A.N. *Economical and psychological factors of social development* [Ekonomiko-psikhologicheskie faktory obshchestvennogo razvitiya]. Saratov SGSSEU, 2008. (rus)
10. Sukharev O.S. *Theory of dysfunction of economic systems and institutes* [Teoriya disfunktsii ekonomicheskikh sistem i institutov]. M. LELAND, 2014. (rus)
11. Yatsenko N.E. *Explanatory dictionary social science terms* [Tolkovyi slovar' obshchestvovedcheskikh terminov]. M. 1999. (rus)

Гражданское участие в местном самоуправлении

Александров Александр Александрович

Уральский институт управления — филиал РАНХиГС (Екатеринбург)
Директор
Доктор философских наук, доцент
director@ui.ranepa.ru

Тарбеева Ирина Сергеевна

Уральский институт управления — филиал РАНХиГС (Екатеринбург),
Специалист кафедры регионального и муниципального управления
planeta421993@mail.ru

РЕФЕРАТ

Статья посвящена исследованию уровня информированности и практики участия населения города Екатеринбурга в местном самоуправлении. Информированность населения о формах участия в местном самоуправлении является одним из основных факторов, оказывающих влияние на гражданскую активность на местах. В исследовании использовался комплекс базовых социологических методов: анкетный опрос взрослого населения города Екатеринбурга, две фокус-группы, анализ официальных документов и информации о формах участия населения в осуществлении местного самоуправления на официальных сайтах города Екатеринбурга. В результате исследования выявлен низкий уровень информированности населения города о формах участия в местном самоуправлении и низкий уровень гражданского участия. Интернет является самым удобным для населения источником информации, однако на официальных сайтах мало информации о формах гражданского участия в местном самоуправлении. Авторы статьи сформулировали предложения по повышению информированности населения Екатеринбурга о формах участия населения в местном самоуправлении.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

местное самоуправление, местное сообщество, гражданское участие, обращения граждан, публичные слушания, территориальное общественное самоуправление, опрос граждан

Alexandrov A. A., Tarbeeva I. S.

Civic Participation in Local Government

Alexandrov Alexander Aleksandrovich

Ural Institute of Management — branch of the RANEPa (Yekaterinburg)
Director
Doctor of Science (Philosophy), Associate Professor
director@ui.ranepa.ru

Tarbeeva Irina Sergeevna

Ural Institute of Management — branch of the RANEPa (Yekaterinburg)
Specialist of the Chair of Regional and Municipal Management
planeta421993@mail.ru

ABSTRACT

Article is devoted to a research of level of awareness and practice of participation of the population of the city of Yekaterinburg in local government. Awareness of the population about forms of participation in local government is one of the major factors exerting impact on civil activity of local community. Article purpose — to identify the level of awareness and participation of the population of the city of Yekaterinburg in local government and to develop proposals for their improvement. This article is prepared on the basis of results of the empirical sociological research conducted by

authors in May, 2016. In a research the complex of basic sociological methods was used: questionnaire of adult population of the city of Yekaterinburg on the sample representing the city's population by age and sex (the volume of a sample — 400 people), two focus groups (members of the first focus group were young people aged 18 to 30 years, participants in the second — the middle-aged 31–40 years), the analysis of official documents and information on forms of participation of the population in local government on the official websites of the city of Yekaterinburg. Authors have developed a diagnostic technique which has allowed to reveal the level of awareness of the population of forms of participation of the population of the city of Yekaterinburg in local government. Authors have obtained empirical data on practice of civil participation in local government and have revealed problems which interfere with civil participation in local government. As a result of survey and focus groups the low level of awareness of the population of forms of participation of the population of the city of Yekaterinburg in local government is revealed. The Internet is information source, most convenient for the population, however not enough information on forms of civil participation in local government is posted on the official sites of the city of Yekaterinburg. Authors of article have formulated offers on increase in awareness of the population of Yekaterinburg of forms of participation of the population in local government.

KEYWORDS

local government, local community, civic participation, treatment of citizens, public hearings, territorial public self-government, citizen survey

Местное самоуправление является самым близким к народу уровнем власти. Оно призвано решать самые разнообразные вопросы местного значения, реализовывать муниципальный интерес местного сообщества. «Принадлежность к местному сообществу, осознание его проблем и интересов оказывают существенное влияние на гражданскую активность по месту жительства. Следовательно, местное самоуправление представляет собой сферу, где гражданская активность может оптимально соотнести имеющиеся проблемы и ресурсы, стать условием эффективного развития самого поселения» [5, с. 74].

На наш взгляд, это возможно только на основе партнерского взаимодействия органов местного самоуправления и населения. «Там, где власти стремятся контролировать сферу гражданских инициатив, мы имеем негативные последствия — отказ жителей от разных форм гражданского участия, признание его неэффективным» [1, с. 56]. Но не только местная администрация должна эффективно выполнять свои функции, но и местное сообщество должно проявлять гражданскую активность, участвуя в местном самоуправлении, решая социальные и экономические проблемы территории, на которой оно проживает. «Эффективность местного самоуправления в большей мере, чем эффективность государства, определяется степенью участия в нем людей» [3, с. 71].

Население является не только получателем муниципальных услуг, оно имеет право управлять территорией непосредственно или через органы местного самоуправления. Под гражданским участием в местном самоуправлении мы понимаем деятельность местного сообщества по решению вопросов местного значения на конкретной территории, осуществляемая через формы, установленные законодательством, результат которой носит рекомендательный характер для органов местного самоуправления. В российском законодательстве установлен перечень форм участия населения в местном самоуправлении: правотворческая инициатива, территориальное общественное самоуправление, собрания и конференции граждан, публичные слушания, опросы граждан по вопросам местного значения и обращения граждан в органы местного самоуправления¹. Решения, принятые

¹Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Российская газета. 2003. 8 октября.

населением в рамках этих форм, носят рекомендательный характер для органов местного самоуправления. «Особенности участия граждан в политическом процессе и их взаимодействия с властью могут сказать значительно больше о возможностях для демократического развития, нежели данные о формальных институтах» [4, с. 70].

Однако, как показывают исследования, население слабо информировано о своих правах и возможностях участия в осуществлении местного самоуправления [8, с. 2], уровень информированности о формах участия в местном самоуправлении у населения крайне низок [6, с. 9]. Основные проблемы взаимодействия местной власти и населения при решении вопросов муниципального образования появляются от слабого учета интересов граждан, ее недостаточной информационной открытости, от пассивного поведения, низкого уровня правовой культуры и иждивенческих настроений в гражданской среде [2, с. 98]. Таким образом, открытость органов власти и информированность населения о возможности участвовать в местном самоуправлении являются факторами, оказывающими влияние на взаимоотношения населения с местной властью и на гражданскую активность на местах, и требуют детального исследования.

Статья подготовлена на основе результатов эмпирического социологического исследования, проведенного авторами в мае 2016 г. В исследовании использовался комплекс базовых социологических методов: анкетный опрос взрослого населения города Екатеринбурга по выборке, репрезентирующей население города по полу и возрасту (объем выборочной совокупности составил 400 человек), две фокус-группы (участниками первой фокус-группы были молодые люди в возрасте от 18 до 30 лет, участниками второй — люди среднего возраста 31–40 лет), анализ официальных документов и информации о формах участия населения в осуществлении местного самоуправления на официальных сайтах города Екатеринбурга. Дополнительно нами использовались материалы исследований об уровне гражданской активности населения, опубликованные в научных изданиях.

Предметом обсуждения фокус-групп была практика участия горожан в осуществлении местного самоуправления в разных формах. Среди участников молодежной фокус-группы только один человек принимал участие в публичных слушаниях, и почти все участники второй фокус-группы имели опыт участия в местном самоуправлении, преимущественно через обращения граждан в местные органы власти:

- *«Я обращался в районную администрацию, ответ получил в течение 30 суток, но проблема не была решена»* (мужчина, 33 года);
- *«Обращалась по поводу дорог в районную администрацию, мне сказали: „Мы этим не занимаемся, обратитесь в другое место“. Я не захотела дальше этим заниматься, я думала, что достаточно того, что я один раз обратилась, и они должны были принять какие-то меры»* (женщина, 32 года).

Анкетирование показало, что 42% респондентов никогда не принимали участие в местном самоуправлении ни в одной форме, 31% принимали участие в собраниях граждан, 19% использовали такую форму гражданского участия, как обращения граждан (табл. 1).

По данным, полученным С. Г. и И. А. Климовыми, граждане считают обращения граждан и участие в публичных слушаниях способами влияния на местную власть: «Граждане видят следующие способы влияния для решения проблем города: 26% — коллективные письма, обращения; 20% — участие в общественных слушаниях; 17% — обращения в территориальные органы местного самоуправления» [1, с. 54].

Предметом анкетного опроса была информированность населения города Екатеринбурга о формах участия в местном самоуправлении. Мы предложили респондентам оценить свой уровень информированности о формах участия в местном

**Через какую форму вы принимали участие в местном самоуправлении?
(возможно несколько вариантов ответа)**

Формы участия населения в местном самоуправлении	% от числа опрошенных
Публичные слушания	14
Собрания граждан	31
Территориальное общественное самоуправление	3
Опрос граждан по вопросам местного значения	13
Обращения граждан	19
Конференции граждан	2
Правотворческая инициатива	2
Не принимал(а) участие	42
Всего:	126

самоуправлении. Почти половина (48%) респондентов оценивают свой уровень информированности как «низкий» и признают, что ничего не знают о формах и алгоритме участия в местном самоуправлении (табл. 2).

Участники фокус-групп также считают, что население плохо информировано о своих возможностях участвовать в решении вопросов местного значения, и это является одной из главных причин гражданской пассивности:

- «Люди не всегда хорошо информированы о возможностях участия, и сами местные власти не заинтересованы в том, чтобы население принимало участие» (мужчина, 23 года);
- «Не понятен алгоритм участия, куда и как можно обратиться» (мужчина, 33 года);
- «Нужно быть очень стойким, чтобы участвовать в местном самоуправлении» (женщина, 30 лет).

Мы задали респондентам ряд вопросов, выявляющих их информированность о конкретных формах гражданского участия. На вопрос «Где размещается объявление о проведении публичных слушаний?» 25% респондентов затруднились ответить. Остальные указали газету «Вечерний Екатеринбург» (22%), официальный портал Екатеринбурга (39%), Официальный сайт Екатеринбургской городской Думы (27%), официальная

Таблица 2

**Как вы оцениваете свой уровень информированности о формах участия
в местном самоуправлении?**

Уровень информированности	% от числа опрошенных
Высокий (я знаю формы и алгоритм участия в местном самоуправлении)	1
Средний (я частично знаю формы и алгоритм участия в местном самоуправлении)	42
Низкий (я ничего не знаю о формах и алгоритме участия в местном самоуправлении)	48
Затрудняюсь ответить	9
Всего:	100

группа Вконтакте «Екатеринбург» (5%), Вестник Екатеринбургской городской Думы (7%) и информационные стенды в здании Администрации города (16%).

Сроки рассмотрения обращения граждан в органы местного самоуправления не знают 56% респондентов.

Правильно ответить на вопрос «Какова минимальная численность инициативной группы, выступающей с правотворческой инициативой, в Екатеринбурге?» не смогли 91% респондентов. В Положении «О порядке осуществления правотворческой инициативы граждан в муниципальном образовании «город Екатеринбург»¹ установлена минимальная численность группы — 300 человек. Только 9% респондентов смогли указать цифру верно. Такие нормы знать необходимо для того, чтобы иметь возможность реализовать свое право на участие в осуществлении местного самоуправления.

Несмотря на то, что 56% респондентов знают, что территориальное общественное самоуправление (ТОС) может существовать в пределах квартала города, большинство участников фокус-групп не знают о том, какие именно функции оно выполняет. Только один представитель молодежи сталкивался с ТОС, остальные участники обеих фокус-групп сказали, что не слышали о ТОС по месту жительства и не принимали участие в нем:

- «А что это такое? Это, то же самое, что и ТСЖ? У нас раньше был Совет старшекласников района, это считается общественным территориальным самоуправлением?» (женщина, 22 года);
- «У меня создается впечатление, что участниками ТОСов являются только пенсионеры и если эта форма будет развиваться, то вопросы местного значения будут решать пенсионеры, исходя из своих интересов» (женщина, 30 лет).

О процедуре проведения опроса граждан по вопросам местного значения в Екатеринбурге не знают 85% респондентов, из них 36% полагают, что опрос проходит следующим образом: «На информационном портале города размещается вопрос, и все зарегистрированные пользователи имеют право ответить». Это неверное представление об организации опросов населения муниципального образования по вопросам местного значения. На официальном портале города могут размещаться самые разнообразные вопросы. Например, перед празднованием Дня Победы на сайте был размещен вопрос: «Рассказываете ли вы своим детям о Великой Отечественной войне?». Но если говорить о проведении опросов населения как о форме участия населения в осуществлении местного самоуправления, то их порядок определен в Положении «О порядке проведения опроса граждан в муниципальном образовании „город Екатеринбург“»: «Опрос проводится путем поименного голосования по месту жительства участников опроса в течение одного или нескольких дней путем сбора подписей в опросном листе»². Необходимо также отметить, что в данном случае речь не идет о социологических опросах.

Информировать население о возможностях и правах граждан принять участие в решении вопросов местного значения должны органы местного самоуправления. Это является одним из показателей открытости органов власти. Однако на практике оказывается, что население плохо информировано о конкретных формах участия в местном самоуправлении или даже не знает об их существовании.

Среди удобных источников информации о формах участия в местном самоуправлении несомненным лидером является Интернет, его выбрали 74% респондентов. Одним из самых популярных источников информации является Интернет. Жители

¹ Положение «О порядке осуществления правотворческой инициативы граждан в муниципальном образовании „город Екатеринбург“» [Электронный ресурс]. URL: www.egd.ru/files/duma/z4_19/9_19_1.doc (дата обращения: 29.08.2016).

² Положение «О порядке проведения опроса граждан в муниципальном образовании „город Екатеринбург“» [Электронный ресурс]. URL: www.egd.ru/files/duma/z4_19/10_19_1.doc (дата обращения: 29.10.2016).

города, особенно молодежь, используют его как основной источник информации о происходящих в мире, стране, регионе и городе событиях. Анкетирование показало, что Информационный портал Екатеринбурга (<http://www.ekburg.ru/>) периодически посещают 34% респондентов, а Официальный портал Екатеринбурга (ekaterinburg.rf) — 33%.

Во время фокус-групп горожане поделились своими впечатлениями от посещения официального портала Екатеринбурга:

- *«Раньше заходила постоянно, так как этого требовала профессия. Я считаю, что население не доверяет сервисам, которые работают на сайте. Большинство информации написано официальным, формальным языком, который непонятен гражданам»* (женщина, 22 года);
- *«С точки зрения пользования там все очень неудобно»* (мужчина, 43 года);
- *«Я часто посещаю порталы, хотя найти там информацию трудно. Мне даже пришлось обращаться в органы местного самоуправления, чтобы мне дали ссылку на страницу сайта, где я могу найти необходимую информацию»* (женщина, 30 лет).

Мы решили сделать анализ содержания этих информационных ресурсов для поиска информации о формах участия населения в местном самоуправлении.

Анализ показал, что на информационном портале города отсутствуют разделы или ссылки на разделы других сайтов о конкретных формах участия населения в местном самоуправлении, кроме такой формы, как обращения граждан. На сайте размещены: ссылка на сервис «Я предлагаю!», где каждый может высказать свое предложение по улучшению жизни города; ссылка на «Одно окно обращений», с помощью которого можно подать обращение в орган власти Российской Федерации, Свердловской области и Екатеринбурга; информация о круглосуточном телефоне Администрации города Екатеринбурга для приема обращений граждан. Обсудить проекты развития уральской столицы посетители портала могут в разделе «Обсуждение проектов», где представлены разработки активных граждан, общественных деятелей, местной администрации. Однако самого обсуждения в разделе не происходит. В среднем можно встретить 2–3 комментария на каждый проект от жителей города. Возможно, это связано с отсутствием обратной связи. Горожане оставляют свои комментарии, замечания, предложения, а учитываются ли они и вносятся ли какие-то изменения в проекты, на странице раздела не указано.

Нами была также выявлена проблема несвоевременного обновления некоторой информации, представленной на сайте. Например, все статистические данные датируются 2011 г., архив Вестника Екатеринбургской городской Думы размещен только за 2009 и 2010 гг., в то время как сам Вестник издается с 1998 г. Информация по обращениям граждан не представлена в динамике, отчеты удаляются со страницы, и отсутствует ссылка на веб-страницы, где они хранятся. Также отсутствуют проекты по каждой программе «Стратегического плана развития муниципального образования „город Екатеринбург“ до 2020 года».

На официальном портале города в разделе «Официально» представлены ссылки на некоторые нормативные правовые акты, но отсутствует ссылка на Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который является основным документом, регулирующим местное самоуправление в России и формы участия населения в нем.

Особенно детально мы проанализировали содержание тех разделов портала, где размещена информация о формах участия населения в местном самоуправлении. На портале существуют подразделы «ТОСы» и «Обращение граждан». Стоит отметить, что на сайте представлена полная информация о такой форме участия населения в местном самоуправлении, как обращения граждан. Также в разделе

«Официально» существует ссылка на раздел «Публичные слушания», где размещены постановления о проведении публичных слушаний по разным вопросам, включающие в себя объявление о публичных слушаниях, протоколы и всю необходимую дополнительную информацию по обсуждаемому вопросу. Информация о других формах участия населения в местном самоуправлении отсутствует.

Таким образом, информационный и официальный порталы города недостаточно информируют жителей города о формах гражданского участия в местном самоуправлении. У посетителей порталов возникает трудности с поиском необходимой информации, что сказывается на общем впечатлении от посещения порталов. Стоит отметить, что городские порталы преимущественно ориентированы на жителей в роли «наблюдателей», граждане могут получить общий обзор о происходящем в городе, узнать про предстоящие события или определиться с планами на вечер, узнать о том, какими услугами можно воспользоваться. Но полную информацию о своих правах и возможностях участвовать в местном самоуправлении из официальных информационных ресурсов жители города получить не могут.

По мнению участников фокус-групп, органы местного самоуправления должны быть заинтересованы в том, чтобы информировать население о формах участия в местном самоуправлении и использовать всевозможные способы от размещения информации в сети Интернет до открытых встреч с гражданами. Местные жители поддержали следующие варианты повышения уровня информированности о формах участия в местном самоуправлении:

- освещение в СМИ результатов участия населения в местном самоуправлении (59%);
- онлайн-консультант на Информационном портале Екатеринбурга (36%);
- проведение конкурсов, фестивалей, викторин по формам участия населения в местном самоуправлении (31%);
- содержательное наполнение разделов Информационного и Официального порталов Екатеринбурга информацией о формах участия (31%);
- проведение конференций, семинаров по формам участия (16%).

Участники обеих фокус-групп считают, что необходимо проводить грамотную политику информирования населения в простой и доступной для восприятия форме, воспитывать интерес у молодежи к общегородским вопросам, визуализировать результаты участия населения в осуществлении местного самоуправления, осуществлять правовое воспитание граждан с помощью видеосюжетов:

- *«Прежде всего это информирование об общегородских мероприятиях в Интернет-пространстве»* (мужчина, 23 года);
- *«Социальное взаимодействие оказывает больший эффект на жителей города, и они чувствуют результаты своего участия»* (мужчина, 24 года);
- *«Я думаю, что людей привлекает наглядность, то, что входит в поле их зрения. Работает демонстративный эффект, когда люди видят результат того или иного действия»* (женщина, 42 года).

Таким образом, для людей очень важна информация о результатах участия местных жителей в решении вопросов местного значения. Необходимо иметь не только личный опыт, но и знать об опыте других граждан, чтобы представлять особенности каждой формы участия населения в местном самоуправлении, знакомиться с алгоритмом участия, а самое главное, понимать круг решаемых с помощью конкретной формы местных вопросов и видеть отклик со стороны представителей органов местного самоуправления.

Мы согласны с мнением Е. В. Фроловой о том, что необходима «просветительская работа по повышению уровня информированности граждан о возможных формах участия в общественном контроле; информационная открытость органов власти, формирование информационно-коммуникационной среды, стимулирующей оценочную деятельность жителей (использование информационно-коммуникационных ресурсов,

активизация интернет-участия)» [7, с. 63]. Источники информации о формах участия в местном самоуправлении требуют совершенствования. Для этого мы предлагаем использовать современные интернет-технологии. Например, на информационном портале Екатеринбурга можно запустить работу нового сервиса «Онлайн-консультант». Эту идею поддержали 36% респондентов.

Онлайн-консультант — это сервис, позволяющий организовать на сайте общение в режиме реального времени между посетителем и оператором. Наличие онлайн-консультанта на сайте повышает привлекательность сайта в глазах посетителей. Население очень часто сталкивается с тем, что не знает, в какое структурное подразделение ему следует обратиться по интересующему вопросу, где найти нужную информацию, где получить информацию о работе сервисов на сайте. Также можно будет получить обзорную информацию о предстоящих событиях в городе, узнать местные новости и т. д. Онлайн-консультант будет иметь дополнительную функцию — граждане смогут оставить информационный запрос и в течение 5 рабочих дней получить ответ на свой электронный адрес. Для этого нужно будет заполнить простую форму. Такой запрос будет представлять собой обращение гражданина с просьбой предоставить какую-то информацию, связанную с деятельностью органов местного самоуправления, местных источников информации и т. д.

Информационный и официальный порталы города должны быть интересны жителям города и более структурированы. Поиск необходимой информации по формам участия населения в местном самоуправлении не должен занимать много времени. Целесообразно будет создать разделы, посвященные каждой форме участия населения в местном самоуправлении.

Литература

1. Климова С. Г., Климов И. А. Взаимодействие горожан с властью: компетентное участие и проблема посредников // Социологические исследования. 2015. № 4. С. 51–57.
2. Магомедов К. О. Проблемы функционирования и развития местного самоуправления в России // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2015. № 4. С. 96–103.
3. Маркварт Э. Организация местного самоуправления в Германии и применимость немецкого опыта к российским реалиям // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 3. С. 61–73.
4. Подъячев К. В. Институт обращений граждан в органы власти в России: возможности возникновения нового канала влияния // ПОЛИС. Политические исследования. 2007. № 5. С. 68–80.
5. Трофимова И. Н. Гражданский активизм в современном российском обществе: особенности и локализация // Социологические исследования. 2015. № 4. С. 72–77.
6. Уржа О. А. Социальная активность населения муниципальных образований: факторы и условия // Социальная политика и социология. 2013. № 2. Т. 1. С. 7–22.
7. Фролова Е. В. Взаимодействие населения и местной власти: проблемы и новые возможности // Социологические исследования. 2016. № 4. С. 59–64.
8. Цирельникова Л. Г. Значение и направления повышения информирования граждан о местном самоуправлении // APRIORI. Серия: гуманитарные науки. 2014. № 2 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.apriori-journal.ru/seria1/2-2014/Cirelinikova.pdf> (дата обращения: 29.09.2016).

References

1. Klimova S. G., Klimov I. A. *Interaction of citizens with the power: competent participation and problem of intermediaries* [Vzaimodeistvie gorozhan s vlast'yu: kompetentnoe uchastie i problema posrednikov] // Sociological researches [Sotsiologicheskie issledovaniya]. 2015. N 4. P. 51–57. (rus)
2. Magomedov K. O. *Problems of functioning and development of local government in Russia* [Problemy funktsionirovaniya i razvitiya mestnogo samoupravleniya v Rossii] // Monitoring of

- public opinion: economic and social changes [Monitoring obshchestvennogo mneniya: ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny]. 2015. N 4. P. 96–103. (rus)
3. Markvart E. *The organization of local government in Germany and applicability of the German experience to the Russian realities* [Organizatsiya mestnogo samoupravleniya v Germanii i primenimost' nemetskogo opyta k rossiiskim realiyam] // Questions of the State and Municipal Administration [Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya]. 2008. N 3. P. 61–73. (rus)
 4. Podjyachev K. V. *Institute of appeals of citizens to authorities in Russia: possibility of the new channel of influence* [Institut obrashchenii grazhdan v organy vlasti v Rossii: vozmozhnosti vzniknoveniya novogo kanala vliyaniya] // Political researches [Politicheskie issledovaniya]. 2007. N 5. P. 68–80. (rus)
 5. Trofimova I. N. *Civil activism in modern Russian society: features and localizations* [Grazhdanskiy aktivizm v sovremennom rossiiskom obshchestve: osobennosti i lokalizatsii] // Sociological Researches [Sotsiologicheskie issledovaniya]. 2015. N 4. P. 72–77. (rus)
 6. Urzha O. A. *Social activity of the population of municipalities: factors and conditions* [Sotsial'naya aktivnost' naseleniya munitsipal'nykh obrazovaniy: faktory i usloviya] // Social policy and sociology [Sotsial'naya politika i sotsiologiya]. 2013. N 2. V. 1. P. 7–22. (rus)
 7. Frolova E. V. *Interaction of the population and local government: problems and new opportunities* [Vzaimodeistvie naseleniya i mestnoi vlasti: problemy i novye vozmozhnosti] // Sociological researches [Sotsiologicheskie issledovaniya]. 2016. N 4. P. 59–64. (rus)
 8. Tsirelnikova L. G. *Value and directions of increase in informing citizens on local government* [Znachenie i napravleniya povysheniya informirovaniya grazhdan o mestnom samoupravlenii] // APRIORI. Series: humanities [APRIORI. Seriya: gumanitarnye nauki]. 2014. N 2. [Electronic resource]. URL: <http://www.apriori-journal.ru/seria1/2-2014/Cirelnikova.pdf> (date of the address: 9/29/2016). (rus)

Коннов И. А., Красильникова Н. А.

Институты гражданского общества и органы власти: состояние взаимодействия и пути совершенствования

Коннов Иван Александрович

Нижегородский институт управления — филиал РАНХиГС
Заместитель директора
Кандидат политических наук, доцент
konnov-ia@mail.ru

Красильникова Наталья Александровна

Законодательное Собрание Нижегородской области
Руководитель аппарата комитета по информационной политике, регламенту и вопросам развития институтов гражданского общества
Приволжский филиал ФГБОУВО «Российский государственный университет правосудия» (Нижегород)
Старший преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин
gna.argo@mail.ru

РЕФЕРАТ

В статье рассмотрены вопросы правового регулирования взаимодействия институтов гражданского общества и органов власти на федеральном и региональном уровне (на примере Нижегородской области), а также практика реализации требований действующего законодательства. Предложена авторская классификация моделей взаимодействия институтов гражданского общества и органов власти. Обобщены проблемы взаимодействия институтов гражданского общества и органов власти и предложены пути их решения. В статье приведены успешные практики из деятельности Законодательного Собрания Нижегородской области.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

институты гражданского общества, механизм взаимодействия, демократия, Законодательное Собрание Нижегородской области

Konnov I. A., Krasilnikova N. A.

The Institutions of Civil Society and Authorities: Cooperation and Ways to Improve

Konnov Ivan Aleksandrovich

Nizhny Novgorod Institute of management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Nizhny Novgorod, Russian Federation)
Deputy Director
PhD in Political Science, Associate Professor
konnov-ia@mail.ru

Krasilnikova Natalia Aleksandrovna

Legislative Assembly of the Nizhny Novgorod Region
Chief of Staff of Committee on Information Policy, Regulations and Questions of Development of Institutes of Civil Society
Privolzhsky branch of the «Russian State University of Justice» (Nizhny Novgorod, Russian Federation)
Assistant Professor of the Chair of State and Legal Disciplines
gna.argo@mail.ru

ABSTRACT

In the article the questions of legal regulation of interaction of institutions of civil society and authorities at Federal and regional level (on example of the Nizhny Novgorod region), as well as implementation of the requirements of current legislation. The author's classification of models of interaction between civil society institutions and authorities. Summarizes the problems of interaction between civil society institutions and authorities and the ways of their resolution. The article presents successful practices from the activities of the Legislative Assembly of Nizhny Novgorod region

KEYWORDS

the institutions of civil society, the mechanism of interaction, democracy, Legislative Assembly of Nizhny Novgorod region

Статья 3 Конституции Российской Федерации декларирует, а другие статьи и российское законодательство в целом развивают принцип народовластия — «единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ».

У народовластия в России богатая история (традиции), широкий спектр форм взаимодействия (в настоящем) и, надеемся, хорошие перспективы развития в будущем. Причем развития не только по форме (так называемая электронная демократия), но и по содержанию, значению в публичном управлении. Есть основания утверждать, что в современной России правовое регулирование, а соответственно и практика взаимодействия институтов гражданского общества и органов власти может быть сведена к четырем группам форм.

Первая — традиционные, основы которых, как правило, установлены федеральным законодательством: выборы, референдумы, обращения граждан, публичные мероприятия (собрания, шествия, митинги, пикетирования, демонстрации) и др. Развиваются различные общественно-государственные формирования (при органах власти создаются советы (комиссии, комитеты и т. п.) по наиболее важным направлениям их деятельности).

Вторая — новые формы, устанавливаемые в последние несколько лет федеральным законодательством:

- институт общественных палат (Российской Федерации и созданных в каждом субъекте Российской Федерации), обеспечение доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления¹;
- независимая антикоррупционная экспертиза²; общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов;
- «Открытое правительство»;
- независимые эксперты в составе конкурсных, аттестационных комиссий;
- комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов;
- основы общественного контроля³;
- ресурс «Российская общественная инициатива»⁴;

¹ Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ // Парламентская газета. 2009. 13–19 февраля; Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов Нижегородской области и органов местного самоуправления в Нижегородской области и о государственных и муниципальных информационных системах в Нижегородской области: закон Нижегородской области от 11 мая 2010 г. № 81-З // Нижегородские новости. 2010. 14 мая.

² О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228; Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2009. № 29. Ст. 3609; Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 // Российская газета. 2010. 5 марта.

³ Об основах общественного контроля в Российской Федерации: Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ [Электронный ресурс]. Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 22.07.2014.

⁴ О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»

- развитие судов присяжных; движение «Общенародный фронт»; форум активных граждан «Сообщество» и др.

Третья — формы сотрудничества народа и власти, регламентация которых осуществляется на уровне субъектов Российской Федерации и (или) местного самоуправления. Например, в Нижегородской области представители общественности участвуют в работе Квалификационной коллегии судей¹; Экзаменационной комиссии по приему экзаменов на должности судей; Дисциплинарной комиссии палаты адвокатов и т. п.

В Нижегородской области установлены дополнительные гарантии права граждан на обращение². В 2013 г. принят уникальный для Российской Федерации по относительной простоте процедуры реализации закон «О законодательной инициативе граждан в Законодательном Собрании»³.

Символично, что первой в истории регионального парламентаризма (не только в области, а в стране!) законодательной инициативой граждан стал проект закона области «Об основах общественного контроля в Нижегородской области», внесенный студентами вузов и Молодежным парламентом, который был принят Законодательным Собранием⁴. Идет работа по формированию общественных советов при органах власти, в том числе — при Законодательном Собрании⁵. Введены требования к проведению опроса на муниципальном уровне⁶ и ряд других.

Четвертая — новаторские, экспериментальные (нередко — уникальные), которые внедряются в практику сотрудничества народа и власти в отдельных субъектах Российской Федерации или муниципальных образованиях. В частности, Законодательное Собрание области в своей деятельности опирается и использует возможности:

1. Научно-консультативного совета при Законодательном Собрании Нижегородской области⁷ (далее — Научно-консультативный совет) и «пула» из более 100 экспертов при нем. За 2015 г. члены научно-консультативного совета под-

ва»: указ Президента Российской Федерации от 4 марта 2013 г. № 183 [Электронный ресурс]. Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 04.03.2013.

¹ О порядке назначения представителей общественности в квалификационную коллегию судей Нижегородской области: закон Нижегородской области от 28 июня 2002 г. № 31-З // Нижегородские новости. 2002. 10 июля.

² О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в Нижегородской области: закон Нижегородской области от 7 сентября 2007 г. № 124-З // Нижегородские новости. 2007. 20 сентября.

³ О законодательной инициативе граждан в Законодательном Собрании Нижегородской области: закон Нижегородской области от 8 мая 2013 г. № 62-З // Нижегородские новости. 2013. 23 мая.

⁴ Об общественном контроле в Нижегородской области: закон Нижегородской области от 22 сентября 2015 г. № 127-З [Электронный ресурс]. Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru, 24.09.2015.

⁵ О принятии Положения об Общественном совете при Законодательном Собрании Нижегородской области: постановление Законодательного Собрания Нижегородской области от 25 августа 2016 г. № 2332-V [Электронный ресурс]. URL: <http://www.zsno.ru/ru/laws/> (дата обращения: 24.11.2016).

⁶ О порядке назначения и проведения опроса граждан в муниципальных образованиях Нижегородской области: закон Нижегородской области от 28 сентября 2015 г. № 134-З [Электронный ресурс]. Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru, 30.09.2015.

⁷ О принятии Положения о научно-консультативном совете при Законодательном Собрании Нижегородской области: постановление Законодательного Собрания Нижегородской области от 25 июня 2009 г. № 1595-IV // Нижегородские новости. 2009. 29 августа.

готовили 14 экспертных заключений на проекты законов области и проекты постановлений Законодательного Собрания области, рассмотрели 27 дискуссионных вопросов (например, о создании Института регионального законодательства, о рассмотрении результатов социологических исследований отношения населения к развитию сельских территорий Нижегородской области и т. д.). В процессе работы членами научно-консультативного совета были разработаны концепции проектов законов области: «О контрольных полномочиях Законодательного Собрания Нижегородской области» и «Об особенностях организации местного самоуправления в Нижегородской области»¹.

2. Молодежного парламента при Законодательном Собрании Нижегородской области² (далее — Молодежный парламент), в который входят представители всех молодежных парламентских структур муниципальных районов и городских округов области. Молодежный парламент осуществляет свою деятельность по четырем основным направлениям: участие в нормотворческой деятельности, участие в мониторинге правоприменения нормативных правовых актов, участие и организация проведения публичных мероприятий и реализация социальных проектов и инициатив.

Члены Молодежного парламента в 2015 г. вели активную работу над следующими нормотворческими предложениями: проект Закона области «О праздниках и памятных датах в Нижегородской области», мониторинг правоприменения Закона Нижегородской области «О молодежной политике в Нижегородской области» и принимали активное участие в доработке проекта закона области «О патриотическом воспитании в Нижегородской области». Помимо иных видов деятельности, члены Молодежного парламента осуществляют реализацию ряда социальных проектов, таких как «Здоровая нация», «День пенсионной грамотности», «Дворовая практика» и т. д.³

3. Благотворительного совета Нижегородской области⁴ (далее — Благотворительный Совет) в соответствии с задачами, которые были установлены законодательством Нижегородской области, осуществляет анализ благотворительной деятельности в Нижегородской области, содействует распространению идей благотворительности и осуществляет популяризацию благотворительной деятельности. В 2015 г. состоялось 4 заседания Благотворительного Совета (два из которых выездные, в р. п. Пильна и г. Ворсма Павловского района), в ходе которых было рассмотрено 12 вопросов. На заседаниях Благотворительного Совета обсуждается положительный опыт благотворительной деятельности, рассматриваются кандидатуры по награждению Медалью «Благотворитель земли Нижегородской», обсуждаются вопросы совершенствования федерального и регионального законодательства в области благотворительной деятельности⁵.

¹Официальный сайт Законодательного Собрания Нижегородской области [Электронный ресурс]. URL: <http://www.zsno.ru/ru/convocation5/16951/scientific/16352/> (дата обращения: 24.11.2016).

² О принятии Положения о Молодежном парламенте при Законодательном Собрании Нижегородской области: постановление Законодательного Собрания Нижегородской области от 31 января 2013 г. № 754-V [Электронный ресурс]. URL: <http://www.zsno.ru/ru/convocation5/16951/mpno/16404/> (дата обращения: 24.11.2016).

³ Официальный сайт Законодательного Собрания Нижегородской области [Электронный ресурс]. URL: <http://www.zsno.ru/ru/convocation5/16951/mpno/16403/16177/> (дата обращения: 24.11.2016).

⁴ О создании Благотворительного совета Нижегородской области: постановление Законодательного Собрания Нижегородской области от 22 апреля 2004 г. № 923-III // Нижегородские новости. 2004. 19 мая.

⁵ Официальный сайт Законодательного Собрания Нижегородской области [Электронный ресурс]. URL: <http://www.zsno.ru/ru/obl/16012/16024/> (дата обращения: 24.11.2016).

4. Постоянно действующей рабочей группы по совершенствованию законодательства о некоммерческих организациях¹ (далее — рабочая группа). Данная рабочая группа сформирована в Законодательном Собрании Нижегородской области из представителей некоммерческих организаций, действующих на территории Нижегородской области. Так, в 2015 г. состоялось два заседания рабочей группы, в том числе с участием представителей общественных объединений и иных некоммерческих организаций, а также религиозных организаций, национальных общественных объединений и национально-культурных автономий. На заседаниях рабочей группы обсуждаются тенденции совершенствования федерального и регионального законодательства (например, о совершенствовании государственного регулирования межнациональных и межконфессиональных отношений: региональные стратегии, о перспективах реализации положений Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» и т. д.).

5. Клуба парламентских журналистов при Законодательном Собрании Нижегородской области². В рамках данного формата представители средств массовой информации посещают муниципальные районы и городские округа Нижегородской области с целью освещения передовых производств на территории, промышленных и сельскохозяйственных предприятий, поддержки народных художественных промыслов, а также с целью популяризации родного края.

6. Парламентских дней в муниципальных районах и городских округах Нижегородской области. Они проводятся с целью выявления системных проблем на территории муниципального образования и разработки путей их разрешения депутатами Законодательного Собрания Нижегородской области и органами местного самоуправления. Как правило, такие дни проводятся ежеквартально и позволяют оперативно решать вопросы отдельных жителей и муниципального образования в целом.

7. Дней Законодательного Собрания в вузах области. Они проводятся с целью популяризации деятельности Законодательного Собрания Нижегородской области и осуществления правового просвещения студентов и профессорско-преподавательского состава вузов. Обобщенные итоги дней Законодательного Собрания Нижегородской области в вузах (с 2012 года по ноябрь 2016 г.) представлены в табл. 1.

8. Договоров о сотрудничестве с вузами, в том числе о создании «базовой кафедры» (например, кафедры государственного и муниципального управления в НИУ РАНХиГС). Создание «базовой кафедры» позволяет установить тесный контакт Законодательного Собрания Нижегородской области с научными экспертами с целью привлечения их в законотворческий процесс, проведения научной экспертизы проектов законов области и проектов постановлений, а также оказания содействия в их разработке. Так, на последнем заседании Законодательного Собрания V созыва — 31 августа 2016 г. депутатам были представлены результаты деятельности рабочей группы по систематизации основополагающих законов Нижегородской области в актуальной (по состоянию на 1 августа 2016 г.) редакции на СД-носителях в электронном виде.

Основной объем работы выполнил коллектив аппарата Законодательного Собрания и представителей вузов, а подготовку программного продукта — электронной базы основополагающих законов Нижегородской области — коллектив

¹ Официальный сайт Законодательного Собрания Нижегородской области [Электронный ресурс]. URL: <http://www.zsno.ru/ru/convocation5/16953//> (дата обращения: 24.11.2016).

² Официальный сайт Законодательного Собрания Нижегородской области [Электронный ресурс]. URL: <http://www.zsno.ru/ru/news/?nid=8368&a=entry.show&sid=1480007227> (дата обращения: 24.11.2016).

**Обобщенные итоги дней Законодательного Собрания
Нижегородской области в вузах**

Наименование вуза	Год	Мероприятия					ВСЕГО
		учебное занятие	круглый стол	секция комитета	расширенное заседание НКС	деловая игра	
ПФ РАП (РГУП)	2012	2	2	–	–	–	4
НИУ РАНХиГС	2013	–	–	3	1	1	5
НА МВД России		3	2	–	1	1	7
ННГУ	2014	–	–	4	1	1	6
НПА		–	1	2	1	1	5
НГСХА		–	1	2	1	–	4
НИУ ВШЭ	2015	–	1	4	1	–	6
НГАСУ		–	–	4	–	–	4
НГТУ	2016	–	–	3	1	1	5
ИТОГО		5	7	22	7	4	46

НИУ РАНХиГС. К началу работы депутатов Законодательного Собрания нового созыва в НИУ РАНХиГС издан 4-томник, включающий «эталонные» тексты 170 основополагающих законов Нижегородской области. Для удобства использования Сборника законы сгруппированы: Т. 1. «Статус Нижегородской области. Организация государственной власти и местного самоуправления в Нижегородской области»; Т. 2. «Правовое регулирование референдумов и выборов в Нижегородской области»; Т. 3. «Законодательство Нижегородской области в социально-культурной сфере»; Т. 4. «Законодательство Нижегородской области в сфере экономики». Сборник выступает начальным этапом полной систематизации законодательства Нижегородской области и одним из элементов отчета Законодательного Собрания Нижегородской области V созыва о результатах своей работы.

9. Инициативного участия в мониторинге правоприменения законов области¹, который проводится Законодательным Собранием Нижегородской области с 2009 г. Конечно, добиться полного «охвата» мониторингом правоприменения всех законов Нижегородской области вряд ли возможно, но основные законы включаются в планы мониторинга правоприменения (табл. 2) для целей осуществления которого в состав рабочих групп привлекаются не только представители заинтересованных органов власти, но и институты гражданского общества.

10. Проведения конкурсов и мероприятий, направленных на правовое просвещение населения Нижегородской области², среди них и уже традиционные

¹ О принятии Положения о мониторинге правоприменения нормативных правовых актов Нижегородской области, принятых Законодательным Собранием Нижегородской области, и признании утратившими силу отдельных постановлений Законодательного Собрания области: постановление Законодательного Собрания Нижегородской области от 29 февраля 2012 г. № 437-V [Электронный ресурс]. URL: <http://bdgo.api.nnov.ru> (дата обращения: 24.11.2016).

² О плане мероприятий Законодательного Собрания Нижегородской области в сфере развития правовой грамотности и правосознания населения Нижегородской области: постановление Законодательного Собрания Нижегородской области от 30 июля 2015 г. № 1840-V [Электронный ресурс]. URL: <http://bdgo.api.nnov.ru> (дата обращения: 24.11.2016).

**Сопоставительная информация о результатах законотворчества
и планов мониторинга правоприменения законов Нижегородской области
за 2009–2015 гг.**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Итого
Принято законов области	267	215	200	168	181	197	206	1434
Законов области в планах мониторинга	15	13	10	10	11	10	7	76
Всего (в %)	5,6	6	5	6	6,1	5,1	3,4	5,3

(«Я — законодатель», Фестиваль «Молодые звездочки нижегородской науки», студенческие Парламентские дебаты) и совсем новые («Творчество против коррупции»).

Таким образом, в настоящее время действующее законодательство позволяет развивать различные формы взаимодействия органов государственной власти с институтами гражданского общества.

Институт местного самоуправления в Санкт-Петербурге: проблемы и перспективы развития

Шурбаева Юлия Александровна

Глава Местной администрации Внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга МО № 15 Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления
Аспирант по направлению подготовки «Политические науки и регионоведение»
shurbaeva@inbox.ru

Майорова Елизавета Юрьевна

Санкт-Петербургский филиал Финансового университета при Правительстве Российской Федерации
Доцент кафедры менеджмент
Кандидат политических наук
Lm06@mail.ru

РЕФЕРАТ

Институт местного самоуправления в РФ представляет собой систему органов местного самоуправления (ОМСУ), обеспечивающих самостоятельное решение населением вопросов местного значения путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. В Санкт-Петербурге, как в городе федерального значения, муниципальное управление обладает рядом специфических характеристик, например, зависимость от органов государственной власти и обобщенное представление у населения о деятельности всех ветвей власти.

В этих условиях основным драйвером развития может стать целенаправленное управление внутренней политикой ОМСУ, основу которого составляют современные подходы к подбору кадров и управлению человеческими ресурсами.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

муниципальная власть, местное самоуправление, муниципальные кадры, муниципальная служба, кадровая политика, профессиональное образование, внутренняя политика, компетенции, навыки

Shurbaeva Ju. A., Mayorova E. Yu.

Institute of Local Government in Saint-Petersburg: Challenges and Prospects for Development

Shurbaeva Julia Aleksandrovna

Head of Local Administration of Municipality № 15 of Saint-Petersburg
North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Assistant Professor of the Chair of State and Municipal Management
Graduate Student on Political Sciences
shurbaeva@inbox.ru

Mayorova Elisaveta Yurevna

Saint-Petersburg brunch of the Financial University under the Government of the Russian Federation (Russian Federation)
Associated Professor of the Chair «Management»
PhD in Political Sciences
Lm06@mail.ru

ABSTRACT

Institute of Local Government in Russian Federation is a system of local government, which provides citizen's involvement to decision making of local issues, by referendum, elections and other forms,

through elected and other structures of local self-government. In St. Petersburg municipal government has a number of specific characteristics such as the dependence on the public authorities, and generalized perception of the population of the activities of all branches of government. The main driver of development becomes purposeful management of internal policy of municipal organizations, which is based on modern approaches to recruitment and human resource management.

KEYWORDS

municipal authority, local government, municipal staff, municipal service, personnel policy, professional education, internal policy, competence, skills

Согласно Конституции Российской Федерации, местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

В городе федерального значения Санкт-Петербурге деятельность органов местного самоуправления регламентирована Законом Санкт-Петербурга от 15.02.2000 № 53-8 «О регулировании отдельных вопросов муниципальной службы в Санкт-Петербурге»¹.

Согласно вышеуказанному закону, муниципальная служба — это профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения договора (контракта), а муниципальный служащий — это гражданин, исполняющий в порядке, определенном муниципальными правовыми актами в соответствии с Федеральным законом, иными федеральными законами, настоящим Законом Санкт-Петербурга, другими законами Санкт-Петербурга, обязанности по должности муниципальной службы за денежное содержание, выплачиваемое за счет средств местного бюджета муниципального образования.

В функционировании ОМСУ в Санкт-Петербурге существуют следующие проблемы: разногласия федерального и регионального законодательства; расчет установленных к исполнению показателей обеспеченности без учета целесообразности, а также мнения населения, ежедневный прием граждан; формализованный, ограниченный сроками документооборот; передача к исполнению обязательств в отсутствие финансирования; отсутствие единых и достаточных регламентов процедуры исполнения полномочий; частые плановые и внеплановые контрольные проверки, вынуждающие к формализации рабочего процесса.

Также на функционирование МСУ в Санкт-Петербурге влияет обобщенное представление у населения о деятельности всех ветвей власти. На основе проведенного анализа письменных обращений граждан за 2015 г. можно сделать вывод об отсутствии понимания у населения функционала органов местного значения. Так, 20% обращений граждан в муниципалитеты содержат вопросы, не относящиеся к компетенции ОМСУ.

Основной отличительной особенностью местного самоуправления Санкт-Петербурга является то, что местная власть в значительной степени зависит от вышестоящих органов власти. Деятельность ОМСУ жестко регламентирована и в значительной степени интегрирована в более широкие политические, социальные и экономические процессы.

¹ Закон Санкт-Петербурга от 15.02.2000 № 53-8 «О регулировании отдельных вопросов муниципальной службы в Санкт-Петербурге» [Электронный ресурс]. Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга. URL: www.gov.spb.ru/norm_baza/npa (дата обращения: 30.11.2015).

В указанных обстоятельствах, ограничивающих развитие органов местного самоуправления, основным драйвером развития становится целенаправленное управление внутренней политикой ОМСУ, основу которого составляют современные подходы к подбору кадров и управлению человеческими ресурсами.

В последние десятилетия в исследованиях определяющей становится субъектная — деятельностная позиция, в рамках которой доминирующая роль отводится не только комплексу знаний профессионала в той или иной области деятельности, но и его ценностно-мотивационным ресурсам, благодаря которым он способен реализовывать творческие подходы по достижению своих целей [1].

К муниципальным служащим предъявляется ряд квалификационных требований. На первый взгляд может показаться, что этот перечень требований, предъявляемых к муниципальному служащему, если не исчерпывающий, то достаточный. Однако возникают трудности при непосредственной реализации муниципальными служащими должностных обязанностей на практике.

Для замещения должностей муниципальной службы предъявляются следующие типовые квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам:

- 1) знание Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, Устава Санкт-Петербурга, законов Санкт-Петербурга, нормативных правовых актов Губернатора Санкт-Петербурга, Правительства Санкт-Петербурга, иных исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга, устава муниципального образования, других муниципальных правовых актов применительно к исполнению должностных обязанностей по соответствующей должности муниципальной службы, нормативных требований охраны труда и правил противопожарной безопасности, правил внутреннего трудового распорядка в соответствующем органе местного самоуправления, порядка работы со служебной информацией, основ управления и организации труда, делопроизводства, норм делового общения;
- 2) навыки руководства, оперативного принятия и реализации управленческих решений, организации работы по взаимодействию с государственными органами, органами местного самоуправления, иными муниципальными органами, организациями и гражданами, эффективного планирования работы, контроля, анализа и прогнозирования последствий принимаемых решений, подбора и расстановки кадров, ведения деловых переговоров, публичного выступления, нормотворческой деятельности — для замещения высших, главных и ведущих муниципальных должностей;
- 3) навыки оперативной реализации управленческих решений, эффективного планирования рабочего (служебного) времени, ведения деловых переговоров, подготовки документов, нормотворческой деятельности — для замещения старших муниципальных должностей;
- 4) навыки выполнения задач по организационному, информационному, документационному, хозяйственному и иному обеспечению деятельности органа местного самоуправления, подготовки документов — для замещения младших муниципальных должностей.

Указанные компетенции необходимо учитывать в качестве базисных как при отборе кадров, так и при разработке стратегии профессионального развития сотрудников.

Важно отметить, что наличие высшего образования по профилю «Государственное и муниципальное управление» является также чрезвычайно актуальным, поскольку формирует профессиональные компетенции и ценностные ориентиры акторов муниципальной службы.

Таким образом, подход к муниципальному управлению, основанный на правильном подборе и развитии кадров, может стать ключевым фактором для развития института местного самоуправления в Санкт-Петербурге.

Литература

1. Волков В. А., Чириков Е. П. Профессия и профессионализм как предмет отечественных и зарубежных исследований // Научные труды Северо-Западного института управления. 2011. Т. 2. № 1. С. 41.

References

1. Volkov V. A., Chirikov E. P. *Profession and professionalism as subject of domestic and foreign researches* [Professiya i professionalizm kak predmet otechestvennykh i zarubezhnykh issledovaniy] // Scientific works of North-West institute of management [Nauchnye trudy Severo-Zapadnogo instituta upravleniya]. 2011. V. 2. N 1. P. 41. (rus)

Нетрадиционная экономическая политика как теоретическая основа трансформации государственного управления экономикой

Петров Александр Николаевич

Санкт-Петербургский государственный экономический университет
Первый проректор
Доктор экономических наук, профессор
pan@finec.ru

Смирнов Николай Николаевич

Санкт-Петербургский национальный исследовательский университет информационных технологий, механики и оптики
Доцент кафедры экономики и стратегического менеджмента
Кандидат экономических наук, доцент
snn.itmo@gmail.com

Трофимова Людмила Афанасьевна

Санкт-Петербургский государственный экономический университет
Профессор кафедры экономики и управления предприятиями и производственными комплексами
Доктор экономических наук, профессор
dekanat205@yandex.ru

РЕФЕРАТ

В статье характеризуются концептуальные основы и конфигурация современной экономической политики. При этом разделяются преобладающие (нормальные) условия и случай депрессивной экономики. Первым соответствуют определяющая роль монетарной политики, ведущейся в формате гибкого таргетирования инфляции, и вспомогательная роль государственного бюджета, подчиненного достижению фискальной устойчивости. Рецидивы же депрессивной экономики сопровождаются возвращением традиционного кейнсианства и нестандартной в сравнении с преобладающими подходами политики. Делается вывод о существенной зависимости процессов государственного управления от состояния национальной экономики.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

новый синтез, таргетирование инфляции, правило Тэйлора, особенности и парадоксы депрессивной экономики, кейнсианские идеология и практика политики, рецессия в Японии, глобальный экономический кризис

Petrov A. N., Smirnov N. N., Trofimova L. A.

Nonconventional Economic Policy as Theoretical Basis of Transformation of Public Administration of Economy

Petrov Aleksandr Nickolaevich

Saint-Petersburg State University of Economics (Russian Federation)
First vice-rector
Doctor of Science (Economics), Professor
pan@finec.ru

Smirnov Nikolay Nikolaevich

Saint-Petersburg National Research University of Information Technologies, Mechanics and Optics (Russian Federation)
Associate Professor of the Chair of Economy and Strategic Management
PhD in Economics, Associate Professor
snn.itmo@gmail.com

Trofimova Lyudmila Afanasievna

Saint-Petersburg State University of Economics (Russian Federation)
 Professor of the Chair of Economy and Management of the Enterprises and Industrial Complexes
 Doctor of Science (Economics), Professor
 dekanat205@yandex.ru

ABSTRACT

In the article, conceptual bases and a configuration of modern economic policy are characterized. At the same time, the prevailing (normal) conditions and a case of depressive economy are divided. To the first, there correspond the defining role of the monetary policy that is conducted in a format of flexible targeting of inflation and a supporting role of the state budget subordinated to achievement of fiscal stability. A recurrence of depressive economy is followed by return of traditional Keynesianism and non-standard in comparison with the prevailing approaches of policy. The conclusion about essential dependence of processes of public administration on a condition of national economy is drawn.

KEYWORDS

new synthesis, inflation targeting, Taylor's rule, features and paradoxes of depressive economy, Keynesian ideology and practice of policy, recession in Japan, a global economic crisis

Сформировавшийся в современной макроэкономической теории «новый синтез» характеризуется достаточно сложным сочетанием неоклассических и кейнсианских концептов в государственном регулировании экономики. Вкладом неоклассиков являются, прежде всего, представления об оптимизирующем поведении репрезентативных экономических агентов, динамическом и стохастическом характере формирования общего равновесия, совместном изучении долгосрочной динамики хозяйства и его текущих колебаний, рациональности ожиданий, неэффективности «большого» государства и его неспособности к «точной настройке» экономической политики. Новые кейнсианские модели в этом отношении концептуально двойственны. С одной стороны, они ассимилировали основную часть новаций, привнесенных новыми классиками. С другой же стороны, в них предполагаются несовершенная конкуренция, ценообразование по методу «затраты плюс», постепенная подстройка цен и зарплат и активная в связи с этим роль совокупного спроса и стабилизационной политики [4; 8; 11].

В результате в семидесятые и восьмидесятые годы XX в. в корне изменились как концептуальные установки государственной экономической политики, так и ее практика. В теоретическом отношении произошел очевидный сдвиг в сторону неоклассики с ее ориентацией на долговременную стабильность условий предложения и экономического роста и антиинфляционной направленностью. В практическом же смысле ведущим инструментом стала денежно-кредитная политика при одновременном отказе от активного манипулирования государственным бюджетом в целях «тонкой настройки». Все это означало отказ от традиционного кейнсианства и от конструкции регулирования экономики, в которой главную роль играли как раз налогово-бюджетные механизмы при подчинении им монетарных методов.

В новой конфигурации средств государственной политики бюджетная политика превратилась в скорее вспомогательный способ стабилизации, собственными и основными целями которого являются устойчивость общественных финансов и контроль за уровнем государственного долга. Монетарная же политика замкнула на себя как поддержание долгосрочной ценовой стабильности, так и текущую стабилизацию выпуска и занятости. Реализуя в режиме гибкого таргетирования инфляции устойчивость цен и защищая тем самым способность рынков к саморегулированию и полному использованию ресурсов, она одновременно решает и задачу предупреждения избыточных колебаний реальных переменных. Поскольку же один инструмент политики не в состоянии обеспечить в данном случае совместную оптимизацию двух

целей, неизбежен компромисс, основанный на минимизации функции потерь, связанных с отклонениями целевых показателей от оптимальных значений (от нейтрального уровня инфляции и от потенциального выпуска, соответственно). Широко известным вариантом указанного компромисса является правило Тэйлора:

$$R = r^* + \pi + a_{\pi} (\pi - \pi^*) + a_Y (Y - Y^*), \quad (*)$$

где R — краткосрочная номинальная процентная ставка (является операционной целью Центрального банка); r^* — равновесная реальная ставка в длительном периоде; π — текущее (или ожидаемое) значение уровня инфляции; π^* — целевой (нейтральный) уровень инфляции; Y и Y^* — фактический и потенциальный ВВП соответственно (разность между ними — разрыв выпуска); a_{π} и a_Y — весовые коэффициенты, характеризующие относительное значение целей экономической политики (ограничения инфляции и преодоления разрыва выпуска, соответственно).

Выражение (*) подразумевает, таким образом, стандартное краткосрочное соотношение Филлипа: инфляции выше равновесной соответствует избыточный выпуск, и наоборот. Соответственно, в первом случае Центральный банк инициирует повышение процентных ставок, имея в виду постепенное восстановление долгосрочного равновесия, а во втором случае, наоборот, добивается снижения реального процента с целью оживления деловой активности. Подразумевается также способность Центрального банка разумно балансировать приоритеты в отношении целей политики, представленные коэффициентами a_{π} и a_Y . Широко распространенное соотношение весовых коэффициентов составляет примерно 2 к 1. Но это вовсе не догма: Банк Норвегии, например, в 2012 г. скорректировал свое правило денежно-кредитной политики, повысив значение фактора экономического роста с 0,5 до 0,75, так что соотношение коэффициентов составляет теперь 1 : 0,75 [1, с. 95, 97].

Тэйлор показал также, что правило (*) достаточно точно описывает фактическое поведение ФРС и других ведущих центробанков (отметим, что с января 2012 г. Федеральный резерв присоединился к характерной для инфляционного таргетирования практике явных обязательств в отношении целевого уровня инфляции). Отметим, кроме того, что рассмотренное правило нельзя отождествлять с «тонкой настройкой» экономики: здесь, скорее, подразумевается достаточно общая ориентация самоорганизующейся в целом системы, имеющая форму постоянно действующей стратегии; целевые показатели последней являются преимущественно среднесрочными и относятся обычно к периоду не менее двух лет; при этом Банк вовсе не обещает постоянно удерживать инфляцию на заявленном уровне, оставляя за собой возможность оперативно реагировать при необходимости на разнообразные текущие шоки. С другой стороны, при минимизации отклонений инфляции от целевой траектории Банку легче решать параллельные стабилизационные задачи, в том числе в отношении выпуска и занятости.

Описанная выше модель оказалась достаточно эффективной и, в частности, обеспечила нейтральный уровень инфляции. Вместе с тем, события 2007–2009 гг. еще раз показали, что стандартные для нормальных условий подходы перестают действовать в чрезвычайных обстоятельствах, а макроэкономическая политика приобретает в этом случае нетрадиционный характер. Вполне естественным выглядело поэтому «возвращение Кейнса», концепция которого при всех притязаниях ее автора на статус «общей теории» больше относилась к случаю депрессивной экономики.

Хорошо известно, что современники Кейнса и, в частности, его коллеги по Кембриджу обращали внимание на его склонность смешивать абстрактное и конкретное. Йозеф Шумпетер, например, критиковал его за то, что тот «под видом обобщенной научной истины предлагает совет, имеющий смысл лишь в конкретной

исторической ситуации, для практических нужд» (цит. по [9, с. 84]). Известный историк Курт Зингер также задавался вопросом, не была ли «Общая теория» Кейнса «разработана для конкретной ситуации, на которую сильно повлияли политические неурядицы и их психологические последствия в сложное межвоенное время, и не имел ли он дело с явлением, которое было по сути уникальным и едва ли могло повториться» [там же]. Учитывая сказанное, по-видимому, следует согласиться с Дж. Хиксом и другими экономистами, считавшими или считающими, что Кейнс теоретизировал все-таки не по поводу нормы, а по поводу аномалии («патологии») в экономической истории, хотя ему безусловно удалось уловить и многие важные особенности современной экономики. Другое дело, что дальнейшие события (стагфляция 1970-х годов, японская рецессия 1990–2005 гг. и глобальный кризис 2007–2009 гг.) показали, что аномалии на самом деле вовсе не единичны и образуют особую группу состояний хозяйства, и что в этом смысле концепция Кейнса по-прежнему имеет право на существование.

Воспользуемся хорошо известной по учебной литературе интерпретацией Кейнса Джоном Хиксом (см. рис. 1). Кейнсианский участок (1) соответствует при этом состоянию финансового рынка в условиях глубокой экономической депрессии, подобной депрессии 1930-х годов. Номинальная процентная ставка упала, как показано рисунком, до минимально возможного значения R_{min} . Поскольку это соответствует максимально возможным ценам на облигации, то, не желая рисковать, инвесторы «уйдут в кэш», и экономика попадает в «ловушку ликвидности»: спекулятивный спрос на деньги становится абсолютным (бесконечно эластичным по ставке процента) при отсутствии спроса на неденежные финансовые активы, и это объясняет горизонтальный вид кейнсианского участка. А так как любое дополнительное предложение денег «поглощается» в этих условиях спекулятивным спросом, привычные механизмы денежно-кредитной политики оказываются нарушенными; и даже если Центральный банк выкупит все государственные облигации, он все равно не сможет повлиять на процентные ставки, реальные инвестиции и хозяйственную активность в целом.

Неприятности кейнсианского случая не ограничиваются безрезультатностью монетарной политики. Следующая неприятность связана с тем, что депрессия сопровождается дефляцией. В результате растет реальный процент, и происходит вытеснение инвестиций и других зависящих от него расходов. В разгар Великой депрессии (1932 г.) в США при номинальной процентной ставке, равной 4%, общий уровень цен снизился почти на 11%, и реальная ставка составила практически 15% [2, с. 506]. Это слишком много даже по меркам здоровой экономики. Неудивительно поэтому, что и инвестиции, и потребление продолжали падать, имело место дальнейшее углубление депрессии. Применительно к рисунку данное обстоятельство проиллюстрировано сдвигом IS влево в обозначенное пунктиром положение. Кроме того, рисунку подразумевает «инвестиционную ловушку»: вертикальное положение IS означает, что «инвестиционный климат» и перспективы экономики настолько неблагоприятны, что инвестиции совершенно не реагируют на снижение процента.

Дефляция усугубляет еще одну тяжелую проблему депрессивной экономики. Она ведет к прогрессирующему увеличению реальной стоимости долга по отношению к падающим доходам и активам (многие из которых служат обеспечением этого долга). Сам же долг в преддверии крупных кризисов обычно аномально растет, во многом в связи с ажиотажем на фондовом и других имущественных рынках, что ведет к образованию «имущественных пузырей». «Сдувание» последних часто становится спусковым механизмом кризиса. Так было в октябре 1929 г. в США, когда после фондового бума 1921–1929 гг. всего за 2 дня цены акций упали на 40% по сравнению с пиком (к июню 1932 г. индекс цен акций вообще снизился в 6,7 раза), дав дополнительный толчок уже наметившемуся

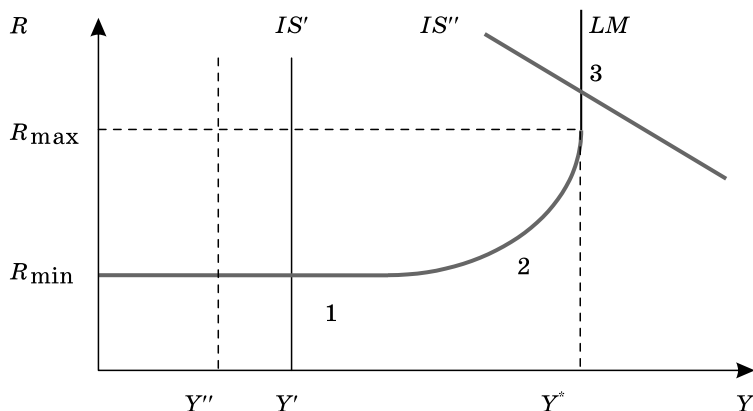


Рис. 1. Обобщенная модель IS — LM

R — номинальная ставка процента; 1, 2 и 3 — кейнсианский, промежуточный и классический участки LM

сокращению расходов (спроса). Предшествовавший 15-летней японской рецессии (1990–2005 гг.) пятикратный (за 1980-е годы) рост индекса цен акций NIKKEI сменился его падением в 2,2 раза к концу 1992 г. С учетом же земли и недвижимости во время схлопывания имущественных пузырей «испарились» 1500 трлн иен — эквивалент 3-летнего ВВП страны. По аналогичному сценарию развивался и глобальный кризис 2007–2009 гг.

Поскольку долг никуда не исчезает, а дефляция, снижение доходов и обесценивание активов продолжают, то в результате и кредиторы, и заемщики оказываются в крайне сложном положении. Банки, например, столкнувшись с невозвращением кредитов и другими потерями, вынуждены сокращать свои балансы и новое кредитование. Население, погашая задолженность, ограничивает потребление и прежде всего приобретение товаров длительного пользования, и все это в условиях снижения занятости и доходов. Предприятия отказываются от запланированных инвестиций и сокращают персонал (в период «великой рецессии» японским предприятиям потребовалось 15 лет на то, чтобы рассчитаться с долгами и нормализовать свои хозяйственные балансы).

Парадокс состоит в том, что разумные сами по себе на индивидуальном уровне действия по снижению долга способны усугубить долговые проблемы для экономики в целом. Например, массовая попытка несостоятельных ипотечных заемщиков или их кредиторов (банков) продать заложенное жилье ведет к его дальнейшему обесцениванию и увеличению реального долга. Массовое погашение потребительских кредитов сопровождается снижением расходов на потребление, углублением спада, повышением безработицы, дальнейшим падением доходов населения и ростом бремени потребительского долга и т. д. В этом смысле известный американский экономист Ирвинг Фишер в своей классической статье «Теория долговой дефляции великих депрессий» (1933 г.) охарактеризовал суть проблемы фразой: «Чем больше должники платят, тем больше они должны» (цит. по [5, с. 79]). Дефляционно-долговая спираль постепенно «сжимает» хозяйство и, по-видимому, является главным моментом экономической депрессии. В полном объеме она реализовалась, скорее всего, только однажды — в 1929–1933 гг. В случаях же японской рецессии 1990–2005 гг. и последнего глобального кризиса ее в основном удалось ослабить, о чем будет сказано дальше.

Отметим, что депрессивной экономике вообще присущи парадоксы. С рассмотренным выше парадоксом растущего долга тесно связан так называемый парадокс бережливости. Имеется в виду, что рациональное само по себе во время кризиса стремление сберечь больше, чтобы рассчитаться с задолженностями и застраховаться от растущих рисков, превращается при массовом тиражировании в свою противоположность: снижение расходов ведет в масштабах экономики к потере доходов, а следовательно, и сбережений. В этом же ряду находится и парадокс гибкости, означающий, что в условиях депрессии повышение гибкости цен и зарплат способствовало бы ухудшению положения: согласие на снижение зарплаты, например, сохранит занятость отдельному работнику или же персоналу отдельной фирмы, но, будучи реализовано повсеместно, такое снижение приведет к сокращению эффективного спроса и к массовым увольнениям. (Подробнее об особенностях и парадоксах депрессивной экономики см. [2, гл. 22; 5, гл. 2–3; 6; 7].)

Возвращаясь к рисунку, легко понять, почему Кейнс и его последователи отдавали явное предпочтение бюджетной политике, вплоть до «широкой социализации инвестиций» (хотя при этом имелись в виду скорее «государственно-частное партнерство», а не полное огосударствление, и компенсация бюджетными вложениями колебаний частной инициативы). Высокая эластичность спроса на деньги по проценту и низкая эластичность по нему инвестиций делают передаточный механизм монетарной политики слишком громоздким и ненадежным, а влияние на экономику весьма неопределенным. В сравнении с этим прямое (через госзакупки) и косвенное (посредством налогов и трансфертов) воздействие государственного бюджета намного результативнее (чтобы убедиться в этом, достаточно сравнить при кейнсианских предпосылках последствия сопоставимых сдвигов IS и LM). Что же касается возможного в этом случае вытеснения частных инвестиций, то его вполне можно нейтрализовать, дополнив бюджетную политику денежным стимулированием экономики. При таком видении денежная политика вторична, и ее основными ориентирами являются стабилизация низкой ставки процента (для формирования уверенности инвесторов в перспективах экономики), а также умеренная контролируемая инфляция, препятствующая созданию чрезмерных сбережений и активизирующая, следовательно, потребление и инвестиции.

Разумеется, проанализировав рисунок с позиций неоклассики, легко получить диаметрально противоположные результаты, включая вывод о превосходстве денежно-кредитной политики. Как уже отмечалось, дальнейшие события показали несомненный тренд в пользу неоклассики (пусть и с существенными «новокейнсианскими поправками») — и в области теории, и в практической государственной политике. И все же в полной мере этот вывод относится только к «нормальным условиям». «Рецидивы» же депрессивной экономики неизбежно сопровождаются повышенным интересом к кейнсианству и широким использованием нестандартной политики.

Сошлемся прежде всего на опыт преодоления японской рецессии. Вплоть до 1990 г. макроэкономическое положение японской экономики было весьма благополучным: страна имела высокую норму сбережений, поддерживавшую высокую норму инвестиций и быстрый экономический рост, конкурентоспособную по самым высоким мировым стандартам промышленность, мощный банковский сектор, профицит во внешней торговле и профицит государственного бюджета. Но поскольку значительная часть инвестиций имела спекулятивный характер и оказалась вовлеченной в «имущественные пузыри», «схлопывание» последних привело к резкой остановке роста и длительной рецессии. Сами по себе масштабы потерь и уровень закредитованности экономики предвещали вхождение в глубокий «дефляционный шторм», как минимум сопоставимый с Великой депрессией: во время последней потери стоимости имущества (в результате «схлопывания пузырей») составили

«всего-навсего» эквивалент ВВП США в 1929 г., а за 4 года ВВП упал почти наполовину, уровень безработицы превысил 25% в среднем по стране и 50% в крупных городах; в случае же Японии потери национального богатства равнялись трехлетнему ВВП. Попытки ограничиться в этой ситуации денежным стимулированием экономики оказались безрезультатными: несмотря на практически нулевые процентные ставки, спрос на кредиты отсутствовал, поскольку предприятия и другие потенциальные заемщики сосредоточились в это время на погашении своей резко увеличившейся задолженности. Фактически это означало, что японская экономика оказалась в «ловушке ликвидности».

Катастрофического сценария тем не менее удалось избежать, и прежде всего благодаря бюджетной политике в ее «кейнсианском исполнении». Выходом из тупика стало дефицитное финансирование государственных расходов, позволившее частично компенсировать недостаток совокупного спроса. Поскольку предприятия и другие должники постепенно погашали свою задолженность перед банками, то в отсутствие иных заемщиков банки охотно приобретали государственные облигации, косвенно участвуя тем самым в финансировании различных государственных программ. Денежное предложение в результате почти целиком определялось бюджетной политикой и следовало за ней (почти хрестоматийная кейнсианская комбинация инструментов политики). С другой стороны, эта комбинация была «нащупана» достаточно постепенно (методом проб и ошибок), осуществлялась с отступлениями и, самое главное, не имела достаточной опоры в виде масштабной программы общественных работ, роль которой в случае завершения Великой депрессии сыграла <...> Вторая мировая война (японская программа общественных работ была связана в основном со строительством дорог, мостов, речных плотин и изменением ландшафта, причем ценность многих проектов была весьма спорной). Важным ограничением явился также значительный рост государственного долга — с 61% к ВВП в 1991 г. до 140% к 2005 г. (это обстоятельство частично объясняет также, почему государственный долг Японии заметно выше, чем в других развитых странах; в 2015 г., например, он составил почти 250% против 105% в США и 88% в Европейском союзе).

В результате восстановление экономики приобрело затяжной характер. Оно отличалось постепенным погашением корпоративного долга, практическим отсутствием заимствований со стороны предприятий, стагнацией частных инвестиций, символическим (около 1%) ростом, умеренным из-за специфики рынка труда уровнем безработицы, незначительной дефляцией, нулевыми процентными ставками и инфляционными ожиданиями и наращиванием государственного долга. Условным завершением рецессии (на самом деле она почти сразу же переросла в следующий кризис) можно считать конец 2005 г., когда сектор предприятий наконец снова превратился в чистого заемщика по отношению к остальной экономике. В конечном же счете эти 15 лет были «потеряны» для развития, и в 2005 г. ВВП страны оказался примерно на треть меньше по сравнению с вариантом полноценного роста. (Подробный анализ японской рецессии приводится в работе [7].)

Глобальный кризис 2007–2009 гг., с одной стороны, воспроизвел многие моменты депрессивной экономики — падение стоимости активов, массовую неплатежеспособность, долговые проблемы, угрозу дефляции, ловушку ликвидности и другие. В то же время, как и в случае японской рецессии, в основном удалось исключить сценарий 1929–1933 гг. При этом наученные японским опытом регуляторы действовали на порядок решительнее. Считается, например, что всего за 1,5 года ФРС США реализовала такую же по набору мер антикризисную программу, как и Банк Японии за все 15 лет рецессии. В глобальном масштабе заявленный объем государственной помощи экономике превысил 20% мирового ВВП [10, с. 508]. Сама экономическая политика стала при этом в значительной степени нетрадиционной. Таргетирование инфляции, в частности, потеряло смысл в условиях, когда номинальные процентные

ставки опустились почти до нуля, и первоочередную угрозу представляли дефляционные тенденции и фактический паралич финансовых рынков. Фискальная устойчивость и разумный уровень государственного долга тоже отступили на второй план, уступив место антикризисным приоритетам.

Перед угрозой депрессии первоочередными задачами экономической политики стали преодоление кризиса ликвидности и «реанимация» финансовых рынков. Показательно, что бюджет участвовал в решении этих задач не менее активно, чем центральные банки. Стоит упомянуть, в частности, массовый выкуп у банков за счет бюджетных средств проблемных кредитов и ценных бумаг с целью восстановления платежеспособности банковской системы и надления ее дополнительными кредитными ресурсами (в США, например, правительство выделило на программу спасения проблемных активов 700 млрд долл.). Во многих случаях правительства вообще предпочли напрямую участвовать в восстановлении капитала банков путем приобретения части их акций. Сопровождавший все это рост государственного долга финансировался в основном путем эмиссии дополнительных денег. «Реанимируя» финансовые рынки, центральные банки зачастую действовали не как регуляторы, а как главные операторы этих рынков. Одним словом, экономическая политика действительно отчасти приобрела чрезвычайный характер.

Глобальный кризис самым серьезным образом повлиял на состояние и развитие мировой экономики. Он еще раз показал, что экономическая наука неспособна предвидеть потрясения таких масштабов и продолжительности. Случившееся, разумеется, резко активизировало дискуссию по самому широкому кругу вопросов современной макроэкономики, начиная с ее концептуальных основ и объяснения событий 1929–1933 гг. и заканчивая проблемами предупреждения имущественных пузырей и кредитных кризисов. Имеется немало предложений и в части реформирования экономической политики современных государств [3; 12].

Литература

1. Апокин А. О фундаментальных недостатках современной денежно-кредитной политики / А. Апокин [и др.] // Вопросы экономики. 2014. № 12. С. 80–100.
2. Бланшар О. Макроэкономика. 2-е изд. М. : Изд. дом Гос. ун-та — Высшей школы экономики, 2015.
3. Бланшар О., Делл'Арицци Дж., Мауро П. Переосмысливая макроэкономическую политику // Экономическая политика. 2010. № 3. С. 142–158.
4. Вудфорд М. Сближение взглядов в макроэкономике: элементы нового синтеза // Вопросы экономики. 2010. № 10. С. 17–30.
5. Кругман П. Выход из кризиса есть! М. : Азбука Бизнес, Азбука-Аттикус, 2013.
6. Кругман П. Возвращение Великой депрессии? Мировой кризис глазами нобелевского лауреата. М. : Эксмо, 2009.
7. Ку Р. Священный Грааль макроэкономики: уроки Великой рецессии в Японии. М. : Мысль, 2014.
8. Плущевская Ю. О состоятельности теоретического фундамента таргетирования инфляции и новокейнсианских моделей общего равновесия // Вопросы экономики. 2012. № 5. С. 22–36.
9. Скидельски Р. Кейнс. Возвращение Мастера. М. : ООО «Юнайтед Пресс», 2011.
10. Тарасевич Л. С., Гребенников П. И., Леусский А. И. Макроэкономика: учебник для бакалавров. 8-е изд. М. : Юрайт, 2012.
11. Уикенс М. Макроэкономическая теория: подход динамического общего равновесия. М. : Дело, 2015.
12. Государство и рынок: механизмы взаимодействия в условиях глобальной нестабильности экономических систем. Коллективная монография. СПб. : Министерство образования и науки Российской Федерации; Санкт-Петербургский государственный экономический университет, 2014.

References

1. Apokin A. *About fundamental shortcomings of modern monetary policy* [O fundamental'nykh nedostatkakh sovremennoi denezhno-kreditnoi politiki] / Apokin A. [etc.] // *Economy Questions* [Voprosy ekonomiki]. 2014. N 12. P. 80–100. (rus)
2. Blanshar O. *Macroeconomic* [Makroekonomika]. 2nd ed. M. : Publishing House of NRU Higher School of Economics [Izd. dom Gos. un-ta — Vyshei shkoly ekonomiki], 2015. 671 p. (rus)
3. Blanchard O., Dell'Ariccia G., Mauro P. *Rethinking Macroeconomic Policy* [Pereosmyslivaya makroekonomicheskuyu politiku] // *Economic policy* [Ekonomicheskaya politika]. 2010. N 3. P. 142–158. (rus)
4. Woodford M. *Convergence in Macroeconomics: Elements of the New synthesis* [Sblizhenie vzglyadov v makroekonomike: elementy novogo sinteza] // *Economy Questions* [Voprosy ekonomiki]. 2010. N 10. P. 17–30.
5. Krugman P. *Recovery from the crisis is!* [Vykhod iz krizisa est'!] M. : Azbuka-Business, Azbuka-Atticus, 2013. 320 p. (rus)
6. Krugman P. *Return of the Great depression? World crisis by eyes of the Nobel laureate* [Vozvrashchenie Velikoi depressii? Mirovoi krizis glazami nobelevskogo laureate]. M. : Eksmo, 2009. 336 p. (rus)
7. Koo R. *The Holy Graal of Macroeconomics: Lessons from Japan's Great Recession* [Svyashchennyi Graal' makroekonomiki: uroki Velikoi retsessii v Yaponii]. M. : Thought [Mysl'], 2014. 436 p. (rus)
8. Plushchevskaya Yu. *About a solvency of the theoretical base of targeting of inflation and new Keynesian models of the general balance* [O sostoyatel'nosti teoreticheskogo fundamenta targetirovaniya inflyatsii i novokeysianskikh modelei obshchego ravnovesiya] // *Economy Questions* [Voprosy ekonomiki]. 2012. N 5. P. 22–36. (rus)
9. Skidelski R. *Keynes. Return of the Master* [Keins. Vozvrashchenie Mastera]. M. : LLC United Press, 2011. 253 p. (rus)
10. Tarasevich L.S., Grebennikov P.I., Leusky A.I. *Macroeconomics* [Makroekonomika]: textbook for bachelors. 8th ed. M. : Urait, 2012. 686 p. (rus)
11. Wickens M. *Macroeconomic Theory: A Dynamic General Equilibrium Approach* [Makroekonomicheskaya teoriya: podkhod dinamicheskogo obshchego ravnovesiya]. M. : Business [Delo], 2015. 736 p. (rus)
12. *State and market: interaction mechanisms in the conditions of global instability of economic systems* [Gosudarstvo i rynek: mekhanizmy vzaimodeistviya v usloviyakh global'noi nestabil'nosti ekonomicheskikh system]. Collective monograph / SPb. : Ministry of Education and Science of the Russian Federation; St. Petersburg State University of Economics [Ministerstvo obrazovaniya i nauki Rossiiskoi Federatsii; Sankt-Peterburgskii gosudarstvennyi ekonomicheskii universitet], 2014. (rus)

Проблемные вопросы развития государственно-частного партнерства: тормоза и драйверы

Тукаев Вячеслав Александрович

Федеральная антимонопольная служба по Санкт-Петербургу
Заместитель руководителя управления
tukaev1971@mail.ru

РЕФЕРАТ

В статье освещены проблемные вопросы развития государственно-частного партнерства. Отражены формы организации ГЧП. Рассмотрен опыт применения нормативно-правовых актов в сфере ГЧП в зарубежных странах. Проведен анализ использования различных методов и инструментов реализации соглашений проектов ГЧП, которые присутствуют в зарубежных нормативно-правовых актах и в отечественном законодательстве. Указаны недостатки в законодательстве о ГЧП. Изучена проблематика целей и понимания результатов при реализации проектов ГЧП со стороны государства, частного инвестора и общества. Рассмотрено, в чем заключается сложность процедуры принятия решений в рамках ГЧП и как это отражается на финансовых условиях участия сторон.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

партнерство, бизнес, финансирование, проблемы, проект, анализ, соглашения, методы, взаимодействие

Tukaev V. A.

Problem Issues of Public-private Partnership Development: Brakes and Drivers

Tukaev Vyacheslav Aleksandrovich

Administration of the Federal Antimonopoly Service on St. Petersburg (Russian Federation)
Deputy Head
tukaev1971@mail.ru

ABSTRACT

In the article problem, issues of development of public-private partnership are taken up. Forms of the PPP organization are reflected. Experience of application of normative legal acts in the PPP sphere in foreign countries is considered. The analysis of use of various methods and instruments of implementation of agreements of projects of PPP that are present at foreign normative legal acts and at the domestic legislation is carried out. Shortcomings of the legislation on PPP are specified. The perspective of the purposes and understanding of results at implementation of projects of PPP from the state, the private investor and society is studied. It is considered what complexity of the procedure of decision-making within PPP consists in and as it is reflected in financial conditions of participation of the parties.

KEYWORDS

partnership, business, financing, problems, project, analysis, agreements, methods, interaction

В последнее время в России реализуется большое количество масштабных и социально значимых инвестиционных проектов, связанных со строительством объектов инфраструктуры, спортивных сооружений, освоением и развитием территорий и т. п. При этом проекты реализуются не только на федеральном, но и на региональном уровне. Очевидно, что для их осуществления необходимо огромное количество ресурсов, прежде всего — финансовых. В качестве источников финансирования тако-

го рода проектов в основном используются средства федерального и региональных бюджетов, что дает весьма ощутимую нагрузку на их расходную часть.

В этой связи, особенно в условиях кризиса, перед властями возникает дилемма: либо отказаться от реализации подобных проектов, что существенно ухудшит социально-экономические показатели развития регионов и страны в целом, либо реализовывать их «любой ценой», в том числе за счет увеличения бюджетных дефицитов, что также не является приемлемым решением. Одним из перспективных направлений решения данного вопроса является использование механизма государственно-частного партнерства (ГЧП), которое уже давно активно используется в большинстве стран с развитой экономикой, а в России только начинает развиваться. Соответствующий федеральный закон вступил в силу всего лишь год назад.

В том числе и по причине небольшого опыта реализации проектов ГЧП в России, развитие данной сферы и применение механизма ГЧП для осуществления социально значимых инвестиционных проектов связано с рядом проблем. На данные проблемы необходимо обращать внимание, выделять их, определять причины их возникновения, тем самым предполагая разработку мер на федеральном и региональном уровнях для снижения барьеров осуществления и развития проектов ГЧП, что будет способствовать расширению практики привлечения частного бизнеса к решению важных для общества в целом задач.

Анализ опыта реализации ГЧП в России, а также исследование литературных источников позволили автору выделить проблемы, которые, на его взгляд, являются действительным препятствием для эффективного развития и расширения сфер применения проектов ГЧП. Рассмотрим их более детально.

Проблема 1. Несовершенство нормативно-правовой базы ГЧП

Отечественное нормативно-правовое регулирование ГЧП пока еще недостаточно эффективно в силу своей маленькой истории, национальных особенностей инициации и принятия нормативно-правовых документов и ряда других причин. Законодательство о ГЧП должно регулировать данную сферу, предполагая, с одной стороны, регламентацию форм применения соглашений между частным и публичным партнерами (государством или муниципалитетом), а с другой — применение основных инструментов регулирования инициации и реализации данных проектов. С этой точки зрения можно рассмотреть опыт применения нормативно-правовых актов в сфере ГЧП в странах с развитой экономикой, а также провести анализ отечественной законодательной базы с учетом недавно введенного Федерального закона «О государственно-частном партнерстве...»¹.

По результатам проделанной работы мы полагаем, что необходимо отметить два ключевых момента. Первый момент — это разнообразие форм организации ГЧП. Анализ зарубежного опыта позволил дополнить присущий российской регуляторной практике список форм взаимодействия в рамках ГЧП. Перечень возможных форм организации взаимодействия сторон в рамках ГЧП может выглядеть следующим образом [1, 3, 4]:

1. Проектирование и строительство с передачей прав (*Design/Build and transfer*).

В данной форме взаимодействия частная сторона осуществляет полный комплекс работ по созданию объекта инфраструктуры (от проектирования до строительства), а затем за определенную компенсацию передает его в собственность государства.

¹ Федеральный закон № 224-ФЗ от 13.07.2015 г. «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

2. *Строительство объекта с передачей в собственность государства с правами на дальнейшую эксплуатацию и получение дохода (ВТО).* В данной форме порядок действий сторон следующий: частная сторона осуществляет строительство или реконструкцию объекта инфраструктуры, затем передает его в собственность государства, но впоследствии имеет возможность его эксплуатации и получения дохода от его использования.
3. *Строительство, эксплуатация с последующим передачей в собственность государства (ВОТ/ДВТО).* Эта форма организации ГЧП схожа с предыдущей, но отличается одним принципиальным моментом — передача в собственность государства объекта инфраструктуры осуществляется после эксплуатации объекта частной стороной в течение некоторого времени.
4. *Проектирование/строительство/реконструкция с последующей арендой государством (ВОЛ / ДВОЛТ / ДВОЛ / ДВОЛТ).* Особенностью данной формы ГЧП является то, что после проектирования, строительства (или реконструкции) объекта частная сторона передает данный объект государству в аренду с дальнейшей возможностью выкупа.
5. *Эксплуатация объекта частной стороной при государственной собственности на объект (Operation and maintenance).* Частная сторона осуществляет использование объекта инфраструктуры, получает с него доход, но права собственности на объект остаются у государства.
6. *Проектирование/строительство/реконструкция, финансирование и эксплуатация за компенсацию от государства (ДВФО/ПФИ).* Частная сторона осуществляет проектирование, строительство/реконструкцию объекта инфраструктуры, финансирование указанных процессов, а также эксплуатацию объекта по стандартам качества, согласованным с государством, а последнее выплачивает частному партнеру денежную компенсацию.
7. *Совместное предприятие.* Создание совместного предприятия с правами, ответственностью и разделением дохода в зависимости от доли участников. Вторым моментом, на который необходимо обратить внимание, является использование различных методов и инструментов реализации соглашений проектов ГЧП, которые присутствуют в зарубежных нормативно-правовых актах и в отечественном законодательстве. В качестве основных норм, которые должны регулировать ГЧП и присутствовать в нормативно-правовых документах, нами были выбраны следующие:
 - 1 — формирование специальных структур для реализации ГЧП;
 - 2 — механизм отбора проектов;
 - 3 — гибкость условий ГЧП;
 - 4 — согласованность действий между кредиторами;
 - 5 — наличие прямого соглашения между сторонами;
 - 6 — гибкое описание объекта соглашения для расширения сфер применения ГЧП;
 - 7 — распределение прав собственности и возможность передачи объекта в собственность;
 - 8 — механизм реализации заложенных прав между несколькими инвесторами;
 - 9 — механизм дальнейшей уступки/переуступки прав;
 - 10 — обеспечение прав частной стороны при изменении законодательства;
 - 11 — механизм обеспечения прозрачности принятия решения о проекте ГЧП и дальнейшей его реализации.

Сравнительный анализ данных норм в отечественном и зарубежном законодательстве приведен в табл. 1.

Как видно из таблицы, появление нового федерального закона, непосредственно регулирующего сферу государственно-частного партнерства, позволило ликвидировать несколько проблемных зон в нормативно-правовом регулировании данной

**Анализ правовых норм, регулирующих ГЧП в отечественном
и зарубежном законодательстве**

Страна Закон	Норма										
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Россия Федеральный закон № 224-ФЗ «О гос.- частном партнерстве...»	-	+	-	+	+	-	+	-	+	+	-
Россия Федеральный закон № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Россия Изменения в БК РФ, НК РФ, Закон об «Росавто- дор»	+	-	-	-	-	+	-	-	-	-	-
Региональные законы субъектов РФ	-	-	+	-	-	-	-	-	-	+	-
Франция Законы: № 2002-1094 от 29.08.2002 г., № 2002- 1138 от 9.09.2002 г.	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Германия Закон «О развитии ГЧП»	+	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+
ВЕЛИКОБРИТАНИЯ (нормы гражданского права)	+	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Япония Законы о частной иници- ативе, о национальной собственности	+	+	+	-	-	-	-	-	+	-	+
Австралия «О дорогах», «О телеком- муникациях» и пр.	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Польша, Хорватия, Греция, Словения	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	+
Бразилия, Греция, Маврикий	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Примечание: «+» — норма присутствует; «-» — норма отсутствует

сферы. К примеру, появились нормы, более полно разъясняющие механизм распределения прав и ответственности как при реализации данных проектов, так и после строительства объектов. Также следует отметить возможность залога объекта ГЧП в целях финансирования проекта, отсутствие требования об обяза-

тельности типовых/примерных соглашений, утвержденных постановлениями Правительства РФ.

К сожалению, остались несколько проблемных мест, указывающих на недостатки законодательства о ГЧП. В частности, автор к ним относит следующие:

- во-первых, новый закон о ГЧП жестко регламентирует сферы применения, а точнее — объекты, которые могут быть включены в проект ГЧП, что значительно сократило данный перечень по сравнению с предыдущими нормативно-правовыми актами;
- во-вторых, несмотря на наличие такой формы как муниципально-частное партнерство, местные власти все равно обязаны согласовывать проекты с федеральными структурами, что при наличии жестких сроков заключения соглашения значительно усложняет данный процесс;
- в-третьих, практически отсутствует распространенная за рубежом практика частной инициативы при реализации проектов ГЧП, что может снизить интерес частных сторон при участии в проектах ГЧП.

Тем не менее, введение нового закона позволило понятнее и проще осуществлять процессы соглашения и реализации проектов ГЧП.

Проблема 2. Конфликт интересов «государство — частный инвестор — общество»

Сущность данной проблемы заключается в том, что задействованные при реализации проектов ГЧП стороны имеют разные по своей природе цели и понимание результатов данных проектов. Несмотря на очевидные преимущества, которые имеют все участники ГЧП, существует ряд моментов, способных нивелировать данные достоинства и преуменьшить значимость результатов проектов ГЧП для одной из сторон. Иногда данная проблема возникает в случае некачественного или несвоевременного исполнения одной из сторон своих обязательств.

Но в ряде проектов такая ситуация связана с разнонаправленностью интересов сторон. Также следует подчеркнуть, что при реализации ГЧП присутствует и третья сторона — общество, поскольку большинство проектов связано либо с социальной ориентированными новыми проектами, либо с обеспечением текущей жизни населения. Особенно много проектов из последней группы, поскольку они выполняются в сфере жилищно-коммунального хозяйства. С учетом изложенного, по мнению автора, можно выделить ключевые цели каждой из сторон и систематизировать их в форме табл. 2.

В то же время, как показывает практика, не все проекты позволяют достичь целей каждой из сторон, что не в последнюю очередь связано с недобросовестным исполнением проектов со стороны государственных структур или частного инвестора. Не в последнюю очередь это связано и с существующим противоречием целей, которые изначально имеютя у данных сторон. Частный инвестор хочет как можно более быстрого возвращения вложенных средств и получения максимально возможного предпринимательского дохода, в то время как государство (и, скорее всего, общество) заинтересовано в максимизации социального и инфраструктурного эффекта, что не всегда совпадает с понятием экономической эффективности.

Таким образом, государственно-частное партнерство изначально содержит в себе внутренний конфликт, который усугубляется негативными воздействиями окружающей для партнерства экономической и политической среды, техническими условиями, т. е. наличие рисков порождает противоречия между государством и бизнесом в рамках ГЧП. Вышеперечисленные риски усугубляются следующими обстоятельствами [2]: отсутствием реальной ответственности государственных структур за реализацию проекта; риском сокращения или прекращения финанси-

Ключевые цели государства, частного инвестора и общества при реализации проектов ГЧП

Сторона	Ключевые цели
Государство	<ul style="list-style-type: none"> • экономия бюджетных средств; • ускорение процессов формирования социально-экономической инфраструктуры; • создание новых рабочих мест
Частный инвестор	<ul style="list-style-type: none"> • участие в крупных инвестиционных проектах с последующим извлечением предпринимательской выгоды; • частичная компенсация затрат
Общество	<ul style="list-style-type: none"> • получение эффективно работающего объекта инфраструктуры; • решение социальных или жилищных проблем за счет формирования инфраструктуры

рования проекта в случае изменения приоритетов бюджетных расходов; сложностями разрешения конфликтных ситуаций/споров с государственными структурами; ненадлежащим выполнением условий контракта со стороны органов власти; сложностью выхода из проекта и возврата вложенных инвестиций.

В связи с этим автор пришел к выводу о необходимости совершенствования существующего механизма планирования, организации и реализации (одним словом — управления процессами) проектов ГЧП.

Проблема 3. Слишком сложная процедура принятия решений в рамках ГЧП, в том числе меняющаяся финансовые условия участия сторон

Порядок принятия решения о начале проекта ГЧП, о выборе участников для его реализации и самой реализации является сложным и длительным, в процессе которого могут меняться условия самого проекта и состояние его участников, что, опять же, сказывается на сроках.

Принятие решения об инициации проекта ГЧП и начало его реализации — процедура достаточно сложная, что обусловлено рядом причин. Наиболее существенными из них являются, во-первых, попытка государства повысить надежность проекта за счет сложной процедуры отбора частных инвесторов и общественного обсуждения и, во-вторых, непосредственного участия государственных структур, поскольку уровень бюрократизации данной системы очень высок, а скорость принятия решений — низкая.

Поскольку сроки принятия решений затянуты, за это время могут меняться внешние и внутренние экономические условия, финансово-экономическое положение частного инвестора и размер бюджетного финансирования со стороны государства, а также ряд других параметров, способных сказаться на условиях инициации и реализации проекта, что приводит к удлинению сроков. Поэтому зачастую при реализации средних и крупных проектов ГЧП возникает «замкнутый круг»: сложность процедуры увеличивает сроки, что сказывается на изменении условий, что, в свою очередь, удлиняет сроки принятия решения и т. д.

В качестве основы для анализа сроков принятия решений о выборе участников и принятии решения по проектам ГЧП можно взять рекомендации Минэкономразвития РФ, в которых прописаны процессы осуществления проектов ГЧП. Данные рекомендации раскрывают два ключевых момента в принятии решений в рамках ГЧП [4]: во-первых, в новом законе о ГЧП по сравнению с законом о концессион-

ных соглашениях удлинилась процедура по принятию решения от инициации проекта до проведения конкурса; во-вторых, установлены сроки для каждого из этапов принятия решений для осуществления проекта ГЧП. Согласно закону, максимально допустимая законодательством длительность сроков осуществления ГЧП составляет 465 дней.

То есть государство уже в законодательстве допускает согласование проектов в сроки, превышающие год. Формально это максимальные сроки, однако большинство соглашений по средним и крупным проектам ГЧП укладывалось именно в них. В этих сроках заключена определенная проблема. В существующих условиях отечественной экономики годовой промежуток времени является внушительным временным отрезком, в течение которого может поменяться, к примеру, не только финансово-экономическое положение частной стороны, и она не будет способна в полной мере или совсем реализовывать свои обязательства, на которые рассчитывали при инициации соглашения. Период проведения соглашений для реализации проектов ГЧП превышает бюджетный период планирования (бюджетный год), и следовательно, условия бюджетного финансирования на момент инициации соглашений и непосредственно на момент открытия и проведения конкурса могут существенно отличаться.

К примеру, именно с этим связано увеличение реальных сроков заключения соглашений по проекту «Западный скоростной диаметр», где от момента инициации заявки на ГЧП до конкурсного отбора прошло более полутора лет при заявленном нормативном ограничении в 11/3 года.

В качестве выводов необходимо отметить, что данный перечень проблем не является исчерпывающим. Однако именно данные проблемы, на взгляд автора, являются ключевыми, и на их разрешение должно быть ориентировано внимание власти как федерального, так и регионального уровней.

Литература

1. Аналитический обзор «Сравнение законодательства о ГЧП». М. : НП «Центр развития государственно-частного партнерства», 2011.
2. Гильдебрант О. В., Мильто Е. В., Хохлова Г. И. Государственно-частное партнерство: сущность и проблемы взаимодействия в России // Молодой ученый. 2016. № 12. С. 1202–1205.
3. Маховикова Г. А., Ефимова Н. Ф. Государственно-частное партнерство: зарубежный опыт и российские реалии. СПб. : Изд-во СПбГЭУ, 2013.
4. Рекомендации по реализации проектов государственно-частного партнерства. Лучшие практики. М. : Министерство экономического развития РФ, 2016.

References

1. Analytical review "Comparison of the legislation on PPP" [Analitycheskii obzor «Sravnenie zakonodatel'stva o GChP»]. M. : NP Center of Development of Public-private Partnership [NP «Tsentr razvitiya gosudarstvenno-chastnogo partnerstva»], 2011. (rus)
2. Gildebrant O.V., Milto E.V., Khokhlova G.I. *Public-private partnership: essence and problems of interaction in Russia* [Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: sushchnost' i problemy vzaimodeistviya v Rossii] // Young scientist [Molodoi uchenyi]. 2016. No. 12. P. 1202–1205. (rus)
3. Makhovikova G.A., Yefimova N.F. *Public-private partnership: foreign experience and Russian realities* [Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: zarubezhnyi opyt i rossiiskie realii]. SPb. : Publishing house of the Saint-Petersburg University of Economics [Izd-vo SPbGEU], 2013. 251 p. (rus)
4. *Recommendations on implementation of projects of public-private partnership. The best practices* [Rekomendatsii po realizatsii projektov gosudarstvenno-chastnogo partnerstva. Luchshie praktiki]. M. : Ministry of Economic Development of the Russian Federation [Ministerstvo ekonomicheskogo razvitiya RF], 2016. (rus)

Вертакова Ю. В., Курбанов А. Х., Плотников В. А.

Государственная экономическая политика в системе государственного управления: особенности разработки и реализации в России *

Вертакова Юлия Владимировна

Юго-Западный государственный университет (Курск)
Заведующий кафедрой региональной экономики и менеджмента
Доктор экономических наук, профессор
vertakova7@ya.ru

Курбанов Артур Хусаинович

Военная академия материально-технического обеспечения имени генерала армии А. В. Хрулева
Профессор кафедры материального обеспечения
Доктор экономических наук, доцент
kurbanov-83@yandex.ru

Плотников Владимир Александрович

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Научный редактор издательско-полиграфического центра
Профессор кафедры общей экономической теории и истории экономической мысли Санкт-Петербургского государственного экономического университета
Профессор кафедры региональной экономики и менеджмента Юго-Западного государственного университета
Доктор экономических наук, профессор
plotnikov_2000@mail.ru

РЕФЕРАТ

В статье исследуется соотношение категорий «государственное управление» и «государственная экономическая политика». На основе проведенного сопоставления показано, что государственная экономическая политика, с одной стороны, является формой государственного управления, с другой — методы ее реализации шире, чем у государственного управления, и обладают более комплексным характером по сравнению с традиционными методами государственного управления. Выявлены направления реализации государственной экономической политики в современной России, а также специфика ее осуществления.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

государственное управление, государственная экономическая политика, государственное регулирование экономики, экономика России

Vertakova Yu. V., Kurbanov A. Kh., Plotnikov V. A.

The State Economic Policy in System of Public Administration: Features of Development and Realization in Russia

Vertakova Yulia Vladimirovna

Southwest State University (Kursk, Russian Federation)
Head of the Chair of Regional Economy and Management
Doctor of Science (Economics), Professor
vertakova7@ya.ru

* Публикация подготовлена при поддержке гранта Президента РФ по государственной поддержке ведущих научных школ № НШ-9726.2016.6 «Реализация государственной экономической политики посредством развития инструментов стратегического и индикативного планирования».

Kurbanov Arthur Husainovich

Military Academy of Logistics named after Army General A.V. Khrulev (Saint-Petersburg, Russian Federation)
 Professor of department of material security
 Doctor of Science (Economy), Associate Professor
 kurbanov-83@yandex.ru

Plotnikov Vladimir Aleksandrovich

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)
 Scientific Editor of the Publishing and Printing Center
 Saint-Petersburg State University of Economics
 Professor of the Chair of General Economic Theory and History of Economic Thought
 Southwest State University
 Professor of the Chair of Regional Economy and Management
 Doctor of Science (Economy), Professor
 plotnikov_2000@mail.ru

ABSTRACT

In the article the ratio of categories “public administration” and “state economic policy” is investigated. On the basis of the carried-out comparison it is shown that the state economic policy, on the one hand, is a form of public administration, with another — methods of her realization are wider, than at public administration, and have more complex character, in comparison with traditional methods of public administration. The directions of realization of the state economic policy in modern Russia, and also specifics of her implementation are revealed.

KEYWORDS

public administration, state economic policy, state regulation of economy, economy of Russia

Основной формой воздействия государства на национальную экономику является реализуемая им государственная экономическая политика (ГЭП). В соответствии с общепринятым определением политики, в широком смысле, ГЭП можно определить как систему мер, реализуемых государственными органами с целью воздействия на национальную экономику, придания ей некоторых целевых свойств (темпов экономического роста, уровня инфляции и занятости, отраслевой и территориальной структуры производства и пр.).

На первый взгляд кажется, что ГЭП является формой более широкого вида активности государственных органов — государственного управления. Что обозначает последний термин? В литературе имеется достаточно большое число его трактовок. Упомянем некоторые из них. Так, В. Г. Атаманчук считает, что государственное управление — это организующее и регулирующее воздействие государства на общественную и частную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на властную силу государства [2].

В учебнике под ред. В. А. Козбаненко [6] государственное управление рассматривается как деятельность по реализации законодательных, исполнительных, судебных и иных властных полномочий государства. Целью этой деятельности является выполнение организационно-регулирующих и служебных функций государства. Сходной точки зрения придерживается В. Т. Батычко, в работе которого указано, что государственное управление — это исполнительно-распорядительная деятельность, осуществляемая с использованием метода власти и подчинения [4]. Государственное управление, по мнению этого автора, обеспечивает организацию совместной деятельности людей в масштабах общества посредством мер, предпринимаемых соответствующими органами власти.

Проведенного краткого обзора некоторых типичных взглядов на существо государственного управления (ГУ) достаточно, чтобы выделить его основные признаки и сопоставить их с признаками ГЭП. Итак, и ГУ, и ГЭП реализуются

государственными органами, которые являются субъектами указанной деятельности; они осуществляются для достижения конкретных, четко обозначенных целей; они реализуются в правовом поле на регулярной, постоянной, непрерывной основе (в чем состоит их отличие, например, от реализации судебной власти). При этом если ГУ — широкая категория, распространяющаяся на все многообразие социальных отношений, то ГЭП затрагивает лишь экономические отношения в обществе.

На основании рассмотренных признаков можно было бы считать, что ГЭП есть форма реализации ГУ в конкретной сфере регулирования социальных процессов — экономической. Но есть и иное, более существенное различие рассматриваемых категорий. Оно определяется существом полномочий, реализуемых в процессе осуществления ГУ и ГЭП. Обратимся к приведенной выше трактовке ГУ, данной В.Т. Батычко. Этот автор указывает, что эта деятельность государства осуществляется с использованием метода власти и подчинения. То есть принципиально важно, что для ГУ характерна властная основа.

Для осуществления ГЭП в модели либерального (с позиций экономической теории) государства, которая сформирована в России (как и во многих других странах мира, прежде всего — развитых), широко используются не прямые, а косвенные методы воздействия на экономические процессы. То есть с целью влияния на поведение экономических субъектов, государственные органы используют не столько методы власти и подчинения, сколько заняты формированием условий, стимулирующих общественно-целесообразное поведение бизнеса. То есть государственная экономическая политика, для достижения высокой эффективности своей реализации, должна иметь комплексный характер.

Характерным примером, иллюстрирующим высказанную нами идею, является такое актуальное направление современной ГЭП, как стимулирование импортозамещения. Эта тема неоднократно затрагивалась нами в более ранних публикациях [7; 14; 19 и др.]. Уделяют большое внимание этой проблеме и другие авторы [9; 10; 13; 16; 18 и др.]. О необходимости локализации производства в России говорится довольно давно. По этому поводу государственными органами принимаются достаточно энергичные меры. Однако они не всегда результативны в достаточной степени, как это происходит, например, в фармацевтике [3].

Что является причиной складывающейся ситуации? Очевидно, что проблема импортозависимости и вытекающая из нее задача расширения импортозамещения волнует в первую очередь государство и общество в целом. Импортозамещение в рамках ГУ и ГЭП воспринимается как одно из направлений снижения зависимости экономики страны от внешних акторов, т. е. как инструмент повышения экономической безопасности на страновом уровне. В то же время для бизнеса импортозамещение не является столь актуальной проблемой.

Действительно, если речь идет о конечной продукции, например продуктах питания, национальные предприятия заинтересованы в замещении на внутреннем рынке иностранных аналогов. Так, согласно данным Росстата, в январе–июле 2016 г. производство мяса в России увеличилось на 13,3% по отношению к аналогичному периоду прошлого года. При этом, по данным Минсельхоза России за январь–май 2016 г., наиболее впечатляющая динамика — по свинине. Прирост производства здесь составил 15,4%, увеличившись до 1,389 млн т. поголовье свиней в стране за первые семь месяцев года (данные Росстата) выросло на 6,4%, составив 23,4 млн голов. В этой сфере импортозамещение «работает», предпринимаемые государством меры дают положительный результат.

Если же речь идет о B2B-сегменте, то здесь ситуация не столь однозначна. Для заказчиков производственного оборудования, электронных компонентов, химических субстанций и мн. др. важна не страна происхождения этих сырьевых товаров и мате-

риалов, а их ценовые и качественные характеристики. Последние во многом определяются объемами производства (эффект масштаба) и сроком существования поставщиков на рынке (эффект освоения/обучения). Поэтому переориентироваться на отечественных поставщиков и стремиться к импортозамещению, несмотря на призывы правительства, многие крупные компании не торопятся. Они не видят в этом экономического смысла. И принудить к импортозамещающим стратегиям частный бизнес (по крайней мере, легитимно) государство попросту не может.

Приведем типичный пример, разобранный в работе И. Д. Котлярова [11]. Так, несмотря на то, что нефтяной комплекс России нуждается в модернизации своей технологической основы, основными поставщиками высокотехнологичных услуг нефтесервиса в нашей стране выступают иностранные компании. Наблюдаемые в отрасли под влиянием проводимой ГЭП процессы являются «псевдоимпортозамещением». В угоду предъявляемым требованиям комплектующие, производимые зарубежной компанией за границей, собираются в готовое изделие или вовсе фасуются в России. И такой продукт выдается за продукт отечественного производства. Юридически — все корректно.

Но с точки зрения экономической сути процессов, это — не импортозамещение, так как оно не сопровождается локализацией производства, не происходит обмена технологиями (ввиду нежелания или вовсе прямого запрета со стороны правительства страны, в котором расположено предприятие-производитель, стратегического сотрудничества с нашими компаниями), не создается добавочная цепочка создания ценности на территории России (поскольку существует прямой риск того, что она может переориентироваться с обслуживания иностранного производителя на национальную компанию, изготавливающую конечный продукт) и т. д.

Из рассмотренных примеров, связанных с импортозамещением в современной России, следует, что ГЭП должна влиять не непосредственно на поведение субъектов хозяйствования, а на систему их экономических стимулов, формировать желательные стратегии поведения не напрямую, на основе реализации властных полномочий, а косвенным путем. В частности, локализация производства в России, по-видимому, должна осуществляться не одновременно, а поэтапно. Можно выделить по крайней мере три этапа: перенос на территорию страны завершающего этапа производства (создание т. н. «отверточных» сборочных производств) — формирование для перенесенного производства цепочек локальных поставщиков из местных производителей — создание преимущественно национальных цепочек создания стоимости, направленных на выпуск в стране конечного продукта, не только замещающего импорт на внутреннем рынке, но также экспортно ориентированного.

Реализация данного подхода невозможна без участия государства. Совершенно очевидно, что соответствующие мероприятия на всех этапах должны находить поддержку в рамках проводимой ГЭП, которая должна быть дифференцирована по этапам развития описанной выше процесса. И основными рычагами ее осуществления могут быть: формирование благоприятного инвестиционного климата и бизнес-среды для иностранных производителей (в интересах привлечения иностранного капитала эта мера, по всей вероятности, является обязательной), а также стимулирование и развитие отечественных производителей (без чего, собственно, невозможно импортозамещение).

Говоря об эффективности ГЭП, нельзя забывать о теневой экономике, которая в России, по некоторым оценкам, составляет до 16% ВВП, в ней заняты 13 млн россиян, что составляет 17–18% экономически активного населения [5]. Безусловно, за последние несколько лет государством были приняты различные меры для легализации теневых доходов: подвергнута реформированию налоговая система, что создало условия для вывода части доходов из необлагаемой теневой сферы;

ужесточена борьба с коррупцией (можно назвать вызвавшие резонанс ряд уголовных процессов против высокопоставленных чиновников); предприняты попытки по возвращению уже вывезенных капиталов путем формирования позитивного инвестиционного климата; выявляются и закрываются различные подпольные производства; усиливается контроль финансовых потоков, препятствующий отмыванию незаконных доходов. Важно отметить, что и в этом случае мы наблюдаем сочетание методов прямого и косвенного регулирования государством экономических процессов.

При проведении государственно-экономической политики в обязательном порядке необходимо учитывать роль частно-хозяйственных интересов. В более широком смысле, необходим механизм взаимной трансформации, предполагающий использование экономически активной бизнес-среды в интересах государства. Взаимодействие государства и бизнеса осуществляется в форме государственно-частного партнерства, предполагающего сочетание характерного для частного сектора стремления к получению прибыли и реализацию общественных интересов. И это именно «партнерство», которое подразумевает необходимость гармонизации интересов, а не властного давления государства на бизнес.

При обосновании и реализации мероприятий ГЭП, как свидетельствует отечественный и зарубежный опыт, необходимо принимать в расчет следующие факторы [17, с. 76]: существующую в стране модель экономической системы; проводимую государством экономическую политику, в части касающейся государственного регулирования предпринимательской деятельности; конъюнктуру внутреннего и внешнего рынка; макро- и микроэкономические цели, выдвигаемые правящей партией; степень зависимости страны от ведущих мировых держав и способность проведения самостоятельной экономической политики и др.

Реализация ГЭП в рамках рассматриваемой модели невозможна без соблюдения соответствующих принципов. Как свидетельствует отечественная и мировая практика, в основу проведения ГЭП в обязательном порядке должны быть заложены принципы системности, правовой регламентации, рациональности, аналитичности, адаптивности, разграничения полномочий, реалистичности и ряд других (см. табл.).

Рассматривая особенности и направления реализации ГЭП в России, нельзя не обратиться к изучению мировой практики планирования и осуществления программ экономического развития. Социально-экономические стратегии, реализуемые в разных странах мира, так же, как и системы хозяйствования, характеризуются значительным разнообразием и заслуживают пристального внимания и изучения применительно к конкретной стране.

Так, например, особенностью экономической политики Китая является ее направленность на достижение макроэкономических целей и повышение конкурентоспособности страны на мировом рынке. Государственная поддержка оказывается регионам с высоким экономическим и инвестиционным потенциалом, способным выступить «локомотивом» ускоренного развития экономики страны, а в отношении депрессивных регионов осуществляется политика т. н. «позитивной дискриминации» [1].

Можно выделить ряд общих признаков, характерных при организации и проведении ГЭП за рубежом:

- высокая степень государственного регулирования на различных этапах развития рыночной экономики, особая роль при этом принадлежит законодательной базе, обеспечивающей на всех уровнях экономики свободную конкуренцию и равновесие между саморегулированием и регулированием экономики институциональными структурами власти. То есть акцент делается на косвенных методах воздействия государства на бизнес;
- имеющиеся в странах институты развития и, в частности, государственные банки (или банки с государственным участием) вносят значительный вклад в ста-

Основные принципы проведения ГЭП

Название принципа ГЭП	Содержание принципа ГЭП
Принцип системности	Обеспечивается соблюдение логической последовательности и непрерывности мероприятий ГЭП в интересах достижения целостного результата
Принцип правовой регламентации	ГЭП должна реализоваться на основе использования существующей законодательной и нормативно-правовой базы на всех уровнях государственного управления
Принцип рациональности	Достижение целей ГЭП осуществляется наиболее эффективными методами (например, с участием не только государственного, но и частного, в т.ч. иностранного капитала) при повышении отношения результата к затратам
Принцип аналитичности	В рамках планирования и реализации ГЭП используется объективная и достоверная информация; количественная и качественная оценка показателей осуществляется с использованием научно обоснованного инструментария
Принцип адаптивности	Проводимая ГЭП должна располагать механизмами адаптации к возможным изменениям внешней и внутренней среды ее реализации
Принцип разграничения полномочий	Предполагает осуществление установленных законодательством РФ полномочий органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления муниципальных образований, в пределах которых участники ГЭП самостоятельно определяют ее цели и задачи применительно к РФ, субъектам РФ и муниципальным образованиям, а также пути достижения этих целей и решения этих задач
Принцип реалистичности	Состоит в том, что при определении целей и задач ГЭП и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации участники ГЭП должны исходить из возможности достижения целей и решения задач в установленные сроки с учетом ресурсных ограничений и рисков
Принцип ресурсной достаточности	При разработке документов ГЭП необходимо определить источники ресурсного обеспечения соответствующих мероприятий
Принцип результативности	Показатели, содержащиеся в документах, регламентирующих проведение ГЭП, и дополнительно вводимые при их корректировке, а также при оценке эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, должны соответствовать целям ГЭП

Составлено авторами по источникам [12, 17 и др.] и результатам собственных исследований.

новление отраслей национальной промышленности и инфраструктуры. Государственные инвестиционные банки, имеющие особый статус, эффективно функци-

онируют не только в развитых странах, но и в странах с переходной экономикой, осуществляя финансирование общественно значимых инвестиционных проектов, недостаточно эффективных с точки зрения коммерческого сектора [8];

- финансирование разработок и освоение новых технологий в силу значительной рискованности осуществляется с привлечением средств специальных инвесторов, готовых принять высокие риски. В роли таких инвесторов чаще всего выступают венчурные фонды, способные идти на риск ради высокой потенциальной прибыли успешных проектов, компенсирующей неудачные вложения (например, в США на данный момент функционирует более 900 венчурных компаний, которые ежегодно вкладывают в инновационные проекты порядка 40 млрд долл.) [15, с. 134].

Нам представляется, что этот опыт целесообразно использовать в России, после соответствующей адаптации и имплементации его нормативных элементов в российскую институциональную систему. Необходимо отметить, что результаты, полученные в ходе реализации ГЭП, определяют не только дальнейший вектор социально-экономического развития государства, но и напрямую влияют на формирование и развитие экономического потенциала Российской Федерации на мировой арене в современных условиях. При этом проводимая в нашей стране экономическая политика не должна быть скопирована с той или иной модели, успешно реализованной в одной или нескольких странах. Она должна быть непременно адаптирована к российской специфике.

Литература

1. *Акерман Е. Н.* Государственная экономическая политика в условиях новой экономики: автореф. дис. ... д-ра экон. наук. Томск, 2011.
2. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления. М. : Омега-Л, 2004.
3. *Балашов А. И.* Как добиться лекарственной независимости России? // ЭКО. 2016. № 2. С. 145–158.
4. *Батычко В. Т.* Административное право. Таганрог : ТТИ ЮФУ, 2008.
5. *Георгиева Е. Х.* Направления государственной экономической политики в сфере противодействия теневой экономике // Теория и практика общественного развития. 2014. № 11. С. 131–133.
6. *Государственное управление: основы теории и организации* / под. ред. В. А. Козбаненко. М. : Статут, 2000.
7. *Князьнеделин Р. А., Курбанов А. Х., Плотников В. А.* Государственный заказ как инструмент промышленной политики в оборонно-промышленном комплексе: теория и практика. СПб. : Копи-Р Групп, 2013.
8. *Конягина М. Н.* Банки с государственным участием в банковской системе Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра экон. наук. СПб., 2013.
9. *Костенко Р. Б.* Импортозамещение в российском сельском хозяйстве как составляющая проблемы самообеспечения продовольствием // Теория и практика сервиса: экономика, социальная сфера, технологии. 2015. № 1 (23). С. 41–45.
10. *Костин К. Б.* Концепция обеспечения энергетической безопасности (применительно к решению проблемы импортозамещения в электроэнергетике России) // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2015. № 1 (91). С. 32–43.
11. *Котляров И. Д.* Локализация производства как инструмент импортозамещения // ЭКО. 2016. № 8. С. 128–140.
12. *Лейберт Т. Б.* Инвестиционная политика экономических систем в современных условиях. М. : Издательство «Палеотип», 2007.
13. *Мантуров Д. В., Никитин Г. С., Осьмаков В. С.* Планирование импортозамещения в российской промышленности: практика российского государственного управления // Вопросы экономики. 2016. № 9. С. 40–49.
14. *Плотников В. А., Вертакова Ю. В.* Импортозамещение: теоретические основы и перспективы реализации в России // Экономика и управление. 2014. № 11. С. 38–47.

15. Положенцева Ю. С., Морковина С. С. Формирование эффективных инструментов финансирования кластерной политики на основе инновационно-инвестиционного потенциала // Социально-экономические явления и процессы. 2015. № 9. Т. 10. С. 133–139.
16. Пролубников А. В., Плотников А. В. Направления трансформации государственной экономической и промышленной политики в условиях экономических санкций и развития процессов импортозамещения // Теория и практика сервиса: экономика, социальная сфера, технологии. 2015. № 2 (24). С. 45–49.
17. Соловьева О. А. Государственное регулирование предпринимательства в условиях трансформации современной экономики / Челябинский государственный университет. Челябинск, 2012.
18. Чаргазия Г. Г. Развитие российской внешней торговли услугами в условиях изменения экономической конъюнктуры // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2015. № 3 (93). С. 154–158.
19. Черникова А. А., Вертакова Ю. В., Плотников В. А. Импортозамещение как инструмент экономической политики управления рисками импортозависимости: выбор подходов // Экономика и управление. 2016. № 10.

References

1. Akerman E. N. *The state economic policy in the conditions of new economy* [Gosudarstvennaya ekonomicheskaya politika v usloviyakh novoi ekonomiki]: Doctoral dissertation abstract. Tomsk, 2011. 47 p. (rus)
2. Atamanchuk G. V. *Theory of public administration* [Teoriya gosudarstvennogo upravleniya]. M. : Omega-L, 2004. (rus)
3. Balashov A. I. *How to achieve medicinal independence of Russia?* [Kak dobit'sya lekarstvennoi nezavisimosti Rossii?] // ECO. 2016. N 2. P. 145–158. (rus)
4. Batychko V. T. *Administrative law* [Administrativnoe pravo]. Taganrog : TTI SFU, 2008. (rus)
5. Georgieva E. H. *The directions of the state economic policy in the sphere of counteraction to shadow economy* [Napravleniya gosudarstvennoi ekonomicheskoi politiki v sfere protivodeistviya tenevoi ekonomike] // Theory and practice of social development [Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya]. 2014. N 11. P. 131–133. (rus)
6. *Public administration: bases of the theory and the organization* [Gosudarstvennoe upravlenie: osnovy teorii i organizatsii] / under edition of V. A. Kozbanenko. M. : Statute, 2000. (rus)
7. Knyaznedelin R. A., Kurbanov A. H., Plotnikov V. A. *State order as the tool of industrial policy in military-industrial complex: theory and practice* [Gosudarstvennyi zakaz kak instrument promyshlennoi politiki v oboronno-promyshlennom komplekse: teoriya i praktika]. SPb. : Copy-R Group, 2013. 240 p. (rus)
8. Konyagina M. N. *Banks with the state participation in a banking system of the Russian Federation* [Banki s gosudarstvennym uchastiem v bankovskoi sisteme Rossiiskoi Federatsii]: Doctoral dissertation abstract. SPb., 2013. 43 p. (rus)
9. Kostenko R. B. *Import substitution in the Russian agriculture as making self-sufficiency problems food* [Importozameshchenie v rossiiskom sel'skom khozyaistve kak sostavlyayushchaya problema samoobespecheniya prodovol'stvem] // Theory and practice of service: economy, social sphere, technologies [Teoriya i praktika servisa: ekonomika, sotsial'naya sfera, tekhnologii]. 2015. N 1 (23). P. 41–45. (rus)
10. Kostin K. B. *The concept of ensuring energy security (in relation to a solution of the problem of import substitution in power industry of Russia)* [Kontseptsiya obespecheniya energeticheskoi bezopasnosti (primenitel'no k resheniyu problemy importozameshcheniya v elektroenergetike Rossii)] // News of the St. Petersburg State University of Economics [Izvestiya Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta]. 2015. N 1 (91). P. 32–43. (rus)
11. Kotlyarov I. D. *Production localization as instrument of import substitution* [Lokalizatsiya proizvodstva kak instrument importozameshcheniya] // ECO. 2016. N 8. P. 128–140. (rus)
12. Leybert T. B. *Investment policy of economic systems in modern conditions* [Investitsionnaya politika ekonomicheskikh sistem v sovremennykh usloviyakh]. M. : Paleotip, 2007. 188 p. (rus)
13. Manturov D. V., Nikitin G. S., Osmakov V. S. *Planning of import substitution in the Russian industry: practice of the Russian public administration* [Planirovanie importozameshcheniya v rossiiskoi promyshlennosti: praktika rossiiskogo gosudarstvennogo upravleniya] // Economy Questions [Voprosy ekonomiki]. 2016. N 9. P. 40–49. (rus)

14. Plotnikov V.A., Vertakova Yu. V. *Import substitution: theoretical bases and the prospects of realization in Russia* [Importozameshchenie: teoreticheskie osnovy i perspektivy realizatsii v Rossii] // *Economy and management* [Ekonomika i upravlenie]. 2014. N 11. P. 38–47. (rus)
15. Polozhentseva Yu. S., Morkovina S. S. *Formation of effective instruments of financing of cluster policy based on innovative investment potential* [Formirovanie effektivnykh instrumentov finansirovaniya klasternoi politiki na osnove innovatsionno-investitsionnogo potentsiala] // *Social and economic phenomena and processes* [Sotsial'no-ekonomicheskie yavleniya i protsessy]. 2015. N 9. V. 10. P. 133–139. (rus)
16. Prolubnikov A. V., Plotnikov A. V. *The directions of transformation of the state economic and industrial policy in the conditions of economic sanctions and development of processes of import substitution* [Napravleniya transformatsii gosudarstvennoi ekonomicheskoi i promyshlennoi politiki v usloviyakh ekonomicheskikh sanktsii i razvitiya protsessov importozameshcheniya] // *Theory and practice of service: economy, social sphere, technologies* [Teoriya i praktika servisa: ekonomika, sotsial'naya sfera, tekhnologii]. 2015. N 2 (24). P. 45–49. (rus)
17. Solovyova O.A. *State regulation of business in the conditions of transformation of modern economy* [Gosudarstvennaya regulirovanie predprinimatel'stva v usloviyakh transformatsii sovremennoi ekonomiki] / Chelyabinsk State University. Chelyabinsk, 2012. 156 p. (rus)
18. Chargaziya G.G. *Development of the Russian foreign trade in services in the conditions of change of an economic environment* [Razvitie rossiiskoi vneshnei trgovli uslugami v usloviyakh izmeneniya ekonomicheskoi kon'yunktury] // *News of Saint-Petersburg State University of Economics* [Izvestiya Sankt-Peter-burgskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta]. 2015. N 3 (93). P. 154–158. (rus)
19. Chernikova A. A., Vertakova Yu. V., Plotnikov V. A. *Import substitution as tool of economic policy of risk management of dependence on imports: choice of approaches* [Importozameshchenie kak instrument ekonomicheskoi politiki upravleniya riskami importozavisimosti: vybor podkhodov] // *Economy and management* [Ekonomika i upravlenie]. 2016. N 10. (rus)

Человеческий капитал как инструмент государственного управления в сфере повышения конкурентоспособности региональной экономики: теоретические аспекты

Гонин Дмитрий Валерьевич

Ведущий специалист отдела профессионального развития Комитета государственной службы и кадровой политики Администрации Губернатора Санкт-Петербурга
Аспирант Северо-Западного института управления — филиала РАНХиГС (Санкт-Петербург)
boss.gonin@mail.ru

РЕФЕРАТ

В статье рассматривается актуальная на сегодняшний день проблема человеческого капитала и его места в повышении конкурентоспособности региональной экономики. Целью статьи является обоснование влияния человеческого капитала на повышение конкурентоспособности региональной экономики. Автор рассматривает теоретические аспекты человеческого капитала, предлагает уточненную трактовку понятия в контексте рассматриваемой проблематики. Уделено особое внимание методологии оценки уровня развития человеческого капитала региона. Автор на основе проведенного аналитического обзора попытался доказать прямую взаимосвязь уровня развития человеческого капитала ряда регионов России с их позицией в рейтинге конкурентной привлекательности региональных экономик. Обосновывается идея о том, что человеческий капитал является фундаментальным стратегическим ресурсом, основой экономического развития региона, страны в целом. Мы полагаем, что уровень развития человеческого капитала и уровень развития социально-экономической сферы имеют прямо пропорциональную зависимость, где первое является базисом, второе — результирующим показателем. Выявлена особенность, что высокий уровень развития человеческого капитала не характерен для стагнирующей или находящейся в упадке экономики, в которой конкурентные преимущества хозяйствующих субъектов развиты слабо. Предложенный теоретический подход будет интересен специалистам в сферах территориального развития и регионального управления, внедрения инноваций в региональную экономику. Методологическая основа проведенного исследования включает такие инструменты, как: анализ статистических данных, анализ источников, метод сравнения, метод индукции и другие. Данная проблема требует дальнейших исследований, поскольку мало изучена.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

человеческий капитал, повышение конкурентоспособности, конкурентная привлекательность, региональное развитие

Gonin D.V.

Human Capital as the Instrument of Public Administration in the Sphere of Increasing the Competitiveness of the Regional Economy: Theoretical Aspects

Gonin Dmitry Valerievich

Leading Expert of Department of Professional Development of Committee of Public Service and Personnel Policy of Administration of the Governor of St. Petersburg
Graduate student of North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)
boss.gonin@mail.ru

ABSTRACT

This paper considers the current problem of human capital and its place in increasing the competitiveness of the regional economy. The aim of the article is to study the impact of human capital on improving the competitiveness of the regional economy. Author studies the theoretical aspects

of human capital, offers a refined interpretation of the concept in the context of the considered problem. A special attention was paid to the methodology of evaluation the level of development of human capital in the region. Author on the basis of the analytical review tried to prove a direct correlation between the levels of human capital development in a number of regions of Russia with their position in the ranking of the attractiveness of competitive regional economies. It substantiates the idea that human capital is a fundamental strategic resource base of economic development of the region, the country as a whole. We believe that the level of development of human capital and the level of socio-economic sphere are directly proportional, where the first is the basis of the second — the result index. Revealed feature that a high level of human capital development is not typical for stagnating or in decline economics, in which the competitive advantages of business entities are poorly developed. This theoretical approach will be interesting for specialists in fields of territorial development and regional management, implementation of the innovations in the regional economy. The methodological basis of the study includes such tools as analysis of statistical data, analysis of the sources, comparison method, induction method, and others. This issue requires further research, because of the lack of the study.

KEYWORDS

human capital, improving competitiveness, the competitive appeal, regional development

Фундаментальные изменения в социально-экономической жизни общества на рубеже XX–XXI вв. обусловили назревший и вполне закономерный переход от индустриального типа организации социальной жизни населения к постиндустриальному или — как его еще называют — информационному типу. Принципиальной особенностью данного типа общества является многократно возросшая роль информации и знаний, автоматизации всевозможных процессов. На данном этапе в оборот входит понятие «экономики знаний», под которым в общих чертах понимается такая экономика, характерной и отличительной чертой которой становится человеческий капитал, являющийся основным фактором развития всех сфер общественной жизни. Спецификой «экономики знаний» является повышение качества человеческого капитала, производство новых знаний, разработка высоких наукоемких технологий, широкое распространение инновационных тенденций развития в различных отраслях народного хозяйства. То есть происходит переоценка ресурсной базы, изменение приоритетов экономики, перенос акцента с физического капитала на нематериальный капитал.

Становление и дальнейшее развитие идеи человеческого капитала имеет давние корни в истории экономической мысли. Одно из первых упоминаний в научных трудах содержится в известной работе Уильяма Петти «Политическая арифметика». Чуть позже Адам Смитт размышляет о значении человека, роли его знаний и умений в своем труде «Богатство народов». Важный вклад в осмысление данной проблемы внес Ж.Б. Сэй. Он утверждал, что профессиональные навыки и способности, приобретенные посредством затрат, ведут к росту производительности труда и в связи с этим могут рассматриваться как капитал. Предполагая, что способности человека могут накапливаться, Ж.Б. Сэй называл их капиталом [8, с. 103].

Интересен взгляд Карла Маркса на человека, его роль в общественном производстве. В гл. 13 «Капитала» К. Маркс очень точно отметил, что если на ранних («мануфактурных») стадиях развития капитализма относительно простые инструменты являлись дополнением к умелому работнику, то после развития машинного производства, наоборот, человек как «простая рабочая сила» стал дополнением к сложной машине. Когда массовая безработица была осознана как постоянное и «обычное» явление, в развитых странах европейской цивилизации окончательно победило убеждение, что человек — хотя и необходимый, но не очень редкий и, следовательно, не слишком ценный ресурс. Совершенствование экономики на длительный период стало прочно ассоциироваться,

главным образом, с изобретением новых механизмов и материалов, а не с совершенствованием самого человека¹.

В качестве самостоятельного направления экономического анализа теория человеческого капитала стала активно развиваться лишь в 50–60-х годах XX в. Ключевая роль в становлении и развитии теории принадлежит Т. Шульцу, который впоследствии был удостоен Нобелевской премии за научное обоснование и выдвижение теории человеческого капитала как таковой. Не менее фундаментальный вклад в развитие теории внес другой американский ученый, лауреат Нобелевской премии Г. Беккер. Именно он в своей книге «Человеческий капитал» разработал базовую теоретическую модель человеческого капитала. В дальнейшем именно эта книга стала отправной точкой проведения исследований в области человеческого капитала и была признана научным сообществом классикой современной экономической науки. В дальнейшем важное значение имели работы Й. Бен-Порэта, М. Блауга, Э. Лэзера, Р. Лэйарда, Дж. Минцера, Дж. Псахаропулоса, Ш. Розена, Ф. Уэлча, Б. Чизуика и др.

Т. Шульц определял человеческий капитал как все то, что представляет собой источник будущих удовлетворений или будущих заработков, или того и другого вместе; любой актив — материальный или человеческий, обладающий способностью генерировать поток будущих доходов [5, с. 64].

Г. Беккер одним из первых стал рассматривать человеческий капитал на микроуровне, на уровне организации, являющейся носителем всех знаний, умений, навыков его работников.

Так, С. Фишер дал следующее определение человеческого капитала: «Человеческий капитал есть мера воплощенной в человеке способности приносить доход. Он включает врожденные способности и талант, а также образование и приобретенную квалификацию» [4, с. 285].

На фоне обширного исследовательского опыта за рубежом, российская экономическая наука только набирает исследовательские обороты в данном направлении, но, тем не менее, уже имеет весьма интересные и заслуживающие высокого внимания наработки и полноценные труды. В России исследованием теории занимались и занимаются такие исследователи, как М. М. Критский, С. А. Дятлов, И. В. Ильинский, В. И. Романчин, Л. Г. Симкина и др. Например, Л. Г. Симкина рассматривает человеческий капитал «как основное экономическое отношение современного постиндустриального общества» [3, с. 122].

В условиях рыночной экономики человеческий капитал становится ключевым ресурсом, позволяющим организациям независимо от их организационно-правовой формы не только занять свою нишу на определенном рынке, но и выбиться в лидеры отрасли. Сегодня человеческий капитал имеет наибольший удельный вес в стоимости бизнеса, служит вектором развития, является запасом прочности, «точкой роста». По большому счету стоимость человеческого капитала организации можно определить как разность между рыночной стоимостью предприятия (если такое уместно) и его балансовой стоимостью. Образовавшаяся положительная разница есть тот нематериальный актив, тот драйвер роста компании, который оказывает ключевое воздействие на основные показатели финансово-хозяйственной деятельности субъекта рыночных отношений.

В связи с этим назревает объективная необходимость проведения многофакторной и структурированной оценки человеческого капитала. Оценка необходима преимущественно для понимания сложившейся конъюнктуры, для выработки дол-

¹Нуреев Р. М. Человеческий капитал и проблемы его развития в современной России [Электронный ресурс]. URL: <http://rustem-nureev.ru/wp-content/uploads/2011/01/333.pdf> (дата обращения: 28.11.2016).

госрочной стратегии региона. Кроме того, оценка позволяет выявить слабые места располагаемого организацией человеческого капитала и принять необходимые управленческие решения.

На сегодняшний день разработано достаточно много различных методик проведения оценки состояния человеческого капитала как отдельного индивида, так и организаций в целом, но единого подхода к оценке данного ресурса не выработано. Обусловлено это, прежде всего, спецификой предмета исследования. К тому же имеют место быть, во-первых, несовершенство технологий измерения, математических моделей, трудности статистического учета; во-вторых, для достоверной оценки человеческого капитала необходим учет ряда динамических факторов, которые в принципе оценить проблематично. Наряду с этим затруднительно предугадать последствия развития событий, вызванных совокупностью данных факторов. Поэтому проведение оценки, анализ получаемых результатов должны проводиться с учетом обозначенных обстоятельств.

Стоит отметить, что оценка структурных компонент человеческого капитала происходит на разных уровнях: микроуровень — человеческий капитал на индивидуальном уровне и человеческий капитал предприятий и фирм; мезоуровень — человеческий капитал крупных корпораций и регионов; макроуровень — совокупный человеческий капитал в масштабах национальной экономики (общества); мегауровень — объединенный человеческий капитал в глобальном, мировом масштабе [9, с. 162].

Несмотря на многообразие имеющихся методов оценки, выделяют несколько базовых подходов к оценке человеческого капитала. Первый основан на вложениях в развитие человеческого капитала (инвестиционный), предметом второго подхода является капитализация отдачи от уже произведенных инвестиций, третий подход позволяет оценить человеческий капитал по натуральным индикаторам — навыкам, компетенциям, уровню грамотности и т. д. Каждый подход при этом не лишен практических сложностей, но, тем не менее, вместе они являются наиболее универсальным инструментарием для проведения оценки человеческого капитала.

Первый подход, основанный на инвестициях в человеческий капитал, включает три метода: оценка произведенных затрат; оценка образовательной составляющей; стоимостная оценка величины человеческого капитала.

Метод оценки человеческого капитала предполагает проведение оценки с обязательным учетом всевозможных затрат, которые были направлены на поддержание жизнедеятельности человека. Сторонники данного способа оценки предполагают, что затраты на производство человеческого капитала должны быть приравнены только к тем затратам, которые способны увеличить производительные способности людей. Например, инвестиции в образование. Несмотря на простоту подсчетов при использовании данной методики, она позволяет подсчитать лишь часть накопленного человеческого капитала.

Другая методика ориентирована на оценку образовательной составляющей. Ее автор — Т. Шульц — делает акцент на расчете капитала трудовых ресурсов, а не только всего населения, и сравнение его с основным производственным капиталом. Так, затраты на формирование и развитие человеческого капитала состоят преимущественно из прямых государственных и частных инвестиций в сфере образования, а также включают расходы самих обучающихся на производство своей квалификации.

Рассмотренные методики позволяют оценить человеческий капитал на макроуровне, в связи с чем представляется интересным подход к стоимостной оценке человеческого капитала К.Н. Чигоряева, проводимый на микро — и мезоуровне. Суть данного метода сводится к тому, что все затраты на формирование человеческого капитала делятся на три составляющие: фонд оплаты труда работников, затраты на развитие интеллектуального капитала и затраты на поддержание и укрепление здоровья работников. Исходя из этого положения, формирование человеческого капитала становит-

ся прерогативой работодателя, а результат оценки — сумма инвестиций работодателя в персонал. Таким образом, использование рассмотренных подходов по отдельности не позволяет досконально измерить величину располагаемого человеческого капитала на любом уровне исследования.

Второй подход к оценке накопленного человеческого капитала предполагает учет денежных и неденежных выгод. Учет денежной отдачи от вложений в формирование человеческого капитала не составляет трудностей: денежные выгоды представляют собой сумму пожизненных заработков работника.

Достаточно проблематично оценить неденежные выгоды, связанные со снижением риска безработицы, перспективой карьерного роста, и практически невозможно дать рыночную оценку уровню удовлетворенности содержанием и условиями работы. К неденежному виду отдачи можно также отнести и выгоды, не касающиеся сферы рыночных отношений. Так, многие исследования доказывают корреляционную зависимость уровня здоровья и общей продолжительности жизни от количества лет обучения. Эта связь меняется в зависимости от работы и экономических условий, социально-психологических ресурсов, образа жизни человека, воздействия экологических факторов [7, с. 337–340].

Третий подход к оценке человеческого капитала предполагает учет показателей, характеризующих население с различных точек зрения. При использовании данного метода оцениваются уровень грамотности населения, среднее число лет обучения, численность учащихся в образовательных учреждениях различного уровня, численность исследователей, занятых в сфере НИОКР, инвестиции на развитие науки и образования и т. д., то есть показатели, которые характеризуют систему образования, профессиональной подготовки работников, развитие научного потенциала. Преимуществом данного подхода является использование полученных результатов в целях проведения межрегионального и межстранового сравнения объемов накопленного человеческого капитала. Хотя полученные оценки не в состоянии охватить весь диапазон знаний человека. Ключевой недостаток данной методики заключается в ее трудоемкости и отсутствии инструментария для оценки качественных характеристик населения.

Рассмотренные методики оценки человеческого капитала наглядно демонстрируют отсутствие универсального подхода к оценке, но, в свою очередь, позволяют при их комбинированном использовании получить максимально возможный объективный результат.

Оцененный человеческий капитал позволяет исследователю рассмотреть хозяйствующие субъекты с новой стороны, выявить закономерности тех или иных процессов, определить слабые места, разработать стратегию развития с учетом имеющихся ресурсов. Кроме того, в контексте региональной дифференциации оценка человеческого капитала на мезоуровне позволяет провести параллель между «качеством» населения территории и показателями, характеризующими эффективность проводимой в регионе социально-экономической политики.

Исследовательской задачей настоящей работы и является попытка доказать гипотезу о взаимосвязи уровня развития человеческого капитала региона и его позиции в рейтинге конкурентной привлекательности регионов.

На сегодняшний день существуют различные подходы к оценке конкурентоспособности хозяйствующих субъектов [10, 11]. Основу нашего исследования составит модернизированная методика, разработанная сотрудниками научно-исследовательской группы в Институте проблем региональной экономики РАН [1].

Оценка конкурентной привлекательности регионов в этой модели базируется на следующих факторах:

- экономическом (учитываются показатели интенсивности и эффективности экономической деятельности в регионе, прогрессивности структуры экономики с точки

зрения стратегического развития России, фондооснащенности экономики, инфраструктуры транспорта и связи региона);

- инновационном (учитываются показатели производства новых научных знаний и применения их в новой продукции, технологиях, технике);
- качестве жизни (учитываются показатели доходов населения и возможностей трудоустройства, качества жилищных условий, обеспеченности медициной, доступности культуры, спорта и туризма, безопасности проживания и неблагоприятного воздействия жизнедеятельности на окружающую среду);
- человеческом потенциале (учитываются показатели воспроизводства населения и его квалификации, заболеваемости, распространения вредных привычек и преступности).

Среднеарифметическая величина полученных балльных оценок по всем факторам представляет собой интегральную оценку, которая есть не что иное, как позиция региона в рейтинге конкурентной привлекательности. Используемые нами количественные характеристики факторов — это позиции регионов в соответствующем рейтинге.

Данный научно-методический материал послужит основанием для проведения нами сравнительного анализа величин некоторых показателей регионов и установления взаимосвязи с позицией рассматриваемых регионов в рейтинге конкурентной привлекательности регионов.

Для реализации поставленной задачи и наглядного отображения результатов выделены две группы регионов (по 5 субъектов РФ). Первая группа включает регионы-лидеры рейтинга, а именно: Москва, Санкт-Петербург, республика Татарстан, Московская и Нижегородская области; вторая группа включает регионы, замыкающие рейтинг: Оренбургская область, Еврейская автономная область, Курганская область, республики Алтай и Тыва.

Решение о формировании групп такого состава принято с целью доказать или опровергнуть корреляционную составляющую между уровнем развития человеческого капитала регионов и величинами некоторых ключевых показателей их социально-экономического развития. К таким показателям отнесем:

- 1) валовой региональный продукт на душу населения;
- 2) объем инвестиций в основной капитал (без бюджетных средств) на душу населения;
- 3) величину инновационной активности организаций;
- 4) удельный вес численности высококвалифицированных работников в общей численности квалифицированных работников в регионе;
- 5) общую численность безработных и коэффициент напряженности на рынке труда.

Отметим, что показатели, на основании которых рассчитывались рейтинги регионов по факторам, при их детальном рассмотрении содержат структурные компоненты, необходимые для оценки человеческого капитала. Таким образом, имеющийся в нашем распоряжении рейтинг конкурентной привлекательности регионов может быть признан тождественным рейтингу регионов по уровню развития человеческого капитала.

Указанные выше группы регионов, рейтинги по факторам и их интегральная оценка конкурентной привлекательности регионов, а также выборка показателей, характеризующих, на наш взгляд, ориентированность регионов на развитие «экономики знаний» сведены в табл. 1. Один из них, на наш взгляд, наиболее показательный — ВРП на душу населения, приведен на рис. 1 для наглядности.

Анализ представленных данных позволяет сделать следующие выводы.

1. По показателю валового регионального продукта на душу населения наблюдается колоссальный разрыв между группами регионов. Средняя величина ВРП на душу населения по первой и второй группам регионов составляет соответственно 537,9 тыс. руб. и 227,6 тыс. руб. Таким образом, деятельность регионов второй группы в среднем в 2,5 раза менее эффективна, чем регионов, отнесенных к первой группе.

Сравнительный анализ регионов по уровню конкурентной привлекательности

Субъект РФ	Рейтинги субъектов РФ					Наименование показателя					
	Рейтинг конкурентной привлекательности регионов по интегральной оценке	рейтинги по факторам				Валовой региональный продукт на душу населения, тыс. руб.	Инвестиции в основной капитал (без бюджетных средств) на душу населения, тыс. руб.	Инновационная активность организаций, %	Удельный вес численности высококвалифицированных работников в общей численности квалифицированных работников в регионе, %	Общая численность безработных, в процентах к экономически активному населению (уровень безработицы)	Коэффициент напряженности на рынке труда, единица
		человеческий потенциал	инновационный потенциал	качество жизни	экономический фактор						
Москва	1	6	4	1	1	1053,9	96,6	18,8	48,5	1,5	1,1
Санкт-Петербург	2	1	2	2	3	513,7	85,1	18,9	39,5	1,4	1,0
Республика Татарстан	3	10	6	3	7	434,5	131,4	20,5	31,6	3,9	2,5
Московская область	4	36	3	11	5	376,6	79,1	8,7	38,8	2,7	3,0
Нижегородская область	5	26	1	6	27	310,8	76,2	14,3	29,0	4,2	3,0
Оренбургская область	79	57	81	61	59	364,7	72,9	12,4	28,1	4,4	4,9
Еврейская автономная область	80	63	83	81	51	246,4	44,0	6,3	19,2	8,7	0,8
Курганская область	81	60	71	79	71	193,4	30,7	5,5	26,3	7,0	6,1
Республика Алтай	82	76	76	77	77	184,0	44,6	10,7	28,4	10,4	8,2
Республика Тыва	83	81	79	83	83	149,3	42,2	1,8	34,3	19,1	11,4

Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2015. P.32. Стат. сб. / Росстат. М., 2015.

2. По инвестициям в основной капитал из расчета на душу населения (здесь учитывается объем именно частных инвестиций) регионы первой группы демон-



Рис. 1. Распределение валового регионального продукта на душу населения, тыс. руб.

стрируют явное двукратное превосходство, т. е. с точки зрения частного инвестора указанные субъекты РФ являются максимально привлекательными. Безусловно, здесь сказываются и географические характеристики субъектов. Первая группа — это субъекты Северо-Западного, Центрального и Поволжского федеральных округов. Здесь развита логистика, более высокая плотность населения, наличие приграничных с европейскими государствами территорий, наличие морских и речных портов, развита промышленность и т. д. Все это, безусловно, оказывает ощутимое влияние на инвестиционную привлекательность. Но регионы второй группы имеют и свои уникальные характеристики: огромные посевные площади, месторождения полезных ископаемых, опять же наличие протяженных границ с рядом государств.

3. Инновационная активность хозяйствующих субъектов отражает темпы, масштабы и продолжительность разработки и внедрения нововведений, основанных на использовании достижений научно-технического прогресса и передового опыта. Регионы из первой пятерки в 80% демонстрируют существенный отрыв по данному показателю в сравнении с регионами второй группы. Отсюда и значительный удельный вес численности высококвалифицированных работников в общей численности квалифицированных работников. Хотя, стоит заметить, республика Тыва по данному показателю превосходит Нижегородскую область и республику Татарстан, при том, что в рейтинге Тыва занимает последнюю позицию. В этом случае необходимо учитывать поправку на очень высокий уровень безработицы в республике: в случае снижения уровня безработицы до средних показателей по стране, вполне вероятно существенное уменьшение доли высококвалифицированных работников в общей численности квалифицированных работников ввиду перераспределения рабочей силы по новым рабочим местам.

4. Как оказалось, одной из ключевых характеристик состояния экономики является ситуация на рынке труда, в том числе уровень безработицы. По официальным данным, уровень безработицы в России в 2014 г. составил 5,2%. Из табл. 1 видно, что все регионы первой группы имеют очень низкие показатели. Средняя величина уровня безработицы по второй группе составляет почти 10%. Здесь наблюдаются

существенные проблемы на рынке труда. Обратим внимание и на коэффициент напряженности рынка труда. Данный показатель отображает, какое число безработных граждан, состоящих на учете в службе занятости, приходится на одну заявленную предприятиями вакансию, т. е. определяется соотношение спроса и предложения на рабочую силу. Можно выделить два субъекта, где рынок труда наиболее сбалансирован — это Москва и Санкт-Петербург. В остальных регионах первой группы рассматриваемый показатель также существенно ниже среднего по стране, что характеризует ситуацию на региональных рынках труда как стабильную. А вот в Еврейской автономной области напротив наблюдается кадровый голод, несмотря на весьма высокий уровень безработицы. Здесь на 10 вакансий предприятий приходится 8 граждан, состоящих на учете в службе занятости. Подобная диспропорция может говорить лишь о том, что в регионе наблюдается структурный дефицит квалифицированных кадров.

Заключение

Проведенный анализ доказывает, что регионы выделенной нами первой группы имеют ярко выраженные конкурентные преимущества, позволяющие им успешно проводить политику опережающего развития. Регионам второй группы остается придерживаться догоняющей стратегии социально-экономического развития, одновременно решая структурные отраслевые проблемы, которых в избытке. Действительно, регионам, длительно находящимся в сложном экономическом положении со слаборазвитыми конкурентными преимуществами или вовсе при их отсутствии, характерен низкий уровень развития человеческого капитала. И только решение проблем с последним позволит таким регионам сменить состояние упадка или стагнации экономики на ее уверенный рост.

Проведенное исследование позволяет уточнить трактовку человеческого капитала с точки зрения повышения конкурентоспособности региональных экономик. Человеческий капитал представляет собой имеющийся в регионе запас человеческих ресурсов (а именно способностей, навыков и компетенций экономически активного населения), повышение качества которого придает региону дополнительные конкурентные преимущества и является мультипликатором регионального развития.

Таким образом, человеческий капитал является движущим фактором социально-экономического развития регионов. Развитие и рациональное использование данного ресурса является стратегическим приоритетом государства, создающим надежный фундамент для долгосрочного развития всех сфер общественной жизни. Наряду с этим важно отметить, что инвестиции в человеческий капитал не дают быстрого эффекта. Процесс является долгосрочным и крупнозатратным. Поэтому развитие человеческого капитала должно стать одной из основных (если не ключевой) целей региональных стратегий социально-экономического развития [6, с. 27–29].

Литература

1. Гринчель Б. М., Назарова Е. А. Методы оценки конкурентной привлекательности регионов: монография. СПб. : ГУАП, 2014.
2. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2015. Р32. Стат. сб. / Росстат. М., 2015.
3. Симкина Л. Г. Человеческий капитал в инновационной экономике. СПб. : ИНЖЭКОН, 2000.
4. Фишер С., Дорнбуш Р., Шмалензи Р. Экономическая теория. М. : Юнити, 2002.
5. Человеческий капитал: содержание и виды, оценка и стимулирование: монография / В. Т. Смирнов, И. В. Сошников, В. И. Романчин, И. В. Скоблякова; под ред. д. э. н., проф. В. Т. Смирнова. М. : Машиностроение-1, Орел : ОрелГТУ, 2005.

6. Гонин Д. В. Место и роль человеческого капитала в региональном развитии // Евразийский союз ученых. 2016. № 8 (29). Ч. 3.
7. Кирьянов Д. А., Сухарева Т. Н. Методы оценки человеческого капитала: анализ объективности и достаточности исходных данных // Теория и практика общественного развития. 2011. № 3. С. 337–340.
8. Плячкайтене И. М. Становление и развитие теории человеческого капитала // Молодой ученый. 2011. № 7. Т. 1. 176 с.
9. Пчелинцева И. Н. Теоретические подходы к формированию организационно-экономического механизма инвестирования семейного человеческого капитала // Вестник Саратовского государственного технического университета. 2008. № 1. С. 158–167.
10. Яновский В. В. Инновационный процесс и конкурентоспособность региона // Личность. Культура. Общество. Т. 8, 32 (30), 2006. С. 331–348.
11. Яновский В. В. Методологические проблемы управления конкурентоспособностью городских агломераций в постиндустриальной экономике // Региональная экономика: теория и практика. 2009. № 17 (110). С. 8–15.

References

1. Grinchel B. M., Nazarova E. A. *Evaluation methods of competitive appeal of regions: monograph [Metody otzenki i konkurentnoy privlekatelnosti regionov]* SPb. : GUAP, 2014. (rus)
2. *Regions of Russia. Socio-economic indexes* [Regiony Rossii. Socialno-ekonomicheskie pokazateli] 2015. P32 to Become. / Rosstat. M., 2015. 1266 p. (rus)
3. Simkina L. G. *A human capital in innovative economy* [Chelovechesky capital v innovatsionnoy ekonomike] SPb. : INZhEKON, 2000. (rus)
4. Fischer S., Dornbusch R., Shmalenzi R. *Economic theory*. [Economiceskaya teoriya] M. : Unity, 2002. (rus)
5. *Human capital: content and types, assessment and stimulation: Monograph* [Chelovechesky capital: sodержanie i vidy, otzhenka i stimulirovanie] / Smirnov V. T., Soshnikov I. V., Romanchin V. I., Skoblyakova I. V.; under the editorship of Dr. Econ. Sci. prof. V. T., Smirnov. M. : Mechanical engineering-1, Oryol : OryolGTU, 2005. (rus)
6. Gonin D. V. *The place and a role of a human capital in regional development* [Mesto i rol' chelovecheskogo kapitala v regionalnom razviti] // The Euroasian union of scientists [Evraziiskii soyuz uchenykh]. 2016. N 8 (29). Ch. 3. (rus)
7. Kiryanov D. A., Sukhareva T. N. *Evaluation methods of a human capital: analysis of objectivity and sufficiency of basic data* [Metody otzhenki chelovecheskogo kapitala: analiz obektivnosti i dostatochnosti ishodnykh dannykh] // Theory and practice of social development [Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya]. 2011. N 3. P. 337–340. (rus)
8. Plyachkaytene I. M. *Formation and development of the theory of a human capital* [Stanovlenie i razvitie teorii chelovecheskogo kapitala] // Young scientist [Molodoi uchenyi]. 2011. N 7. V. 1. (rus)
9. Pchelintseva I. N. *Theoretical approaches to forming of the organizational and economic mechanism of investment of a family human capital* [Teoreticheskie podhody k formirovaniyu organizatsionno-ekonomicheskogo mehanizma investirovaniya semeynogo chelovecheskogo kapitala] // Bulletin of the Saratov state technical university [Vestnik Saratovskogo gosudarstvennogo tekhnicheskogo universiteta]. 2008. N 1. P. 158–167. (rus)
10. Yanovskiy V. V. *Innovation process and the competitiveness of the region* [Innovatsionny process i konkurentosposobnost regiona] // Personality. Culture. Society [Lichnost'. Kul'tura. Obshchestvo]. V. 8, 32 (30), 2006. P. 331–348. (rus)
11. Yanovskiy V. V. *Methodological problems of management of competitiveness of the metropolitan areas in the post-industrial economy* [Metodologicheskie problem ypravleniya konkurentosposobnostyu gorodskih aglomeratsy v postindustrialnoy ekonomike] // Regional economy: theory and practice [Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika]. N 17 (110). 2009. P. 8–15 (rus)

ПРАВИЛА ОФОРМЛЕНИЯ СТАТЕЙ, ПРИНИМАЕМЫХ К РАССМОТРЕНИЮ РЕДАКЦИЕЙ

Предлагаем Вам разместить статьи в научно-практическом журнале «Управленческое консультирование», адресованном специалистам в различных отраслях государственного управления, ученым и преподавателям.

Журнал «Управленческое консультирование» входит в Перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук по следующим группам научных специальностей:

23.00.00. Политология;

07.00.00. Исторические науки и археология;

08.00.00. Экономические науки.

Статьи журнала включаются в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ), доступный по адресу <http://elibrary.ru> (Научная электронная библиотека). Сведения, касающиеся издания и публикаций включены в базу данных ИНИОН РАН и публикуются в международной справочной системе по периодическим и продолжающимся изданиям “Ulrich’s Periodicals Directory” (<http://ulrichsweb.serialssolutions.com/login>). Журнал включен в индексацию международной базы данных научных публикаций ERIH PLUS (<https://dbh.nsd.uib.no/publiseringskanaler/erihplus/>)

Издание выходит ежемесячно. Все статьи проходят научное рецензирование.

Правила оформления статей, принимаемых к рассмотрению редакцией

В соответствии с рекомендациями ВАК, редакцией устанавливаются требования к содержанию и оформлению публикуемых в нем статей.

Для публикации в журнале Северо-Западного института управления — филиала РАНХиГС при Президенте РФ «Управленческое консультирование» принимаются оригинальные научные материалы, соответствующие основной направленности издания, преимущественно связанной с исследованием процессов управления социально-экономическими и политическими системами, актуальных проблем государственного и муниципального управления, экономики, общества и реформ.

Требования к направляемым в редакцию материалам

1. Автор представляет в редакцию:

- ♦ распечатанный экземпляр статьи, подписанный автором, а также электронную версию статьи в формате Microsoft Word. Бумажный вариант должен полностью соответствовать электронному; в конце текста автором указывается: «Материал выверен, цифры, факты, цитаты сверены с первоисточником, материал не содержит сведений ограниченного распространения»
- ♦ две рецензии — внешнюю и внутреннюю, заверенные печатью.

2. Все представленные статьи проходят научную экспертизу. В случае если по результатам экспертной оценки получена отрицательная рецензия (статья рекомендуется к доработке или отклоняется от опубликования), автору направляется аргументированный отказ или рекомендации по доработке.

3. Рецензии хранятся в архиве редакции в течение одного календарного года с момента их представления и могут быть представлены по запросу авторов и ВАК Министерства образования и науки РФ.
4. Плата с аспирантов за публикацию рукописей статей не взимается.

Требования к оформлению материалов

1. Каждая статья должна быть сопровождается:
 - ◆ сведениями об авторах (на **русском и английском языках**), которые указываются в первой подстрочной ссылке — сноске (для нее следует использовать символ *) и включают в себя фамилию, имя, отчество полностью; ученую степень; ученое звание; место работы; должность; адрес электронной почты. После указания места работы в скобках указывается город;
 - ◆ **кратким рефератом на русском и английском языках**, раскрывающим основное содержание статьи (≈ 200–300 слов);
 - ◆ **ключевыми словами на русском и английском языках**.
2. Технические требования к материалу:
 - ◆ поля — 2,5 см везде;
 - ◆ номера страниц — в низу страницы, выравнивание — справа, номер на первой странице не указывается;
 - ◆ шрифт — Times New Roman;
 - ◆ аннотации, ключевые слова — 12 кегль, межстрочный интервал — 1;
 - ◆ основной текст — 14 кегль, межстрочный интервал — 1,5;
 - ◆ ссылки — затекстовые (вынесенные за текст документа и оформленные как список использованной литературы **в алфавитном порядке**), 12 кегль, межстрочный интервал — 1. **Ссылки на электронные ресурсы, правовые и законодательные акты, архивные материалы и газетные статьи даются постранично (в сносках) и не выносятся в список литературы, размещенный в конце статьи!**
3. Порядок расположения материалов:
 - ◆ инициалы и фамилия автора(-ов). Расположение — по центру, кегль — 12. Ссылка на сведения об авторе(-ах);
 - ◆ название статьи (на русском и английском языках). Расположение — по центру, кегль — 14, полужирный шрифт;
 - ◆ краткий реферат на русском языке;
 - ◆ краткий реферат на английском языке (идентичный реферату на русском языке);
 - ◆ ключевые слова на русском языке;
 - ◆ ключевые слова на английском языке;
 - ◆ основной текст статьи.
4. Требования к оформлению:
 - ◆ абзацный отступ — 1,25 см (меню «Формат» → «Абзац». Табулятор «Tab» не используется);
 - ◆ расстановка переносов не применяется;
 - ◆ все примечания, в том числе сведения об авторе, оформляются как подстрочные ссылки, или сноски, вынесенные из текста в низ полосы документа;
 - ◆ все лишние пробелы убираются, между словами должен быть только один пробел; знаки препинания (за исключением тире) ставятся сразу же за предваряющим его словом без пробела;
 - ◆ выделения внутри текста набираются только курсивом (подчеркивания, слова, набранные прописными буквами, полужирным шрифтом, не допускаются);
 - ◆ нумерованный список пунктов дается в обычном порядке (1, 2, 3 и т. д.), причем каждый пункт начинается с нового абзаца;

- ◆ маркированный список пунктов оформляется только с помощью тире.
- 5. Оформление ссылок (**ВАЖНО!!!**):
 - ◆ ссылки оформляются в соответствии с ГОСТ Р 7.0.5–2008 (требования к кратким затекстовым ссылкам);
 - ◆ краткая затекстовая ссылка содержит следующие элементы: фамилия и инициалы автора (курсив) издания, основное заглавие, сведения об издании, место издания, издательство (если название издательства отсутствует хотя бы в одной публикации, то необходимо опустить названия издательств в других публикациях, либо указать название издательства во всех ссылках, т. е. привести к единообразию), год издания, сведения о местоположении объекта ссылки (если ссылка дается на часть документа), обозначение и порядковый номер тома или выпуска, физическая характеристика (полный объем издания либо конкретные страницы). Области библиографического описания разделяются точкой;
 - ◆ для связи с текстом порядковый номер библиографической записи в затекстовой ссылке указывают в отсылке, которую приводят в квадратных скобках в строку с текстом. Если ссылку приводят на конкретный фрагмент текста, в отсылке указывают порядковый номер источника и диапазон страниц, на которых помещен объект ссылки. Сведения разделяют запятой. Если отсылка содержит сведения о нескольких затекстовых ссылках, группы сведений разделяют знаком «точка с запятой»;
 - ◆ список литературы в конце статьи дается **в алфавитном порядке**.

Материалы могут содержать таблицы и черно-белые схемы, выполненные в редакторе Word (for Windows). Применение объектов Word Art в схемах не рекомендуется. Все рисунки, диаграммы и схемы, включенные в текст статьи в электронной версии, должны быть представлены также отдельными файлами в форматах *.tiff или *.jpg.

Примеры оформления материалов

1. Сведения об авторе

Иванов Иван Иванович

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Заведующий кафедрой

Доктор философских наук, профессор.

E-mail:

Телефон:

2. Краткие затекстовые ссылки

В тексте:

«А. В. Виленский называет его «своего рода „золотым легионом“ постиндустриального общества» [7, с. 625].

В затекстовой ссылке:

7. Россия в глобализирующемся мире : политико-экономические очерки / отв. ред. Д. С. Львов. М. : Наука, 2004.

3. Краткое библиографическое описание в затекстовых ссылках

◆ *Монографии:*

Филиппов Г. Г. Роль организации в механизме политической власти. СПб. : Изд-во СЗАГС, 2008.

◆ *Статьи в научных сборниках:*

Липсет С. Политическая социология // Американская социология: перспективы, проблемы, методы. М. : Прогресс, 1972.

◆ *Публикации в многотомных изданиях:*

Ирвинг В. Собр. соч. В 5 т. : пер. с англ. М. : ТЕРРА, 2002–2003. Т. 1.

Карамзин Н. М. История государства Российского : в 12 т. М. : Мир книги, 2003. Т. 7.

- ◆ *Статьи в научных журналах:*
 1. Кириленко В. П., Дронов Р. В. О современных методах нейтрализации коррупционных процессов // Государственная служба: Вестник Координационного Совета по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе. 2011. № 2. С. 46–53.
 2. Шамахов В. А. К новой системе профессионального обучения государственных управленцев // Управленческое консультирование. 2011. № 4. С. 6–15.
- ◆ *Статьи в газетах:*

Федорова Е. Бюджет развития // Литературная газета. 2003. 2–8 апреля. С. 22.
- ◆ *Правовые акты:*

О науке и государственной научно-технической политике: Федеральный закон Рос. Федерации от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 45. Ст. 3274.

О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе: постановление Пленума Верховного суда РФ от 10 февраля 2000 г. № 6 // Бюллетень Верховного суда РФ. 2000. № 4. С. 5–9.
- ◆ *Архивные документы* (при первой ссылке указывается полное наименование архива, далее допускается его сокращенное название):

Записки князя Голицына // Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф. 735. Оп. 10. Ед. хр. 293-об. Л. 73.

Извлечение из донесений генерал-майора Желтухина об осмотре Казанского университета // РГИА. Ф. 735. Оп. 10. Ед. хр. 33. Л. 5.
- ◆ *Электронные ресурсы оформляются следующим образом:*
 1. Манойло А. В. Объекты и субъекты информационного противоборства [Электронный ресурс] // ПСИ-ФАКТОР: Сайт информационного ресурсного центра по научной и практической психологии. Библиотека. Информационная война. Информационное противоборство. URL: <http://psyfactor.org/lib/psywar24.htm> (дата обращения: 23.02.2013).
 2. Образ врага. Все об «Аль-Каеде» [Электронный ресурс] // VIP. Lenta.Ru: издание Rambler Media Group. 2004. 23 июня. URL: <http://vip.lenta.ru/doc/2004/06/23/alqaeda/> (дата обращения: 20.09.2012).

Ссылки на таблицы и рисунки приводятся внутри текста: (табл. 2, рис. 1). Каждую таблицу и рисунок следует снабжать порядковым номером и заголовком. Все графы в таблицах также должны иметь заголовки.

2016. № 12(96)

УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ

Научно-практический журнал
Выходит ежемесячно
Все статьи рецензируются

Директор
издательско-полиграфического центра
Е. Ю. КНЯЗЕВ

Заведующий издательским отделом
Е. В. АНТОНОВА

Сдано в набор 01.12.2016.
Подписано к печати 13.12.2016.
Формат 70×100/16. Бумага офсетная.
Усл. печ. л. 9,84. Тираж 650 экз.
Заказ № 12/16.

Научные редакторы
д. филос. н., профессор Н. И. БЕЗЛЕПКИН
д. э. н., профессор В. А. ПЛОТНИКОВ
д. э. н., профессор Л. С. САВЧЕНКО

УЧРЕДИТЕЛЬ:
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Аннотации статей и перевод
на английский язык В. В. ПОЛЯХ

Корректор Н. Б. НЕНАХОВА
Верстка Т. П. ОЛОНОВОЙ

Издание зарегистрировано Федеральной службой по надзору в сфере связи,
информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор).
Свидетельство о регистрации ПИ № ФС 77-52288 от 25 декабря 2012 г.

Индекс по каталогу Агентства «Роспечать» «Газеты. Журналы» 70107

Комплекс работ выполнен издательско-полиграфическим центром
Северо-Западного института управления – филиала Российской академии
народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

199004, Санкт-Петербург, 8-я линия В.О., д. 61
Тел. (812) 335-94-97