

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

СЕВЕРО-ЗАПАДНЫЙ ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ

ISSN 1726-1139

# УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ

## 2013. № 9 (57)

**Научно-практический журнал**

**Выходит ежемесячно**

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

Сведения, касающиеся изданий и публикаций, включены в базу данных ИНИОН РАН

АДРЕС РЕДАКЦИИ: 199178,  
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](mailto:antonova-ev@szipa.ru), [uk@szags.ru](mailto: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, 2013
- © Северо-Западный институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 2013
- © Редколлегия журнала «Управленческое консультирование» (составитель), 2013
- © Все права защищены

**РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ ЖУРНАЛА:**

- 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;
- Артамонов В. С.** — доктор военных наук, доктор технических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации, лауреат премии Правительства Российской Федерации в области науки и техники (Санкт-Петербург);
- Васецкий А. А.** — доктор политических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Волков В. А.** — доктор политических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Гуторов В. А.** — доктор философских наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Двас Г. В.** — доктор экономических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Елисеева И. И.** — доктор экономических наук, профессор, член-корреспондент Российской академии наук, заслуженный деятель науки Российской Федерации (Санкт-Петербург);
- Журавлев В. П.** — председатель избирательной комиссии Ленинградской области, кандидат юридических наук (Санкт-Петербург);
- Квint 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 (Москва);
- Киричук С. М.** — доктор социологических наук (Москва);
- Крастиньш А. В.** — доктор экономических наук, профессор, директор Института международных экономических связей и таможи Рижского технического университета, почетный доктор СЗИУ РАНХиГС;
- Михеев Ю. А.** — доктор экономических наук, профессор, заслуженный экономист Российской Федерации (Москва);
- Понеделков А. В.** — доктор политических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации (Ростов-на-Дону);
- Сморгунов Л. В.** — доктор философских наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Суслов В. И.** — доктор экономических наук, профессор, член-корреспондент Российской академии наук (Новосибирск);
- Филиппов Г. Г.** — доктор философских наук, профессор, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации (Санкт-Петербург);
- Шевченко В. Я.** — доктор химических наук, профессор, действительный член Российской академии наук, лауреат премии Совета министров СССР, Государственных премий Российской Федерации (Санкт-Петербург)

**РЕДКОЛЛЕГИЯ:**

- 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) — *главный редактор*;
- Васецкий А. А.** — доктор политических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Волков В. А.** — доктор политических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Елфимов Г. М.** — доктор философских наук, профессор, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации (Санкт-Петербург);
- Исаев А. П.** — доктор исторических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Кириллов А. Л.** — доктор технических наук, профессор (Санкт-Петербург) — *заместитель главного редактора*;
- Клюев А. В.** — доктор философских наук, профессор, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации (Санкт-Петербург);
- Курзнев В. А.** — доктор технических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации (Санкт-Петербург);
- Старовойтов А. А.** — доктор юридических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Ходачек В. М.** — доктор экономических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Чимаров С. Ю.** — доктор исторических наук, профессор (Санкт-Петербург);
- Яновский В. В.** — доктор экономических наук, профессор (Санкт-Петербург)

- 7 ЭДМУНД С. ФЕЛПС**  
Нашел работу по душе? Скажи спасибо своей стране!

## ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА

- 11 Е. А. КУКЛИНА**  
Государственная поддержка инноваций в контексте модели национального менеджмента
- 22 Е. И. КУДРЯВЦЕВА**  
Психология управленческой эффективности в условиях распределенного управления

## ПОЛИТИКА И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

- 33 М. А. ЕГОРОВА**  
Принципы построения группы лиц в антимонопольном законодательстве
- 40 Н. В. ПУНДЫК**  
Принципы институционализации регионального самоуправления в Украине
- 48 И. Ю. ПЕШПЕРОВА**  
Юридические последствия решений Европейского суда по правам человека в Российской Федерации
- 55 А. Л. САГАЛОВА**  
Международные организации во внешней политике России: опыт «опоздавшей» великой державы
- 62 Г. М. ЦИНЧЕНКО**  
Политика в отношении детей, оставшихся без попечения родителей

## ВЛАСТЬ И ЭКОНОМИКА

- 70 М. О. ЛУЦЕТ**  
Синергетический подход к моделированию инвестиционного процесса
- 77 А. В. ЛАБУДИН, Г. С. ГАЛСТЯН**  
Актуальные проблемы реформирования бюджетных организаций в РФ
- 91 К. В. КАЗАКОВ, Е. А. НОСАЧЕВСКАЯ**  
Роль информационно-коммуникационных технологий в решении актуальных вопросов научного обеспечения экономики региона
- 97 С. А. МАМОНОВ**  
Стоимостной подход к планированию целевых показателей развития ресурсного потенциала государственного здравоохранения

## ОБЩЕСТВО И РЕФОРМЫ

- 106 С. П. ИВАНЕНКОВ, А. Ж. КУСЖАНОВА**  
Отношение студентов Санкт-Петербурга к общественной жизни
- 116 Г. А. ЕВДОНИН, С. С. МАМЕДОВА**  
Модель управления качеством образования

- 126 М. А. КАШИНА**  
Гендерный подход к государственному управлению: российское измерение
- 135 Б. Я. КАРАСТЕЛЁВ, М. И. ШАЛАЕВ**  
Социально ориентированный механизм предоставления земельных участков под жилищное строительство (на примере Приморского края)
- 140 А. В. МАКСИМОВ**  
Внесение изменений в действующую нормативно-правовую базу как элемент модернизации механизма обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации в Российской Федерации
- 152 А. Р. ГАБУЕВ**  
К вопросу о статусе комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав

### ИСТОРИЯ И КУЛЬТУРА

- 159 В. И. БАЖУКОВ**  
Культурный поворот в исследовании войны в России
- 167 А. Ф. ИЗМАЙЛОВ**  
Русская неделя в Друскининкае

### A LINEA

- 169 А. Н. МАКАРОВ**  
Актуальные проблемы управления производственными активами в электроэнергетике
- 176 Е. Е. СЕРДЮКОВА**  
Органы местного самоуправления как субъекты управления инновационным развитием территорий в Украине

- 7 **EDMUND S. PHELPS**  
Love Your Job — Thank Your Country

### CIVIL AND MUNICIPAL SERVICE

- 11 **E. A. KUKLINA**  
State Support of Innovations in a Context of Model of National Management
- 22 **E. I. KUDRYAVTSEVA**  
Psychology of Administrative Efficiency in Conditions of the Distributed Management

### POLICY AND LAWFUL STATE

- 33 **M. A. EGOROVA**  
Principles of Creation of a Group of Persons in the Antimonopoly Law
- 40 **N. V. PUNDYK**  
The Principles of the Institutionalization of the Regional Government in Ukraine
- 48 **I. Yu. PESHPEROVA**  
Legal Consequences of the Decisions of the European Court of Human Rights in the Russian Federation
- 55 **A. L. SAGALOVA**  
International Organizations in Russian Foreign Policy: the Late Coming Great Power Experience
- 62 **G. M. TSINCHENKO**  
Politics in the Attitude of Children, Who Remained Themselves without the Care of the Parents

### POWER AND ECONOMY

- 70 **M. O. LUTSET**  
Synergetic Approach to Modeling of Investment Process
- 77 **A. V. LABUDIN, G. S. GALSTYAN**  
Actual Problems of Reforming of Budget Organizations in the Russian Federation
- 91 **K. V. KAZAKOV, E. A. NOSACHEVSKAYA**  
Role of Information and Communication Technologies in the Solution of Topical Issues of Scientific Providing Economy of the Region
- 97 **S. A. MAMONOV**  
Cost-Oriented Approach to Planning Goal Indicators of Public Health Care Resources

### SOCIETY AND REFORMS

- 106 **S. P. IVANENKOV, A. J. KUSJANOVA**  
The Attitude of Students of Saint-Petersburg to Social Life

- 116 G. A. EVDONIN, S. MAMEDOVA**  
Model of Quality Management Education
- 126 M. A. KASHINA**  
The Gender Approach to Public Administration: Russian Perspective
- 135 B. Y. KARASTELEV, M. I. SHALAEV**  
Social Oriented Mechanism of Land Allocation for Housing Construction  
(on the example of Primorski Krai)
- 140 A. V. MAKSIMOV**  
Modification of Operating Standard and Legal Base as an Element  
of Modernization of the Mechanism of Providing Disabled People Technical  
Means of Rehabilitation in the Russian Federation
- 152 A. R. GABUEV**  
On the Question of the Status of the Commissions on Affairs of Minors  
and Protection of Their Rights

#### HISTORY AND CULTURE

- 159 V. I. BAZHUKOV**  
Cultural Turn in War Research in Russia
- 167 A. F. IZMAILOV**  
Russian Week in Druskininkai

#### A LINEA

- 169 A. N. MAKAROV**  
Actual Problems of Management of Production Assets in Power Industry
- 176 E. E. SERDYUKOVA**  
Local Governments as the Agents of Innovative Development Management  
of Territories in Ukraine

ЭДМУНД С. ФЕЛПС

# Нашел работу по душе? Скажи спасибо своей стране!\*

EDMUND S. PHELPS

Love Your Job – Thank Your Country



**Эдмунд Фелпс** — директор центра «Капитализм и общество» Колумбийского университета и декан бизнес-школы Нью Хуаду Миньцзянского университета (провинция Фучжоу, Китай). Лауреат Нобелевской премии 2006 г. по экономике. Мы представляем отрывок из его новой книги «Процветание масс, или Как инициативы „снизу“ создали вызовы, рабочие места и перемены», которая вышла в Принстоне в августе этого года.

## Эдмунд С. Фелпс

Директор центра «Капитализм и общество»  
Колумбийского университета  
Декан бизнес-школы Нью Хуаду Миньцзянского  
университета

## Edmund S. Phelps

Director of the Center on Capitalism and Society  
of the Columbia University  
Dean of the Business-school New Huadu в Minjiang  
University

## КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

труд, экономическая система, удовлетворенность работой, экономическая политика, личные ценности

## KEY WORDS

work, economic system, satisfaction with work, economic policy, personal values

## РЕФЕРАТ

Статья посвящена анализу взаимосвязи государственной экономической политики, базисной экономической системы в различных странах мира и степени удовлетворенности граждан своей работой. Приводится обширный набор факторов, оказывающих влияние на отношение людей к своему труду.

## ABSTRACT

The article is devoted to the analysis of interrelation of the state economic policy, basic economic system worldwide and degrees of satisfaction of citizens by the work. The extensive set of the factors having impact on the relation of people to the work is given.

\* <http://www.bloomberg.com/news/2013-08-18/love-your-job-thank-your-country.html>.

Согласно широко распространенному мнению, жители экономически развитых не слишком отличаются друг от друга по степени удовлетворения, получаемого от труда. Они примерно в равной степени производительны, а значит, должны использовать в изготовлении вещей одни и те же методы производства, что обуславливает один и тот же опыт работы.

Поразительно, но жители стран Запада получают разное удовлетворение от труда. Согласно имеющимся данным, англичане весьма довольны своей работой. При этом характерной особенностью экономики Великобритании является очень низкая доля заработной платы в национальном богатстве. И наоборот, жители Германии, в которой уровень зарплаты по сравнению с общим богатством страны довольно высок, получают не слишком высокое удовлетворение от труда. По крайней мере испанцы и итальянцы выглядят в этом отношении более счастливыми людьми.

В последние десятилетия мы получали огромные массивы данных в результате проведения различных опросов, посвященных удовлетворению от труда. Обрушившиеся на исследователей волны чисел привели к путанице и неправильным интерпретациям. К тому же многие данные уже устарели. Например, было известно, что большинство шведов довольны своей работой. Следовательно, шведская экономическая система — уникальное сочетание капитализма, системы социальных льгот и пособий (велфэризма) и довольно низких показателей экономического роста — «лучше всех». Но в Дании аналогичные показатели еще выше. Должны ли мы сделать вывод, что лучшей является датская экономическая система с ее балансом гарантий занятости и гибкости рынка труда (флексикьюрити) и другими привлекательными чертами? Подобное использование данных представляется мне абсурдным. Попытка выводить заключения из полярных (крайних) значений шкалы, а не из всего массива данных — это ошибка, простительная только тем, кто изучает начальный курс статистики.

### **Гордость за свою работу**

Достоверность данных опросов, посвященных изучению удовлетворенности трудом, в значительной степени зависит от способов оценки людьми степени гордости за работу и важности, которая ей придается. Ранжирование стран по этим двум показателям дает те же самые результаты, что и ранжирование по показателю удовлетворенности от труда. Например, если мы возьмем только страны «Большой семерки», то одним из самых высоких показателей по удовлетворенности от труда и самыми высокими оценками по гордости работой и степенью ее важности могут похвастаться США.

Иное, противоположное объяснение сводится к тому, что низкий показатель удовлетворенности от труда в стране свидетельствует скорее о больших запросах респондентов, а не о том, что работа не вызывает у них энтузиазма. Удовлетворенность от труда может быть низкой только потому, жители избалованы богатством, как в Италии и во Франции. Но и США, и Канада всегда были богатыми странами, особенно в 2001 г. после бума интернет-компаний. Однако обе эти страны остаются в верхней части списка показателей удовлетворенности.

В последние десятилетия было проведено множество сравнительных исследований западноевропейских государств. Полученные данные заставляют предположить, что базисная экономическая система этих стран — корпоративистская система, когда большой бизнес, большой труд и большое государство получили право вето на действия рыночных законов — практически столь же эффективна



с точки зрения достижения разнообразных целей, что и современная капиталистическая система. По мнению некоторых исследователей, европейские страны споткнулись только потому, что «вставили» в механизм рыночной экономики несколько лишних «деталей» (пособия по безработице, высокие налоги и т. д.), посчитав, что они легко справятся с этими незначительными расходами.

Данную позицию разделяют самые разные ученые-экономисты — от представителей Чикагского университета до сотрудников Массачусетского технологического института. И неудивительно, ведь она полностью соответствует основному положению неолиберализма. Секрет успеха прост — ни государство, ни участники рынка не должны воздействовать на конкурентные цены и зарплаты. В то же время успех любой страны основывается на высоких темпах роста экономики. Для поддержания последних необходимы институты и экономическая культура, которые облегчали бы деятельность людей, способных предлагать новые коммерческие идеи, и способствовали бы воплощению их в реальную жизнь предпринимателями. Кроме того, институты и культура должны обеспечить возможность заключения наемными работниками контрактов, предусматривающих упорный труд в течение длительного времени и защищающих от мошенничества.

### **Хозяйственное законодательство**

Базовым механизмом функционирования современного капитализма является корпоративное право. Оно защищает компании от кредиторов (процедура банкротства), от нечестных менеджеров и от плохо работающих сотрудников. Одновременно оно защищает работников от самоуправства начальников и т. д. Законы необходимы, чтобы установить границы разрешения конфликта. В отсутствие законов предприниматели и инвесторы могут не решиться на начало нового дела.

Экономическая политика страны может способствовать или препятствовать предпринимательству. Основываясь на неполных данных, консерваторы делают поспешный вывод о том, что внедрение любого элемента экономической политики, предусматривающего исполнение государством той или иной роли, сопровождается издержками, превышающими выгоды. Для патриархальных экономик эпохи меркантилизма вмешательство государства (например, больше зерна и меньше тканей) в хозяйственную жизнь, вероятно, действительно было бы пагубным. Но в наши дни едва ли кто решится утверждать, что увеличение или уменьшение расходов на образование станет препятствием на пути внедрения инноваций. Мы не знаем, какие действия государства окажутся конструктивным или разрушительными с точки зрения экономического роста (а значит, и с точки зрения удовлетворенности от труда).

Известно, что в странах, в которых государство расходует значительные средства на здравоохранение, пенсионное обеспечение и образование, удовлетворенность от труда остается стабильной. В то же время регулирование экономики в рамках деятельности государственных институтов, по-видимому, приводит к значительному снижению удовлетворенности от труда. Прежде всего, речь идет о регулировании кредитного (например, контроль за процентной ставкой) и товарного рынков. Аналогичное воздействие на средние показатели удовлетворенности от труда оказывают институты, ответственные за ведение переговоров о заключении коллективных трудовых договоров, а также регулирование найма на работу и увольнения.

Любая экономика состоит из экономической культуры и комплекса институтов. Преобладающие установки и верования оказывают влияние на усилия, прила-

гаемые людьми в процессе труда, и эффективность их сотрудничества друг с другом.

Профессиональная деятельность французского бизнесмена Филиппа Бургиныона практически поровну распределяется между Америкой и Европой. По его словам, это очень разные с точки зрения культуры регионы мира. Отличия начинают формироваться уже на уровне воспитания детей. Например, французские мамы неусыпно наблюдают за своими детьми, играющими на детской площадке, предупреждая об осторожности. Американки, напротив, не слишком внимательны к детям и не учат их осмотрительности. В результате взрослые американцы умеют справляться с неудачами.

### **Установки по отношению к труду**

Важную роль в достижении высоких экономических показателей играют личностные ценности людей. Они влияют на способность и желание работников предлагать новые идеи, воплощать их в новых товарах и испытывать их перед выведением на рынок. Ценности могут оказывать влияние и на экономические условия, оказывающие положительное или отрицательное воздействие на коммерческие перспективы инновационных идей.

Например, культура Запада характеризуется стремлением к решению проблем, любознательностью и научным поиском. В рамках исследовательской программы «Всемирный обзор ценностей» центра «Капитализм и общество» Колумбийского университета нам удалось установить, что высокие экономические результаты ряда стран тесно связаны с определенными установками по отношению к труду. То, насколько жители какой-либо страны ценят интересную работу, во многом зависит от того, насколько высоки определенные параметры ее экономики. Такая же зависимость прослеживается и в отношении, например, готовности к принятию новых идей и желания проявить инициативу. С другой стороны, низкий уровень готовности выполнять приказы, бросающийся в глаза в некоторых европейских странах, связан с более низкими показателями развития экономики.

Весьма полезны и такие характеристики, как готовность к принятию перемен и склонность к принятию конкуренции. И наоборот, стремление к достижениям само по себе значит не слишком много. Людям важна не цель, а опыт — важна сама жизнь.

Е. А. Куклина

E. A. Kuklina

# Государственная поддержка инноваций в контексте модели национального менеджмента

## State Support of Innovations in a Context of Model of National Management

### Куклина Евгения Анатольевна

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)  
Профессор кафедры экономической теории  
Доктор экономических наук, доцент  
jeakuklina@mail.ru

### Kuklina Evgenia Anatolievna

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg)  
Professor of the Chair of Economic Theory  
Doctor of Science (Economy), Associate Professor  
jeakuklina@mail.ru

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

нация, менталитет, менеджмент, модель, управление, управленческое решение, инновации, инновационная деятельность, государственная поддержка экономики, государственный сектор, кластерная политика, поведение фирмы

### KEY WORDS

nation, mentality, management, model, management, management solution, innovation, innovative activity, government support, public sector, cluster policy, firm behavior

### РЕФЕРАТ

В статье осуществлена попытка выявления связи между принимаемыми управленческими решениями и сложившейся национальной моделью менеджмента. Автор рассматривает процесс принятия решения по формам государственной поддержки инноваций в контексте модели национального менеджмента, анализируя модели государственного сектора, модели кластерной политики, а также альтернативные модели поведения фирмы в условиях рыночных отношений.

### ABSTRACT

The article is an attempt to identify the relationship between management decisions and an appropriate model of national management. The author examines the decision-making process within the forms of government support of innovation in the context of national management of the national model by analyzing models of the public sector, models of cluster policy as well as alternative models of firm behavior in a market economy.

Теория экономического роста Лукаса—Ромера в качестве основного фактора экономического роста рассматривает рост капиталовложений в НИОКР и инвестиции в человеческий капитал. Один из выводов этой теории состоит в том, что экономика, располагающая ресурсами человеческого капитала и развитой наукой, имеет в долгосрочной перспективе лучшие шансы роста, чем экономика, лишенная этих преимуществ. В дальнейшем развитии модели

Лукаса—Ромера инновации представлены как продукт особого сектора экономики — сектора НИОКР, или сектора знаний. Экономический рост в этой модели — результат увеличения числа и разнообразия конечных благ, которые зависят от усилий и результатов работы сектора знаний. Таким образом, развитие НИОКР является важнейшей задачей, от решения которой зависят темпы и качество экономического роста, а создание условий и предпосылок для

такого роста — важнейшая задача государства.

В большинстве экономически развитых стран используются три направления государственной поддержки НИОКР: исследования, проводимые в государственном секторе (в государственных научно-исследовательских центрах или университетах); прямое финансирование расходов предпринимательского сектора на НИОКР из бюджета; налоговое стимулирование.

Набор форм и методов государственного регулирования и государственной поддержки инновационной трансформации национальной экономики в своей основе достаточно консервативен, что отнюдь не означает его неизменности. Появляются не только новые методы (механизм раздела продукции, механизм венчурного инвестирования и пр.), но и традиционные методы (например, налоги) приобретают новые возможности воздействия на инновационную активность [2].

Как влияет соответствующая концепция (модель) национального менеджмента на выбор того или иного метода господдержки инноваций? Почему в разных странах мира доминирующими являются совершенно конкретные формы и способы господдержки инноваций? Целью настоящей статьи является рассмотрение взаимосвязи между принимаемыми управленческими решениями и соответствующей концепцией менеджмента в разрезе существующих моделей управления госсектором, моделей кластерной политики государства, а также моделей поведения фирмы в условиях рыночных отношений.

Как известно, в каждой стране менеджмент (как и бизнес) имеет свое «национальное лицо», свои отличительные особенности, во многом продиктованные психологией народа, его национальными традициями, и вполне объективен «закон соответствия модели национального менеджмента национальному менталитету». Рассматривая функцию мотивации как одну из основных функций менеджмента, по А. Файолю, необходимо вспомнить,

что «западный» и «восточный» человек мотивируется по-разному: в первом случае на его мотивацию в большей степени оказывают влияние факторы, позволяющие *достигнуть успеха*, во втором случае — факторы, позволяющие *избежать неудачи*. Решения, принимаемые представителями разных наций, таким образом, достаточно хорошо иллюстрируют особенности национального менеджмента и позволяют предположить, что как на уровне конкретного индивида, так и на уровне государства результаты принимаемых решений в значительной степени могут быть объяснены чертами национального характера.

Так, например, *японская модель менеджмента* сформировалась под влиянием двух ключевых факторов: 1) творческого освоения зарубежного опыта в области организации и управления; 2) последовательного сохранения национальных традиций. Японский менеджмент определяется такими чертами японского характера, как трудолюбие, эмоциональная сдержанность, дипломатичность, бережливость, восприимчивость к новому.

Основоположник одной из трех японских школ бизнеса Коносукэ Мацусита одним из важнейших ценностных ориентиров считал необходимость помнить о внешнем мире и приспосабливаться к законам его развития. Главный лозунг японского бизнеса — нововведения. При этом внедрение нововведений производится эволюционным путем: устаревшие технологии производства не разрушаются, а как бы «встраиваются» в новые возникающие системы.

В подготовке японских менеджеров приоритет отдается компании, которая разрабатывает собственные программы подготовки, а университеты выполняют общеобразовательную функцию. Руководителей готовят сами фирмы на основе концепции «обучение посредством опыта», планомерно перемещая их по разным должностям, и только к 35 годам сотрудник имеет шанс получить руководящую должность в фирме.

*Модель североамериканского менеджмента* отражает национальные особен-

ности американцев, влияющие на их деловую активность: способность бороться до конца, утверждая свое превосходство и жизнеспособность; подчеркивание своей исключительности в этом мире, даже — богоизбранности; борьбу за лидерство и готовность к позитивным изменениям; энергичность и активность.

Система подготовки менеджеров в США трехступенчатая: 4 года в университете или колледже (бакалавр); 2 года обучения по программам подготовки магистров (принимаются имеющие степень «бакалавра менеджмента» и не менее 2-х лет практической работы), подготовка магистерской диссертации и ее защита с присуждением профессиональной степени «магистр менеджмента»; магистр — практик; 3–4 года научно-исследовательской работы, подготовка докторской диссертации, защита и присуждение ученой степени («доктор философии»); доктор — ученый, преподаватель (профессор).

Различие моделей национального менеджмента привело к существованию нескольких различных моделей государственного сектора. Так, в настоящее время выделяются три модели госсектора: западноевропейская (Португалия, Франция и ряд других стран); североамериканская (США и Канада); азиатская (Япония и Южная Корея).

Для *западноевропейской модели* в основном характерен довольно большой по объему, высокоэффективный и щедро финансируемый госсектор, имеющий весьма разнообразную отраслевую структуру.

Для *североамериканской модели*, наоборот, типичен недоразвитый, низкоэффективный госсектор, специализирующийся главным образом на чисто государственных функциях, обороне и социальной инфраструктуре, исходя из системы «прижимистого финансирования». Обеим моделям присуща четкая грань между частным бизнесом и государством.

Для *азиатской модели* эта грань размыта, переплетение интересов государства и бизнеса идет через представи-

телей во властных и корпоративных структурах. Результатом реализации такой модели является формально небольшой госсектор, которому государство оказывает ощутимую финансовую и организационную поддержку.

Необходимо отметить, что в настоящее время не существует унифицированной общепризнанной схемы управления госсектором и каждая страна применяет специфическую, достаточно сложную и разветвленную модель управления. Анализ зарубежного опыта управления государственным сектором позволяет сделать вывод о том, что эффективной может быть только своя, национальная, модель, построенная с учетом всей специфики национальной экономики [3]. Не может существовать универсальной системы, тиражирование которой с гарантией обеспечивало бы такой же результат, как в стране, где данная модель обеспечивает высокую эффективность функционирования экономики.

Общая идея должна быть такова: все лучшее, накопленное человеческой цивилизацией, должно оптимально сочетаться со спецификой страны. Яркий пример эффективности такого подхода демонстрирует Япония. Если сравнить ее модель рыночной экономики с моделью США, то мы убедимся в полярной их противоположности, но с точки зрения экономической эффективности достаточно сложно отдать предпочтение какой-либо из этих стран.

В 1990-х гг. в государственной инновационной политике начинает превалировать кластерная философия — правительства различных стран мира концентрируют усилия на поддержке существующих кластеров и создании новых сетей компаний, ранее не контактировавших между собой. Государство при этом не только способствует формированию кластеров, но и само становится участником сетей. Кластерные стратегии широко используются в Великобритании, Германии, Дании, Нидерландах, Финляндии и ряде других стран. Так, например, в Германии, где ключевые промышленные кластеры сформировались еще

в 1950–1960-е гг., с 1995 г. действует программа создания биотехнологических кластеров Bio Regio. В Великобритании правительство определило районы вокруг Эдинбурга, Оксфорда и Юго-Восточной Англии как основные регионы размещения биотехнологических фирм. В Норвегии правительство стимулирует сотрудничество между фирмами в кластере «морское хозяйство». В Финляндии развит лесопромышленный кластер, к которому относятся предприятия по производству древесины и древесных продуктов, бумаги, мебели, полиграфического и связанного с ним оборудования. Тесное взаимодействие фирм данного кластера в распространении знаний обеспечивает им конкурентные преимущества перед основными торговыми соперниками.

В настоящее время полностью кластеризованы промышленность Финляндии и Скандинавии, в США более половины предприятий работают по такой модели производства, и доля ВВП США, производимого в кластерах, составляет около 60%. Автомобильный кластер PANAC в Венгрии, созданный в 2000 г., обеспечивает 14% объемов промышленного производства и 31% обрабатывающей промышленности страны. Формирование кластера по производству вина в Чили обеспечило лидерство страны в области виноделия [1].

Модели кластерной политики, так же как и модели госсектора (и модели управления им), отражают национальные особенности менеджмента. Так, например, *североамериканская модель* кластерной политики предусматривает малое вмешательство федерального правительства в процесс развития кластеров. В этой модели в принципе отсутствует непосредственный контакт власти и бизнеса, большинство взаимосвязей между кластерами опосредуется рынком, что и является основным фактором их развития.

Для *европейской модели* кластерной политики характерна активная роль центральной власти, которая содействует организационному развитию и осуществляет финансовую поддержку процесса

кластерного развития. Особенностью этой модели кластерной политики является характер взаимоотношений государства и бизнеса: государство взаимодействует с предпринимательскими структурами, воздерживаясь от прямого проникновения в них. Это отличает европейскую модель от *азиатской* модели кластерной политики, в которой развитие кластеров происходит за счет зарубежных инвестиций и активной государственной поддержки.

Существующие в настоящее время модели государственной поддержки инноваций также демонстрируют связь с особенностями национального менеджмента. Так, например, *североамериканская модель* господдержки отражает богатый опыт США по использованию механизма *государственно-частного партнерства* (public-private partnership — PPP). Традиционная политика США по формированию PPP проявляется в системе государственных закупок, прямых или косвенных субсидиях в реализацию бизнесом НИОКР через налоговые льготы или традиционные грантовые схемы, инфраструктурной поддержке бизнеса в сфере НИОКР и услугах для бизнеса в области НИОКР и инноваций, реализации НИОКР государственными организациями.

Основной принцип долевого финансирования проектов НИОКР, реализуемых на базе PPP, — взаимность «устойчивых обязательств» как со стороны государственных органов, так и частного сектора. На практике считается, что продолжительность государственной поддержки инновационных проектов PPP должна составлять, по крайней мере, 4–5 лет, или в лучшем случае — 7 лет. Максимальная доля государственного субсидирования инновационных проектов НИОКР на основе PPP не должна превышать 50%, а фирм малого бизнеса — 70–75%.

Финансовый вклад государственных НИИ и федеральных лабораторий США при реализации научных проектов федеральных научно-технологических программ через механизм PPP осуществляется в следующих двух основных фор-



мах: вклад в сотрудников государственных НИИ, заработная плата которых покрывается за счет бюджетных ассигнований; вклад в материально-технической форме (предоставление промышленным фирмам научных приборов, научных материалов, лабораторных помещений, исследователей и пр., что затем рассчитывается в денежной форме и является эквивалентом вклада в долевое финансирование проекта PPP).

В отличие от модели США, *европейская модель* господдержки инноваций, применяемая в странах Западной Европы, базируется на *системе низкопроцентных займов*. Либерализация финансовых рынков в 1990-х гг. дала возможность привлечь нетрадиционные источники финансирования, как институциональные (пенсионные фонды), так и частных лиц («деловых ангелов»), заинтересованных в прямом инвестировании своего капитала в перспективные предприятия. В результате этого значительно вырос объем венчурного финансирования.

Признанный мировой лидер в сфере инноваций, Япония, использует *японскую модель* господдержки, в основе которой традиционные для этой страны *косвенные методы стимулирования* инновационного развития: возможность применения ускоренной амортизации для научно-исследовательского оборудования; налоговое стимулирование (налоговые скидки по расходам на инновационные разработки; налоговые льготы по затратам на приобретение зарубежных технологий; налоговая льгота на научно-исследовательские затраты).

В каких формах осуществляется господдержка инноваций в Российской Федерации и каким образом это соответствует модели национального менеджмента? Приведем некоторые факты и даты:

2002 г. — приняты основные направления инновационной политики Российского государства, сформулированные в «Основах политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 г. и дальнейшую перспективу»;

2006 г., февраль — утверждена «Стратегия развития науки и инноваций в Российской Федерации до 2015 г.»;

2006 г., август — принят Федеральный закон от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»;

2008 г. — опубликован первый проект «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации», в которой переход российской экономики от экспортно-сырьевого к инновационному социально-ориентированному типу развития заявлен как стратегическая цель государства;

2010 г. — Минэкономразвития России предложен новый проект Стратегии на период до 2020 г. — «Инновационная Россия — 2020».

Таким образом, понадобилось целое десятилетие, чтобы вплотную подойти к принятию решения о конкретных мерах государственной поддержки инноваций в России. Формы государственной поддержки инновационной деятельности были определены в главе IV.1 Федерального закона от 21 июля 2011 г. № 254-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О науке и государственной научно-технической политике“».

В соответствии с п. 3 этой главы господдержка инновационной деятельности может осуществляться в следующих формах: предоставления льгот по уплате налогов, сборов, таможенных платежей; предоставления образовательных услуг; предоставления информационной поддержки; предоставления консультационной поддержки, содействия в формировании проектной документации; формирования спроса на инновационную продукцию; финансового обеспечения (в том числе субсидии, гранты, кредиты, займы, гарантии, взносы в уставный капитал); реализации целевых программ, подпрограмм и проведения мероприятий в рамках государственных программ Российской Федерации; поддержки экспорта; обеспечения инфраструктуры; в других формах, не противоречащих законодательству Российской Федерации.

Достаточно обширный перечень возможных форм господдержки инноваций в РФ не означает, что они все являются реальными и действенными инструментами повышения инновационного уровня российской экономики, а является косвенным подтверждением того, что в России еще не сложилась эффективная модель господдержки инноваций. Это, в свою очередь, позволяет с большой долей уверенности предположить, что в РФ в настоящее время отсутствует адекватная модель менеджмента, которая бы в полной мере отражала особенности национального менталитета<sup>1</sup>.

Наиболее популярные механизмы господдержки инноваций в РФ: участие в ФЦП, предполагающих финансирование государством проведения научных исследований и разработок корпорациями; участие компаний в проектах, которые предполагается выполнять в рамках инновационного центра «Сколково»; совместные проекты компаний с «Роснано»; участие компаний в реализации Постановления правительства РФ № 218, предусматривающего господдержку инновационных проектов компаний совместно с вузами; работа особых экономических зон технико-внедренческого типа<sup>2</sup>.

Особенности национального менеджмента являются доминирующими и при выборе альтернативной модели поведения фирмы на рынке, т. е. национальный менталитет оказывает влияние также на принятие управленческого решения на уровне хозяйствующего субъекта. В настоящее время существует значительное количество моделей, позволяющих объяснить поведение фирм и их управляю-

щих в терминах их задач и целей (модель максимизации прибыли, модель максимизации продаж, модель максимизации роста, модель максимизации добавленной стоимости, модель управленческого поведения и др.).

Несмотря на то, что *модель максимизации прибыли* может быть применена как в коротком, так и в длительном периоде, фактически фирмы США сосредотачиваются на текущей прибыли. Для информирования акционеров и банков данные о величине прибыли публикуются каждый квартал, тем самым внимание фиксируется на таких финансовых аспектах, как доход на акцию в конкретном периоде, а не на долгосрочных результатах повышения эффективности от использования ресурсов или роста. Сосредоточенная на краткосрочной прибыли, величина которой удовлетворяет акционеров, такая упрощенная концепция игнорирует интересы наиболее важного ресурса фирмы — ее работников, т. е. тех, кто делает возможным получение этой прибыли. Управленческий аппарат часто пытается улучшить финансовую картину и, чтобы уменьшить затраты, сокращает заработную плату работникам, в то время как профсоюзы требуют повышения заработной платы и введения дополнительных льгот. Подобное предпочтение получению краткосрочной прибыли в значительной мере является причиной тех враждебных отношений, которые существуют между американскими управляющими и рядовыми сотрудниками фирм.

Напротив, только немногие японские фирмы используют при управлении фирмой такой близорукий подход (максимизацию текущего квартального дохода на акцию). Вместо этого они пытаются максимизировать добавленную стоимость своей производственной деятельности, и поведение многих фирм в Японии объясняет *модель максимизации добавленной стоимости* (японская модель). Согласно этой модели поведения, фирма существует для обеспечения долгосрочного состояния всех лиц, связанных с существованием корпорации — ее работ-

<sup>1</sup> За рамками настоящей статьи остается анализ причин и факторов, на основании которых сложилась данная ситуация, так как это тема отдельного научного исследования.

<sup>2</sup> По материалам Национального доклада «Управление исследованиями и разработками в российских компаниях», подготовленного Ассоциацией менеджеров, НИУ-ВШЭ и ОАО «Российская венчурная компания» на основе анкетных опросов крупных российских компаний и неформализованных экспертных интервью.



ников, управляющих, поставщиков, акционеров. Главной задачей фирмы в этих условиях будет повышение добавленной стоимости товаров и услуг, получаемых от внешних поставщиков. Эта задача носит постоянный характер и не зависит от экономических циклов. Во время спада фирма увеличивает банковский долг и может временно сократить выплаты дивидендов акционерам и компенсации своим работникам, возвращая все это во время подъема. Тем самым поведение фирмы будет характеризоваться постоянной сосредоточенностью на инновациях и гибкости производства.

Каждый работник и акционер фирмы, максимизирующей добавленную стоимость, знает, что независимо от экономических условий приоритет должен быть отдан постоянным инвестициям в производство, в исследования и разработки, в развитие рынка. Если это так, то все необходимые и согласованные инвестиции будут финансироваться за счет временного ограничения роста заработной платы и выплаты дивидендов акционерам. Если возникает необходимость сократить вознаграждение работникам, то в первую очередь будет сокращено жалование старшему управленческому персоналу. Таким образом, японские автомобилестроительные и другие компании, невзирая на экономические условия, год за годом стремятся максимизировать добавленную стоимость, что и позволило им занять лидирующие позиции на рынке.

Японская модель поведения фирмы базируется на культуре этой страны, в основе которой лежит понимание значения гармоничных и согласованных отношений между членами семьи, между работниками и управляющими, между правительством и бизнесом. Эти культурные ценности проявились в твердой приверженности практике максимизации добавленной стоимости. Они также помогают объяснить успех японских фирм в координации основных функций производства, исследований и разработок, маркетинга. Такая координация требует корпоративной среды, стимулирующей

обучение, дружеские отношения и твердую приверженность всех работников корпоративным целям.

В отличие от управляющих японских фирм, американские управляющие, за редким исключением, часто ставят знак равенства между лидирующей ролью корпорации и личной властью. Они видят себя в роли абсолютных монархов своей компании. Часто в компаниях США управление осуществляется путем противопоставления одного центра прибыли или затрат другому. Часто каждый сегмент компании располагает собственным бюджетом и реализует его без учета последствий для фирмы в целом. От управляющих производством могут требовать сокращения затрат любыми доступными способами. В результате одна компания за другой переводят свое производство из США в страны с более низкой заработной платой. Это может быть самым простым решением в ближайшей перспективе, но иметь значительные негативные последствия для промышленности в целом с учетом отдаленных последствий, ибо ведет к разрушению производственной базы.

Во многих американских фирмах сиюминутные финансовые решения ставятся во главу угла в ущерб решениям о стратегических инвестициях. Внимание сосредотачивается на финансовом контроле, необходимом для выполнения бюджетных заданий по краткосрочной прибыли. Японские фирмы, напротив, отдают приоритет стратегическим решениям, что дает им возможность быстро приспосабливаться к инновационным рыночным переменам. Когда фирма, максимизирующая прибыль, вступает в прямую конкуренцию с фирмой, максимизирующей добавленную стоимость, ее шансы победить в конкурентной борьбе невелики, что и подтверждает мировая практика.

Сравнительная характеристика бизнеса в Японии и США по таким ключевым параметрам, как философия и цели фирмы, организационная структура управления, кадровая политика и стимулирование персонала, организация производства и

## Сравнение бизнеса Японии и США

Японская модель	Североамериканская модель
1	2
<i>1. Философия фирмы</i>	
Со сменой руководства философия фирмы не изменяется. Кадры остаются, т. к. действует система «пожизненного найма»	Замена руководства фирмы сопровождается сменой управленческих работников и рабочих
<i>2. Цели фирмы</i>	
Обеспечение роста прибыли и благосостояния всех работников фирмы	Рост прибыли фирмы и дивидендов индивидуальных вкладчиков
<i>3. Организационная структура управления</i>	
Фирма состоит из автономных в коммерческом плане отделений. Высока роль функциональных служб в штаб-квартирах	Корпорация состоит из автономных отделений
Использование проектных структур управления	Использование матричных структур управления
<i>4. Наем и кадровая политика</i>	
Широко используется труд выпускников вузов и школ	Наем работников на рынке труда через сеть университетов, школ бизнеса и др.
Переподготовка и обучение внутри фирмы, без отрыва от производства. Продвижение по службе с учетом выслуги лет	При найме работника проверяется его соответствие вакантной должности с помощью таких методов, как конкурс, оценка знаний, навыков в специальных «центрах оценки», сдача экзаменов на должность. Индивидуальная оценка и аттестация работников
Оплата труда в зависимости от возраста и стажа работы в фирме (так называемая «уровнительная» заработная плата)	Оплата труда в зависимости от индивидуальных результатов и заслуг работника
<i>5. Организация производства и труда</i>	
Основное внимание уделяется цеху — низовому звену производства	Основное внимание не производству, а адаптации с внешней средой
Используется система «точно вовремя» («канбан») без создания запасов и межоперационных заделов	Работник выполняет работу на основе четкого исполнения должностных инструкций
Работа групп (кружков) качества и осуществление жесткого контроля на всех стадиях производственного процесса всеми работниками фирмы	Ставки заработной платы строго определяются в зависимости от должности, выполняемой работы и квалификации
Обязанности между работниками строго не распределены. Работники выполняют различные виды работ	Зарботная плата устанавливается в соответствии со спросом и предложением на рынке труда

1	2
в зависимости от ситуации; девиз «Действуй по обстановке»	
<i>6. Стимулирование персонала</i>	
При благоприятном финансовом положении премии выплачиваются 2 раза год (каждый раз по 2–3 месячных оклада)	Стимулирование работников значительно ниже, чем в Японии, хотя доход президента крупной корпорации в среднем в три раза выше, чем президента японской фирмы
Выплаты и льготы из социальных фондов: частичная или полная оплата жилья, расходы на медицинское страхование и обслуживание, отчисления в пенсионные фонды, доставка на работу транспортом фирмы, организация коллективного отдыха и др.	
<i>7. Внутрифирменное планирование</i>	
Внутрифирменные отделения имеют планы на 3 года, включающие в себя инвестиционную политику и мероприятия по внедрению новой техники, а также перспективные планы на 10–15 лет	Процесс планирования децентрализован. Отделениям планируются основные финансовые показатели, затраты на производство, сбыт и НИОКР, которые могут корректироваться в течение года
Планы разрабатываются по принципу скользящего планирования отделения фирмы. В плане отделения показывается объем производства, количество продукции в натуральном выражении, прибыль, штатное расписание, перечень поставщиков	По каждому новому виду продукции используются «стратегические хозяйственные центры» (СХЦ)
<i>8. Финансовая политика</i>	
Часть прибыли отделения (до 40%) используется им самостоятельно	Администрация фирмы перераспределяет прибыль между отделениями
Прибыль направляется на рационализацию производства, на сокращение материальных затрат и внедрение новых ресурсосберегающих технологий, на модернизацию оборудования	Расширение производства за счет покупки (поглощения, слияния) других корпораций
Широкое привлечение заемных средств	Самофинансирование корпораций

труда, внутрифирменное планирование и финансовая политика, представлена в табл. 1.

Формат настоящей статьи не позволяет более детально и подробно рассмотреть вынесенную в заглавие тему, которая, безусловно, является предме-

том последующего научного исследования и дискуссий специалистов. В качестве заключения будет целесообразно привести сводную таблицу результатов принятия управленческих решений в контексте модели национального менеджмента США и Японии (табл. 2).

**Результаты принятия управленческих решений  
в контексте модели национального менеджмента**

	<b>США</b>	<b>Япония</b>
Черты национального характера, влияющие на управленческое решение	Способность бороться до конца, утверждая свое превосходство и жизнеспособность; подчеркивание своей исключительности; борьба за лидерство и готовность к позитивным изменениям; энергичность и активность	Трудолюбие, эмоциональная сдержанность, дипломатичность, бережливость, восприимчивость к новому
Ключевые факторы модели менеджмента	Традиционная ориентация на индивидуальные ценности и результаты. В основе управления — механизм индивидуальной ответственности и оценки индивидуальных результатов	Творческое освоение зарубежного опыта в области организации и управления. Последовательное сохранение национальных традиций
Модель государственного сектора	Недоразвитый, низкоэффективный госсектор, специализирующийся на чисто государственных функциях, обороне и социальной инфраструктуре, исходя из системы «прижимистого финансирования». Четкая грань между частным бизнесом и государством	Формально небольшой госсектор, которому государство оказывает ощутимую финансовую и организационную поддержку. Переплетение интересов государства и бизнеса идет через представителей во властных и корпоративных структурах
Модель кластерной политики	Малое вмешательство федерального правительства в процесс развития кластеров. Отсутствие непосредственного контакта власти и бизнеса. Большинство взаимосвязей между кластерами опосредуется рынком, что и является основным фактором их развития	Развитие кластеров происходит за счет зарубежных инвестиций и активной государственной поддержки
Модель государственной поддержки инноваций	Механизм государственно-частного партнерства	Механизмы налогового стимулирования и ускоренной амортизации
Модель поведения фирмы	Максимизация прибыли	Максимизация добавленной стоимости

### Литература

1. Куклина Е. А. Государственно-частное партнерство как инструмент управления экономикой региона (в контексте кластерных инициатив) // Вестник Ленинградского государственного университета им. А. С. Пушкина. Серия: Экономика. 2011. № 4 (том 6). СПб.: ЛГУ, 2011. С. 7–15.

2. *Куклина Е. А., Федорков А. И.* Система инновационно направленных налоговых льгот как элемент экономической политики государства // *Управленческое консультирование*. 2013. № 2. С. 39–49.
3. *Чеберко Е. Ф., Кузнецова Е. А.* Новые тенденции в отношениях между субъектами национальной инновационной системы // *Проблемы современной экономики*. 2012. № 1. С. 17–21.

## References

1. *Kuklina E. A.* State-private partnership as the instrument of management of region economy (in a context of cluster initiatives) // *Messenger of the Leningrad State University of A. S. Pushkin. Economy series*. 2011. N 4 (vol. 6). SPb.: Leningrad State University, 2011. P. 7–15.
2. *Kuklina E. A., Fedorkov A. I.* System of innovative directed tax privileges as an element of economic policy of the state // *Administrative consultation*. 2013. N 2 (50). P. 39–49.
3. *Cheberko E. F., Kuznetsova E. A.* New tendencies in the relations between subjects of national innovative system // *Problems of modern economy*. 2012. N 1. P. 17–21.

**Е. И. Кудрявцева****E. I. Kudryavtseva**

# Психология управленческой эффективности в условиях распределенного управления

## Psychology of Administrative Efficiency in Conditions of the Distributed Management

**Кудрявцева Елена Игоревна**

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)  
Доцент кафедры управления персоналом  
Кандидат психологических наук  
elena-igorevna-k@mail.ru

**Kudryavtseva Elena Igorevna**

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg)  
Associate Professor of the Chair of Personnel Management  
PhD in Psychology  
elena-igorevna-k@mail.ru

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА**

концептуализация управления, концептуализация управленческой эффективности, распределенное управление, концептуальность, контекстность, развитие других людей, карьерная адекватность

**KEY WORDS**

conceptualization of management, conceptualization of managerial efficiency, shared management, conceptualization, contextual intelligence, developing of others, career competency

**РЕФЕРАТ**

Статья посвящена выявлению ключевых особенностей современного управления, рассматриваемого как распределенное управление, и исследованию его психологической феноменологии. Определены направления развития управленческой компетентности в условиях новых форм управленческой и организационной деятельности.

**ABSTRACT**

The article is devoted to the identification of the key features of modern management, considered as shared management, and investigation of its psychological phenomenology. The directions of development of managerial competence in the context of new forms of management and organizational activities are revealed.

Управление как вид особой деятельности и особого труда, раскрытого Ф. Тейлором, выступает как предмет исследований нескольких научных направлений, и, соответственно, результаты исследований и практика их применения испытывают влияние различных научных парадигм в области теории менеджмента, теории организаций, социальной философии, культурологии, социологии, социальной психологии, психологии труда, акмеологии. Указанные научные направления, несмотря на их разнообразие, на рубеже XX–XXI вв. демонстрируют все

большую интеграцию, исследователи усматривают в особенностях современной управленческой деятельности проявления закономерностей общих социальных, технологических и культурных преобразований. Специалисты сходятся в том, что имеет место глобализация научной теории [16], призванной охарактеризовать закономерности современного управления.

Потребности в новом осмыслении производственной, социальной, политической деятельности в условиях быстрых изменений определяют статус управлен-

ческой деятельности как центрального объекта актуальных гуманитарных исследований. Специалисты, концентрирующие внимание на проблемах современного управления как трудовой деятельности, отмечают несколько факторов, влияющих на потребность ее переосмысления и введения новых представлений. Основным из них выступает существенное изменение социокультурного контекста, в котором реализуется профессиональная и конкретная производственная деятельность. Этот контекст определяется как гиперконкуренция [19], неустойчивость систем в условиях переходов в рамках «длинных» и «коротких» циклов экономического, демографического и культурного развития [30, р. 440], как виртуализация [29, р. 268], глобализация, т. е. описывается характеристиками, заставляющими по-новому определять смысл и сущность профессий, производственных процессов, обнаруживать новые явления и новые задачи оказания направленного воздействия на объективную реальность. Специалисты различных областей гуманитарного знания утверждают, что происходит «разрыв современности» [7], прекращающий эволюционное развитие представлений о реальности, свидетельствующий о невозможности использования устоявшихся рациональных представлений в области экономики, социального строительства, организации взаимодействия, когда не мы движемся в будущее из прошлого через настоящее, а будущее само движется к нам [6].

Изменения, происходящие с конца XX века в социально-экономической сфере, существенным образом влияют на трансформацию управленческой деятельности, изменение институциональных механизмов ее организации, появление новых направлений управления и возникновение новых управленческих трудовых постов. Эти трансформации отражаются в изменениях представлений об управленческой среде, управленческих задачах и управленческих результатах, субъектах управления, как профессионалах особого рода. Быстрое изменение контекстов, в рамках которых разворачивается управ-

ленческая деятельность, привело к необходимости переосмысления содержания, направленности и способов реализации управленческой деятельности. Возникает необходимость формирования нового понимания сущности, направленности, поиска новых форм реализации управленческой деятельности, ее ценностей и смыслов, отражающихся как в особенностях самого управленческого дискурса [4], так и в актуальных формах концептуализации управления. Разные научные направления, такие как теория менеджмента, экономика, социология, культурология, психология, все чаще заимствуют не только терминологию, но и концептуальные построения иных наук, чтобы точнее описать те реалии, в которых осуществляется современное производственное и общественное управление. Качественные характеристики управленческой деятельности оказываются в центре внимания, а ее эффективность становится одним из ключевых предметов гуманитарных исследований.

Центральным элементом современным концептуализации управленческой эффективности выступают концепции распределенного познания, распределенного организационного знания, распределенного лидерства, смещающие представления об управлении из области иерархически заданного воздействия в область организации взаимодействия, командной деятельности не только реальных, но и виртуальных команд. Особый интерес представляют концепции невидимого менеджмента [23, р. 280] и добровольного управления [28, р. 254], определяющие управление как оказание неинституализированного воздействия. Поступательно складывается представление об управлении как интересубъектной (распределенной) деятельности — совместного (shared) и делегированного (distributed) управления. Управленческая деятельность переходит на уровень метадеятельности [12]. Для субъектов управления — руководителей разных уровней, менеджеров, старших специалистов — возникла задача управления не деятельностью



отдельных сотрудников, а совместной деятельностью сложно устроенных групп и команд, управления как формирования единого пространства понимания, в котором иные субъекты действуют самостоятельно, принимая на себя ответственность за форму и результат деятельности. Более того, современный субъект управленческого труда не может быть описан в характеристиках типичных управленческих ролей — как руководитель или менеджер. В условиях распределенного управления управленческое воздействие как воздействие на предствления о цели, необходимой направленности, способе действия, критериях их результативности и эффективности оказывают многие: и те, кто руководит подразделениями и рабочими группами (руководители подразделений, проектов), и те, кто управляет процессами и ресурсами (менеджеры продаж, логистики), и те, кто вообще не имеет управленческого статуса, но при этом принимает на себя ответственность за определение ориентиров для других участников рабочего процесса, выраженных в точках фиксации внимания, способах описания ситуации и критериях ее оценки. Именно поэтому некорректно использовать понятия «руководитель» или «менеджер», так как содержание, скрывающееся за ними, создают несущественные коннотации, не оказывается и противоположным им понятие «лидер». В условиях распределенного управления у всех этих разнородных субъектов управления оказываются сходными не только цели и задачи, но и средства реализации воздействия. Современное управление — это трансляция смыслов, продвигаемых по свободно организованным сетям, формирующим пространство управления, это — конкуренция за внимание к своей модели представлений об окружающей реальности, в которой одновременно участвуют многие. Субъект управленческого труда в этом контексте должен рассматриваться не как действующий в управленческой ситуации, а как творящий управленческую среду и изменяющий управленческий

контекст посредством управленческого самоосуществления.

Исследователи провозглашают наступление новой, интерсубъектной, эпохи «духовного капитализма» [21]. Интерсубъектность как ключевая характеристика современности проявляется в нескольких феноменах, организационной действительности и профессиональной деятельности. Главный из них — развитие телекоммуникационных средств, позволяющих преодолевать временные и пространственные разрывы рабочего процесса. Появляется новый тип рабочих мест — удаленные места, или *back-office*, формирующие новые задачи в рамках общего управления деятельностью сотрудников. Наиболее существенной стороной современного управления признается интеллектуально-креативный потенциал виртуальной среды [13]. Изменяются управленческие статусы сотрудников организаций, появляются стратегические должности [18], свидетельствующие о том, что управление как прямое влияние на содержание организационной стратегии не связано с формальной управленческой должностной иерархией. Выход деятельности сотрудников за пределы рабочего пространства, материализованного территорией организации, привел к общему пониманию наступления новой эпохи, в которой действуют иные, чем раньше, закономерности взаимодействия.

Введение в психологический, социологический, культурологический дискурс новых конструктов (управленческое видение, организационная стратегия, топкоманды, социальные сети) постепенно сближает психологические исследования с исследованиями в рамках экономики и менеджмента (по направленности, выбору объектов исследования и общим подходам), в которых точкой отсчета выступает представление о стоимости, а различные субъекты (индивидуальные, групповые, коллективные) рассматриваются как производители стоимости. Поступательный выход на первый план нематериальных компонентов стоимости, признаваемый экономистами последние



тридцать лет, привел экономические исследования к необходимости обращения к социальным, культурным и психологическим детерминантам экономических механизмов. Общее изменение направленности экономических представлений о сущности управления проявляется в формировании новых направлений, таких как кросс-культурный менеджмент, виртуальный менеджмент, менеджмент знаний и когнитивный менеджмент. Указанные направления активно аккумулируют представления психологии (общей, когнитивной и социальной), применяя ее исследовательский аппарат для обнаружения взаимосвязей индивидуальной и организационной феноменологии в области управления собственной деятельностью и действиями других субъектов организационной среды, производственного труда и экономики. В результате возникли представления об интеллектуальном капитале [20, р. 240], социальном капитале [17], психологическом капитале [27] как ключевых эффектах производственного и социального управления.

В психологических исследованиях, посвященных современной управленческой деятельности, явно выделены три новых направления, отражающие представления об особенностях актуальной управленческой ситуации и новых задачах субъектов управления. Традиционное направление является логическим продолжением подходов, в рамках которых субъект труда рассматривается, прежде всего, как носитель определенных свойств и качеств, как субъект деятельности. В рамках этого направления рассматриваются проблемы профессионализма и профессиональной готовности, препятствий и ограничений профессиональной самореализации. Наиболее ярко данное направление представлено исследованиями в области акмеологии, активно использующими концепцию управленческой компетентности как субъектной платформы самораскрытия потенциала и саморазвития субъекта управленческой деятельности. Реализация управленческого потенциала оценивается в процессах анализа управленче-

ского формулирования управленческой проблемы или управленческого решения как развертывания внутреннего плана действия, структура которого обусловлена личностными факторами. Указанные подходы, сосредотачиваясь на раскрытии психологической структуры управленческой деятельности, обнаруживают психологические (субъектные и личностные), социально-психологические (групповые и организационные), профессиональные и функциональные критерии управленческой эффективности в условиях относительной стабильности деятельности субъекта управленческого труда. Иные направления рассматривают именно современные условия как основные детерминанты психологических характеристик управленческой деятельности.

Первое направление сосредотачивается на анализе проблем совместной деятельности. В этом случае психологический анализ смещается с характеристик субъекта деятельности на характеристики особых объектов управления, анализ которых затруднен в силу их виртуальной природы. К этим объектам относятся социальные сети, организационные знания и эффекты взаимодействия — доверие, взаимные инвестиции, психологические контракты. Включение этих явлений в качестве объектов психологического исследования приводит к интеграции различных исследовательских психологических направлений и появлению новых самостоятельных направлений, таких как социальная психология труда [8]. Второе направление психологических исследований управленческой деятельности возникло как продолжение развития организационной психологии, исследующей «методы интервенции» [22, р. 432] или механизмы прямого влияния субъектов управления на стратегию организации и ее экономическую эффективность. В рамках данного направления рассматриваются, прежде всего, когнитивные механизмы и инструменты, формирующие управленческое видение, и ментальные ограничения, создающие конкретные эффекты деятельности топ-команд. Это направление активно исследует такие проблемы, как временные

ограничения, неопределенность управленческой, производственной, конкурентной среды, потребность в гибком реагировании на разнообразные обстоятельства, выводящие когнитивные механизмы формирования описаний управленческой ситуации на центральную позицию в оценке факторов эффективности управленческой деятельности. Третье направление психологических исследований связано с выявлением новых характеристик управленческой деятельности, определяемых особенностями производственной и управленческой среды. К этим характеристикам относятся креативность, интуитивность и импровизация [10]. Выделение этих характеристик свидетельствует о признании одновременности взаимовлияния субъекта управленческой деятельности и организационной (производственной, управленческой, деловой) среды, при котором среда формирует вызовы [14], а совместная деятельность субъектов формулирует ответы на них, становящиеся вызовами для других субъектов и групп.

Анализ указанных направлений показывает, что в современных психологических исследованиях предметом рассмотрения выступают противоречия между потенциалом субъекта и возможностями его институциональной реализации, устойчивостью глубинных субъектных и личностных детерминант и неустойчивостью среды, функциональной эффективностью и потребностью в гибких изменениях содержания, способов и форм управленческой деятельности. Представленные подходы не исчерпывают всех направлений современных психологических исследований управленческой деятельности, однако позволяют обнаружить несколько важных тенденций в концептуализации управления, отраженных в изменении содержания ключевых концептов — лидерство и менеджмент, в которых описывается управленческая деятельность вне зависимости от научного направления, в рамках которого происходит описание. Первая из этих тенденций — необходимость в реинтерпретации представлений о лидере и лидерстве [3]. Лидерство рассматривается не только и не

столько как механизм оказания воздействия, а как инструмент организации взаимодействия, не как характеристика субъекта (его качество или позиция), а как характеристика группы (распределенное лидерство). Вторая тенденция — реинтерпретация представлений о менеджменте как источнике организационной эффективности. Это переосмысление заключается в том, что производится отказ от «фетишизации» менеджмента [6], формализованного в виде заданных схем и правил, «менеджмента вообще». За каждой организацией признается право на создание своей концепции бизнеса, что приводит к отказу от представлений о существовании эффективного и неэффективного менеджмента и замене их на представления об эффективно или неэффективно работающих организациях и субъектах управления.

Указанные тенденции проявляют два модуса современных представлений об управленческой деятельности — аксиологический и когнитивный, утверждающие особые характеристики современного управления, такие как рефлексивность, синтетичность и самоопределение. Аксиологический модус определен вниманием к ценностям как смыслообразующим основаниям управления и отношением к современной ситуации не как к критическим обстоятельствам (негативная коннотация), а как к «новым условиям» [15]. Аксиологический модус проявляется в экономических исследованиях управления, утверждающих переход от экономики массового производства к экономике устойчивых социальных связей [5], в организационных исследованиях, свидетельствующих о переходе от индустриальной ориентации к ориентации научения, утверждающих ценности в качестве ключевой характеристики современного лидерства [11]. Когнитивный модус реализуется в усилении внимания к когнитивным основаниям деятельности, использовании подходов когнитивных наук к исследованию таких значимых для управления феноменов, как управленческое видение и управленческое понимание. Придание современной стадии раз-

вития экономики наименования «когнитивная экономика», признание таких явлений, как когнитивная теория фирмы [9] и когнитивное поле организации [1], демонстрирует значимость внимания к вопросам управленческого познания и его характеристик в качестве источника организационной и управленческой эффективности.

В связи с подобным пониманием характеристик современной управленческой деятельности возникает и проблема формулирования основных направлений развития управленческой компетентности как психологической основы эффективности. Анализ исследований показывает, что можно выделить четыре значимых направления развития управленческой компетентности, отмечаемых разными исследователями.

Первым направлением выступает концептуальность, выделяемая рядом исследователей либо как особая управленческая компетенция, либо как элемент компетентности. Успех субъектов управленческой деятельности зависит от того, насколько они в состоянии обнаружить, описать, квалифицировать ресурс, которым они могут воспользоваться при решении конкретных проблем, в чем они могут увидеть потенциал этого ресурса [25]. Концептуализация ресурсов оказалась ключевой задачей, решение которой привело к быстрому отрыву компаний в условиях равного старта. Концептуализация как максимальное погружение в предметность соседствует в современных исследованиях с иным явлением — «острой контекстностью» [26]. Контекстность рассматривается как основная характеристика субъекта управления, «контекстная управленческая триада», включающая в качестве элементов контекстной компетентности интуитивное вычисление будущих трендов, выделение аналогов в прошлом и острое ощущение актуального контекста.

Контекстность и концептуальность задают особый модус управленческой компетентности, в противоположность которым можно выделить внеконтекст-

ность, выражающуюся в отсутствии понимания ключевых факторов развития ситуации, и внеконцептуальность (или поверхностность, склонность к привязке к легко трактуемой конкретности, однозначности и упрощению). Внеконтекстность и внеконцептуальность отражают пристрастие к стереотипам восприятия и мышления, привязке к принятым в организации, но потерявшим свою эффективность ментальным моделям, которые блокируют понимание реальности и определение направления ее изменений. Эти характеристики отражают явление когнитивной инерции, которая далеко не сразу заметна в своем влиянии на эффективность управленческой деятельности и эффективность организаций в целом, однако выступает как основная их причина [22].

В организационно-управленческом пространстве субъекты управленческого труда организуют взаимодействие с другими сотрудниками, направляя их деятельность, формулируя цели и определяя конкретные задачи для других. Анализ современных представлений об управленческих компетенциях приводит нас к выявлению особенностей пространства, в котором они реализуются и в котором отражены основные характеристики деятельности современных субъектов управленческого труда. Необходимость ориентировать других людей в своих идеях, решениях, приоритетах, избранных способах действия является комплексной управленческой задачей, в которой можно выделить организационные, коммуникативные, мотивационные компоненты. При этом не важно, кто именно (по статусу) является участником совместной работы — подчиненные, партнеры, коллеги. По отношению к любым участникам совместной работы субъект выполняет управленческую задачу не потому, что непосредственно управляет действиями других людей, а потому, что через управление взаимодействием влияет на формирование у других людей конкретных представлений, ориентиров, оценок. Именно управленческие компетенции и

представляют собой поле «революции в действии», которую организуют субъекты управления по отношению к иным участникам бизнес-процессов.

Наибольшие трудности управленческой деятельности возникают там, где концептуальность и контекстность не поддерживаются иными участниками взаимодействия, прежде всего потому, что их действия «укоренены» в конкретном понятийном поле. Это — начинающие коллеги (молодые специалисты), подчиненные-исполнители, сотрудники, переживающие состояние профессионального выгорания. По отношению к ним конкретный субъект управленческого труда может занимать позицию формального руководителя, опекуна, наставника, лидера рабочей группы. Вне зависимости от формата взаимодействия задачи, стоящие перед ним в этой ситуации, однозначны — ему необходимо переориентировать позиции коллег, подчиненных, руководителей в область новых представлений.

Для того чтобы стратегемы, сформулированные субъектами управленческого труда, были реализованы в компании, для того чтобы компании сформировали и удержали свои ключевые компетенции, тем, кто взял на себя ответственность руководить действиями других людей, необходимо превращать всех сотрудников организации, вне зависимости от их роли и статуса, в предметно мыслящих людей, адресовать их устремления в область виртуальных категорий, таких как «качество», «ориентация на клиента», «экологичное поведение». Обнаружение прямой связи между этими абстракциями и конкретными действиями, совершаемыми сотрудниками, для многих работников является сложной задачей, которую они часто адресуют как раз субъектам управленческого труда — руководителям, менеджерам, более опытным коллегам, стремясь сосредоточиться на собственных действиях в конкретной материальной (объектной) среде и тем самым ограничить зону собственной ответственности. Преодолевая сопротивление сотрудников именно в этой зоне — зоне ответственности за предмет

деятельности, а не за ее объект, — субъекты управленческого труда и совершают свою ежедневную работу. Им необходимо не только направлять помыслы других людей в направлении, соответствующем стратегическим задачам организации, но и научить людей, с которыми они постоянно работают, реализовать эти помыслы в размытом формате организационной структуры и бизнес-процессов.

Поддержание и развитие стратегических компетенций организации за счет компетенций субъекта управленческого труда возможно только через постоянное обновление общего видения, его консолидацию и превращение в производительную силу. Субъекты управления вынуждены не только использовать различные концепции, которые они осваивают посредством образования, через обретение опыта и взаимодействие с коллегами. Они постоянно сами формируют концепции, включая в этот процесс разных людей, прежде всего — подчиненных и непосредственных (вышестоящих) руководителей. Именно так появляется понимание сложных и абстрактных категорий, таких как «качество», «достижения», «нацеленность на результат», вместо привычных «план», «отчет», «перевыполнение».

Для того чтобы стать активным участником процесса управления, субъектам управленческого труда необходимо опираться на два типа представлений — понимание собственного ресурса (прежде всего — когнитивного и социального), позволяющего оказывать воздействие на других людей, и четкая ориентация в организационных (корпоративных) ключевых измерениях эффективности. Эти две ориентации и формируют еще два направления развития управленческой компетентности — развитие других людей как развитие внешнего по отношению к субъекту потенциала и карьерная адекватность как направление развития внутреннего потенциала.

Для того чтобы субъект управленческого труда мог реализоваться в компании, он должен создать определенный лифт, обеспечивающий его идеям, пред-

ложениям приоритетное развитие, придать им управленческий смысл, обеспечить их продвижение в управленческом пространстве компании. Для этого одновременно необходимо действовать автономно, независимо и, с другой стороны, — хорошо ориентироваться в организационном контексте. Результатом, по которому определяется наличие этой компетенции, должны быть достижения, которые можно атрибутировать именно конкретному человеку, вне зависимости от факторов организационного окружения. На наш взгляд, таким результатом выступает критерий персонального успеха, олицетворяемый карьерой.

Карьерная компетентность выступает как четвертое ключевое направление развития управленческой компетентности потому, что в ней отражается готовность субъекта управленческого труда ориентироваться на широкое окружение, демонстрируется понимание организационного, отраслевого, технологического контекста. Именно карьерная компетентность позволяет продвигать профессиональные решения в условиях непростой организационной структуры, компенсировать особенности корпоративной культуры, блокирующей новые подходы, и проявлять самостоятельность в выборе работы, так как важный момент в реализации карьеры — свобода определения отношений с конкретной организацией.

Выделение карьерной компетентности произведено сравнительно недавно [24]. Ее особенность заключена в том, что субъект управленческого труда начинает критически оценивать связь между собственными представлениями о характеристиках своей деятельности (картиной компетентности) и требованиями, которые предъявляются к его деятельности в пределах данной организации, сосредоточенными в оценках со стороны вышестоящих руководителей (компетенциями). Построение отношений и оценка организационной ситуации как способствующей продвижению (карьерная актуализация) выступают как основания для создания условий собственного карьерного рывка. Включение карьерного контроля позволяет совершать действия,

направленные на фиксацию собственных карьерных устремлений, их признанию в организации. Карьерная рефлексия, соединенная с карьерным контролем, помогает определить, насколько соответствует оценка компетенций данного субъекта управленческого труда его представлениям о требованиях к желаемой должности, позволяет оценить степень развития управленческой компетентности. А для того чтобы получить необходимые для развития подсказки, важно обратиться к тем людям, которым доверяешь. Так создается «круг доверия» в зоне персональных компетенций.

Управление процессами, в котором важно контролировать сроки исполнения и поддерживать ритмику самого процесса, усложняется тем, что процессы становятся неочевидными из-за их технологической свернутости. Использование компьютеров усугубляет проблему, так как в этом случае прямое наблюдение действий сотрудников ничего не говорит о содержании их работы. Управление рабочими группами усложняется тем, что позиции сотрудников — их рабочие роли и задачи, которые они решают, перестали быть жестко фиксированными, все время появляются новые задачи, требующие перераспределения ролей. Проекты и программы, требующие высокой концентрации персональных и организационных знаний, иногда захлебываются от того, что формализация сведений, на основании которых принимаются решения, не соответствует поставленным задачам, а часто информация содержится в такой форме, что проще что-то сделать заново, чем использовать имеющиеся архивы. Управление ресурсами, к которому призывают современных менеджеров, усложняется тем, что необходимо определить, в чем именно этот ресурс состоит, так как он не имеет выраженной материальной составляющей. Открытость коммуникативного пространства становится еще одним источником напряжения. Она связана с нарастающим потоком сведений, из которых надо извлечь информацию и использовать ее в соответствии с задачами. Субъекты управленческого



труда все больше сталкиваются с ситуацией неэффективных инвестиций собственных усилий, так как оказываются обладателями ненужных результатов, потерявших свой смысл раньше, чем они были получены. Многомерность ресурсов, их разнообразие, связность, неосвязаемость ошеломляет людей, которые часто имеют дело с энергетическим потенциалом ресурса, не имея представлений о его материальной форме.

Формирование предметной ориентации у всех, с кем субъект управленческого труда постоянно взаимодействует, в ситуации, когда предмет управления обладает столь сложными характеристиками, невозможно, если каждый, кто занимает управленческую позицию, не будет обладать четырьмя ключевыми компетенциями: контекстность, помогающая привлечь внимание к проблеме, задаче, объясняющая то, почему действие необходимо совершать именно сейчас; концептуальность, задающая область концентрации усилий; развитие других, указывающее на постоянное включение других людей в процесс организационного обновления; карьерная адекватность, определяющая саморазвитие и продвижение.

Представленные характеристики современных особенностей управленческой деятельности позволяют сделать несколько выводов. Во-первых, современное управление может быть описано как распределенное неявное управление, в котором участие определяется не формальным статусом, а готовностью субъекта принять на себя ответственность за изменение ситуации. Во-вторых, актуаль-

ной формой управления выступает не оказание прямого воздействия на действия других людей, а оказание воздействия на их представления и понимание предмета собственной деятельности. В-третьих, управленческая компетентность в условиях распределенного управления напрямую оказывает воздействие и определяет эффективность деятельности организации за счет влияния на особенности реализации ее стратегии и изменения этой стратегии. В-четвертых, особенностью современного управления является его неосвязаемость, виртуальность, что не позволяет опираться на традиционные рациональные формы оценки управленческого процесса и его результатов. В-пятых, развитие управленческой компетентности связано с одновременным развитием четырех направлений компетентности, связанных между собой.

Результаты аналитического исследования психологических особенностей деятельности субъектов управленческого труда никак не могут свидетельствовать о том, что «объем управленческого труда сокращается в разы» [2, с. 420]. Наблюдается как раз противоположная тенденция — объем управления увеличивается, управленческая деятельность становится деинституализированной, включая в свое пространство все большее число организационных акторов — руководителей, менеджеров, стратегических сотрудников. Это пространство расширяется, вбирая в себя все особенности современного социокультурного многомерного контекста, ориентированного на ценности и смыслы.

## Литература

1. *Бабанова Ю. В.* Институциональный менеджмент как инструмент управления организацией в условиях инновационно-институциональной экономики // Путеводитель предпринимателя. 2010. № 7. С. 6–16.
2. *Багирова А. П., Вавилова А. С.* Управленческий труд: генезис идей и перспективы в инновационной экономике // Вестник ДГТУ. 2011. Т. 11, № 3 (54). С. 415–421.
3. *Базаров Т. Ю., Базарова К. Т.* Лидерство и руководство: реинтерпретация традиции и рефлексия новой ситуации // Российский психологический журнал. 2006. Т. 3, № 3. С. 52–66.
4. *Безлепкин Н. И.* Дискурс управления // Управленческое консультирование. 2012. № 4 (52). С. 109–116.
5. *Виханский О. С.* К вопросу о смене парадигмы управления бизнесом // Вестник Московского университета. Серия 24: Менеджмент. 2009. № 1. С. 7–16.

6. Виханский О. С., Наумов А. И. «Другой» менеджмент: время перемен // Российский журнал менеджмента. 2004. Т. 2, № 3. С. 6–16. С. 105–126.
7. Гидденс Э. Последствия современности / Пер. с англ. М.: Издат. и консалтинговая группа «Праксис», 2011. 352 с.
8. Дикая Л. Г. Социальная психология труда на новом этапе развития: методолого-теоретические основания и эмпирические исследования // Психологический журнал. 2012. Т. 33, № 2. С. 5–22.
9. Жернова Н. А., Жернов Е. Е. Анализ возможностей практического применения когнитивной теории фирмы в инновационном менеджменте // Интеллект. Инновации. Инвестиции. 2010. № 2. С. 4–7.
10. Журавлев А. Л., Нестик Т. А. Психология управления совместной деятельностью: Новые направления исследований. М.: Ин-т психологии РАН, 2010. 248 с.
11. Занковский А. Н. Модель ценностно-ориентированного лидерства // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Психологические науки. 2012. № 1. С. 101–110.
12. Карпов А. В. О понятии метадеятельности в психологии // Тезисы Юбилейной научной конференции ЯрГУ. Ярославль, 2000. С. 3–6.
13. Мартынов Л. М. Интеллектуально-креативный потенциал виртуальной среды инфоком-менеджмента // Вопросы экономических наук. 2009. № 3. С. 88–90.
14. Митрошенков О. Цивилизационные вызовы и управленческие ответы // Философия управления. 2011. № 3. С. 50–61.
15. Наумов А. И. Менеджмент без кризиса // Вестник Московского университета. Серия 24. Менеджмент. 2009. № 1. С. 16–26.
16. Ободкова Е. А. Современная ситуация в теории и практике мирового менеджмента // Омский научный вестник. 2011. № 4–99. С. 140–143.
17. Шихирев П. Н. Природа социального капитала: социально-психологический подход // Общественные науки и современность. 2003. № 2. С. 17–25.
18. Becker V. E. & Huselid M. A. SHRM and Job Design: Narrowing the Divide // Journal of Organizational Behavior. 2010. Vol. 31. P. 379–388.
19. D'Aveni R. Waking up to the New Era of Hypercompetition // The Washington Quarterly. 1997. P. 183–195.
20. Edvinsson L. & Malone M. S. Intellectual Capital: Realizing your Company's True Value by Finding Its Hidden Roots. N.Y.: Harper Business, 1997.
21. Gonzalez G. Shifting Capital: New Management and the Bodily Metaphors of Spiritual Capitalism // Journal for the Theory of Social Behavior. 2012. April. P. 325–344.
22. Hodgkinson G. Ph. & Sparrow P. R. The Competent Organization: A Psychological Analysis of the Strategic Management Process (Managing Work and Organizations). Philadelphia: Open University Press, 2002.
23. Invisible management: The social construction of leadership / E. Sjostrand, J. Santberg, M. Tyrstrup (Eds.). London, 2002.
24. Kuijpers M. A. C. T. & Scheerens J. Career competencies for the modern career // Journal of Career Development. 2006. N 32. P. 168–178.
25. Kunc M. H. & Morecroft J. D. W. Managerial decision making and firm performance under a resource-based paradigm Strategic Management Journal. 2010. Vol. 31. Issue 11. P. 1164–1182.
26. Kutz M. Contextual intelligence: overcoming hindrances to performing well in times of change // Development and Learning in Organizations. 2011. Vol. 25. Issue 3. P. 8–11.
27. Luthans F., Norman S., Avolio B. & Avey J. The mediating role of psychological capital in the supportive organizational climate — employee performance relationship // Journal of Organizational Behavior. 2008. Vol. 29 (2). P. 219–238.
28. Mielonen J. Making sense of shared leadership. A case study of leadership processes and practices without formal leadership structure in the team context. Universitatis Lappeenranta, 2011.
29. Virtual Society? Technology, Cyberbole, Reality / St. Woolgar (Ed.). Oxford: Oxford University Press, 2004.
30. Wallerstein I. The Modern World-System-1: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century. N.Y.: University of California Press, 2011.

## References

1. Babanova Yu. V. Institutional management as the instrument of management of the organization in the conditions of innovative and institutional economy // Guide of the businessman. 2010. N 7. P. 6–16.

2. *Bagirova A. P., Vavilova A. S.* Administrative work: Genesis of ideas and prospects in innovative economy // Messenger of DGTU. 2011. Vol. 11, N 3 (54). P. 415–421.
3. *Bazarov T. Yu., Bazarova K. T.* Leadership and management: reinterpretation of tradition and reflection of a new situation // Russian psychological journal. 2006. Vol. 3, N 3. P. 52–66.
4. *Bezlepkin N. I.* Management discourse // Administrative consultation. 2012. N 4 (52). P. 109–116.
5. *Vikhansky O. S.* On a question of change of a paradigm of a business management // Messenger of the Moscow University. Series 24: Management. 2009. N 1. P. 7–16.
6. *Vikhansky O. S., Naumov A. I.* “Other” management: time of changes // Russian journal of management. 2004. Vol. 2. N 3. P. 105–126.
7. *Giddens A.* The Consequences of Modernity / Transl. from English. M.: Publishing and consulting group “Praksis”, 2011. 352 p.
8. *Dikaya L. G.* Social work psychology at a new stage of development: methodological and theoretical bases and empirical researches // Psychological journal. 2012. Vol. 33. N 2. P. 5–22.
9. *Zhernova N. A., Zhernov E. E.* Analysis of opportunities of practical application of the cognitive theory in innovative management // Intelligence. Innovations. Investments. 2010. N 2. P. 4–7.
10. *Zhuravlyov A. L., Nestik T. A.* Psychology of management of joint activity: New directions of researches. M.: “Institute of psychology of the Russian Academy of Sciences”, 2010. 248 p.
11. *Zankovsky A. N.* Model of the value focused leadership // Messenger of the Moscow State Regional University. Series: Psychological sciences. 2012. N 1. P. 101–110.
12. *Karpov A. V.* On the concept of metaactivity of psychology. Yaroslavl, 2000. P. 3–6.
13. *Martynov L. M.* Intellectual and creative potential of the virtual environment of infocom-management // Questions of economic sciences. 2009. N 3. P. 88–90.
14. *Mitroshenkov O.* Civilization calls and administrative answers // Philosophy of management. 2011. N 3. P. 50–61.
15. *Naumov A. I.* Management without crisis // Messenger of the Moscow University. Series 24: Management, 2009. N 1. P. 16–26.
16. *Obodkova E. A.* Modern situation in the theory and practice of world management // Omsk scientific messenger. 2011. N 4–99. P. 140–143.
17. *Shikhirev P. N.* Nature of the social capital: social and psychological approach // Social sciences and present. 2003. N 2. P. 17–25.
18. *Becker B. E. & Huselid M. A.* SHRM and Job Design: Narrowing the Divide. Journal of Organizational Behavior. 2010. Vol. 31. P. 379–388.
19. *D’Aveni R.* Waking up to the New Era of Hypercompetition // The Washington Quarterly. 1997. P. 183–195.
20. *Edvinsson L. & Malone M. S.* Intellectual Capital: Realizing your Company’s True Value by Finding Its Hidden Roots. N.Y.: Harper Business, 1997. P. 240.
21. *Gonzalez G.* Shifting Capital: New Management and the Bodily Metaphors of Spiritual Capitalism // Journal for the Theory of Social Behavior. 2012. April. P. 325–344.
22. *Hodgkinson G. Ph. & Sparrow P. R.* The Competent Organization: A Psychological Analysis of the Strategic Management Process (Managing Work and Organizations). Philadelphia: Open University Press, 2002.
23. *Invisible management: The social construction of leadership / E. Sjostrand, J. Santberg, M. Tyrstrup (Eds.).* London, 2002.
24. *Kuijpers M. A. C. T. & Scheerens J.* Career competencies for the modern career // Journal of Career Development. 2006. N 32. P. 168–178.
25. *Kunc M. H. & Morecroft J. D. W.* Managerial decision making and firm performance under a resource-based paradigm Strategic Management Journal. 2010. Vol. 31. Issue 11. P. 1164–1182.
26. *Kutz M.* Contextual intelligence: overcoming hindrances to performing well in times of change // Development and Learning in Organizations. 2011. Vol. 25. Issue 3. P. 8–11.
27. *Luthans F., Norman S., Avolio B. & Avey J.* The mediating role of psychological capital in the supportive organizational climate — employee performance relationship // Journal of Organizational Behavior. 2008. Vol. 29 (2). P. 219–238.
28. *Mielonen J.* Making sense of shared leadership. A case study of leadership processes and practices without formal leadership structure in the team context. Universitatis Lappeenranta, 2011.
29. *Virtual Society? Technology, Cyberbole, Reality / St. Woolgar (Ed.).* Oxford: Oxford University Press, 2004.
30. *Wallerstein I.* The Modern World-System-1: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century. N.Y.: University of California Press, 2011.



М. А. Егорова

M. A. Egorova

# Принципы построения группы лиц в антимонопольном законодательстве

## Principles of Creation of a Group of Persons in the Antimonopoly Law

### Егорова Мария Александровна

Российская академия народного хозяйства  
и государственной службы при Президенте  
Российской Федерации (Москва)  
Ученый секретарь юридического факультета  
им. М. М. Сперанского  
Доцент кафедры предпринимательского  
и корпоративного права  
Кандидат юридических наук  
Член Российской академии юридических наук  
egorova-ma@rane.ru

### Egorova Maria Aleksandrovna

Russian Presidential Academy of National Economy  
and Public Administration (Moscow)  
The Scientific Secretary of Law Faculty  
of M. M. Speransky  
Associate Professor of the Chair of enterprise  
and corporate law  
PhD in Jurisprudence  
Member of the Russian Academy of Jurisprudence  
egorova-ma@rane.ru

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

группа лиц, конкуренция, товарный рынок, антимонопольное регулирование, корпоративное управление

### KEY WORDS

group of persons, competition, commodity market, antimonopoly regulation, corporate governance

### РЕФЕРАТ

В статье анализируются и сопоставляются принципы формирования группы лиц в отечественном законодательстве с аналогичными нормами европейского Регламента о слияниях и делается вывод, что действующая система установления группы лиц соответствует реалиям российской экономики, т. к. адаптирована к условиям российского хозяйственного оборота.

### ABSTRACT

In the article the principles of formation of a group of persons in the domestic legislation are analyzed and compared with similar standards of the European Regulations about merges, and the conclusion is drawn that the operating system of establishment of a group of persons corresponds to realities of the Russian economy since it is adapted for conditions of the Russian economic circulation.

Буквальное толкование правовой категории «группа лиц» позволяет выделить три основных критерия для выявления ее содержания. Первый критерий связан с *субъектным составом* группы лиц, т. е. с установлением качеств собственно тех «лиц», которые составляют группу. Вторым критерием содержится в значении слова «группа», которое понимается как *совокупность* предметов, явлений и т. п., которые объединены общим признаком или

свойством<sup>1</sup>. В качестве такого признака выступает единая экономическая цель деятельности членов группы лиц. Третьим, дополнительным, но в то же время определяющим для антимонопольного регулирования признаком, вытекающим из второго, является *деятельностная составляющая* группы лиц как единого хо-

<sup>1</sup> См.: Ожегов С. И. Словарь русского языка. М.: Сов. энцикл., 1973. С. 136.

зайствующего субъекта, в отсутствие которой любая совокупность лиц перестает иметь не только значение для антимонопольного законодательства, но и для права в целом.

*«Группа лиц» в гражданском обороте предстает не просто в качестве совокупности автономных друг от друга субъектов, а в виде их структурного объединения, связывающего членов группы единством цели хозяйственной деятельности, целостностью интересов и стремлением к достижению конечного результата их деятельности на рынке, приводящего к эффекту, удовлетворяющему интересы каждого отдельного лица в группе.*

Важнейшей отличительной особенностью корпоративного управления внутри группы лиц является отсутствие внутреннего единства хозяйствующего субъекта, который фактически представляет собой совокупность автономных по правосубъектности лиц, объединенных на основе корпоративной субординации. В таких условиях способы корпоративного управления, традиционно используемые внутри единого юридического лица и основанные на нормах права, отходят на второй план, а наибольшее значение приобретает система фактических взаимоотношений участников группы, которая базируется на признаках существующей экономической хозяйственной власти (или зависимости), выражающейся в установлении специфической формы **господства** одного юридического лица над другим (другими).

Такое господство выражается в реальной возможности принятия одной компанией решений, которые будут исполняться другими компаниями, имеющими в системе группы лиц подчиненное положение. Это господство позволяет определять результаты управленческой деятельности, направленной на совершение отдельными членами группы действий, приводящих к возникновению консолидированного эффекта, удовлетворяющего, в конечном счете, хозяйственные интересы всех участников группы; формирует политику деятельности группы в целом. По существу такое господство представляет собой разновидность кор-

поративного контроля, который должен рассматриваться как атрибут и одна из важнейших функций системы управления группой лиц. Такой подход достаточно близок к пониманию контроля в рамках Концепции корпоративного управления, принятой в доктрине и корпоративном законодательстве государств романогерманской правовой семьи [3].

Понятие контроля лежит и в основе европейского антимонопольного законодательства [1, с. 17], использующего совокупность **имущественных** (прежде всего акционерных) и **неимущественных** (экономическое содержание структурных связей между компаниями) инструментов контроля<sup>1</sup>. Представляется, что именно такой подход является наиболее точным в отношении определения содержания корпоративной субординации внутри группы лиц. В соответствии с этим подчиненность одних членов группы другим осуществляется на основании **двух видов власти**:

- 1) *корпоративной власти*, базирующейся на отношениях, легитимированных нормами корпоративного законодательства: а) *участия*, основанных на имущественном компоненте (акции, доли) и находящихся свое выражение в возможности установления контроля через формирование органов управления корпорацией в форме общего собрания акционеров и совета директоров, б) *управления* юридическим лицом в виде установления контроля над деятельностью единоличного или коллегиального исполнительного органа корпорации, а также контроля над формированием состава правления в хозяйственном обществе;
- 2) *хозяйственной власти*, основу которой составляет структура экономических

<sup>1</sup> См.: пп. 11–15 и 27–28 пояснений Европейской комиссии по конкуренции «О концепции функционально полных совместных предприятий» (Commission Notice on the concept of **full-function joint ventures** under Council Regulation (EEC) No 4064/89 on the control of concentrations between undertakings: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.hartpublishingusa.com/updates/Korah/ff-joint.pdf>).

(хозяйственных) связей, определяющая положение экономической зависимости одного или нескольких участников группы от другого. Подобное положение в хозяйственном обороте наиболее часто возникает в отношениях по поводу долгосрочных поставок (особенно в крупные торговые сети), дистрибьюторских отношениях, в договорах франчайзинга и коммерческом представительстве и др.

Признаки **хозяйственной власти** в европейском законодательстве основываются на содержании структурных экономических связей между компаниями, а также на содержании и структуре договорных отношений между ними. При этом приоритет отдается экономической составляющей отношений между субъектами хозяйственной деятельности, а не юридической форме, опосредующей такие связи. На этом принципе в европейском праве выстроена концепция приобретаемого контроля, лежащая в основе определения участника сделки по экономической концентрации, приводящей к устойчивым изменениям структуры субъектов, участвующих в сделке<sup>1</sup>.

Подобный подход позволяет выявлять наличие так называемых инструментальных компаний, составляющих часть «корпоративной вуали» даже в случаях, когда они с формально-юридической точки зрения имеют статус дочерних предприятий по отношению к основной материнской компании. Критерии выявления инструментальной компании устанавливаются в целях определения ее самостоятельности (функциональной полноты — *full function*). В случае когда компания может признаваться *full function*, соответственно, сделки с ее участием расцениваются как са-

мостоятельные сделки автономного юридического лица. Если по определенным критериям инструментальная компания не соответствует признакам предприятия *full function*, участниками сделки презюмируются ее совладельцы, то есть участники группы лиц (в частности материнская компания), что служит основанием для возможности снятия «корпоративного покрова» и привлечения к ответственности не только инструментальной компании, но и ее совладельцев.

Критериями оценки компании в качестве инструментальной, а не *full function* является ряд признаков, при наличии которых каждая материнская компания может быть расценена в качестве участника сделки даже в случае, когда такая сделка совершалась только от лица инструментальной компании. К числу таких признаков п. 28 пояснений Европейской комиссии по конкуренции «О концепции функционально полных совместных предприятий», в частности, относит: цели создания инструментальной компании; отсутствие осуществления ею самостоятельной деятельности; существование инструментальной компании в форме ассоциации; наличие доказательств фактического совершения транзакций совладельцами инструментальной компании (материнскими компаниями или одной из них), а не самой компанией; значительная диверсификация в деятельности инструментальной компании, позволяющая сделать заключение, что фактически сделки заключались не самостоятельно ею, а ее материнскими компаниями; выполнение предприятием функций, обычно выполняемых подобными предприятиями в условиях конкретного товарного рынка; наличие реального доступа к таким рынкам; анализ содержания сделок, совершаемых компанией в течение стартового периода ее существования; анализ состава контрагентов компании, который не должен быть связан с материнскими компаниями; длительность функционирования компании и стабильность ее существования (совместное предприятие не признается функционирующим на постоянной основе, если оно

<sup>1</sup> См.: пп. 5 и 7 пояснений Европейской комиссии по конкуренции «О концепции участника сделки экономической концентрации» (Commission notice on the **concept of undertakings concerned** under Council Regulation (EEC) N 4064/89 on the control of concentrations between undertakings): [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1998:066:0014:0024:EN:PDF>

создано для деятельности в течение ограниченного времени).

Как можно видеть, критерии дифференциации «самодостаточной» компании от «инструментальной», основанные на содержании экономических структурных связей между хозяйствующими субъектами и, соответственно, на признаках наличия или отсутствия хозяйственной власти одного субъекта над другим, имеют выраженный оценочный характер и могут применяться даже при отсутствии точно регламентированных юридических критериев. Возможность использования экономических критериев основывается на прозрачности и открытости рынков, высоком уровне дисциплины и ответственности их участников, а также на необходимости и возможности проведения тщательного и скрупулезного анализа деятельности каждого участника конкретного рынка, базирующейся на высокой квалификации соответствующих контролирующих структур (в частности на квалификации членов Европейской комиссии по конкуренции), что в значительной степени затруднительно, а иногда совершенно невозможно в современных условиях отечественных рынков.

Вероятно, именно с этим связано отсутствие необходимости в выделении в европейском законодательстве (впрочем, как и в англосаксонском праве) категории «группа лиц», поскольку антимонопольные ограничения устанавливаются не путем их формально-юридической регламентации, а посредством выявления экономических (качественных) критериев, базирующихся на принципах установления фактического контроля над деятельностью предприятия и определения его способности к осуществлению самостоятельной хозяйственной деятельности.

Несмотря на это, в условиях современной России фактическое использование хозяйственной власти достаточно выражено. Однако практика в настоящий период времени недостаточно сформирована для того, чтобы использовать признаки хозяйственной власти в качестве критериев в определении последствий взаимодействия субъектов хозяйствен-

ной деятельности как членов группы лиц. Использование экономических критериев хозяйственной власти, аналогичных европейскому подходу, в условиях современного отечественного экономико-юридического пространства может повлечь возникновение правовой неопределенности и в значительной степени увеличить затраты на правоприменение, в силу отсутствия в российской правовой системе предпосылок для параллельного использования элементов экономического анализа для регулирования отношений в сфере конкуренции, характерного для применения принципа *ex post*.

В этом смысле потребностям хозяйственного оборота в России в большей степени будет соответствовать позитивно-юридический подход к определению критериев группы лиц, основанный на утвержденных законом признаках установления **корпоративной власти** одного независимого юридического лица над другим. Поэтому необходимо исходить из того, что категория «группа лиц», представляя элемент системы конкурентного законодательства, базируется на корпоративно-правовых критериях, определяющих содержание корпоративной субординации, составляющей ядро отношений между членами группы лиц.

Критерий имущественного контроля, употребляющийся в европейском конкурентном законодательстве для квалификации необходимости предварительного антимонопольного контроля сделки по экономической концентрации в качестве группы лиц<sup>1</sup>, являющийся косвенным аналогом признака корпоративного контроля, используемого в отечественном антимонопольном законодательстве в ст. 9 ЗоЗК, строится на соотношении прав по корпоративному участию и управлению различных лиц при ана-

<sup>1</sup> См.: ст. 5 Регламента Совета (ЕС) по слияниям, далее — «Регламент Совета ЕС» № 139/2004 от 20 января 2004 г. (Council Regulation (EC) N 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations between undertakings (the EC Merger Regulation): [Электронный ресурс]. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:024:0001:002:en:PDF>.

лизе совокупности предприятий в процессе совершения сделок, последствиями которых является экономическая концентрация.

Такие критерии в Регламенте Совета ЕС по слияниям выстраиваются по **пяти основным** уровням. **Первый уровень** — это основная единица анализа сделки по концентрации, представляющая собой **самого хозяйствующего субъекта**, деятельность которого подвергается анализу (ч. А п. 4 ст. 5 Регламента ЕС).

**Второй уровень** критериев анализа заключается в **собственно корпоративных критериях**, которые выражаются во владении или распоряжении капиталами (акциями) или бизнес-активами иных хозяйствующих субъектов как самим хозяйствующим субъектом, так и теми же активами самого хозяйствующего субъекта, деятельность которого подвергается анализу, иными хозяйствующими субъектами. Такое владение может осуществляться как **прямо** (субъект В владеет более чем 50% активов субъекта А), так и **косвенно** (например, субъект В владеет более чем 50% активов субъекта С, который, в свою очередь, владеет более чем 50% активов субъекта А).

К числу таких критериев относятся: владение более чем 50% акций и (или) бизнес-активов; более чем 50% прав голоса в управлении компанией; права на назначение более половины членов наблюдательного совета, руководящего состава органов; право правопреемства в отношении имущества предприятия; права по управлению делами предприятия (абз. I–IV ч. В п. 4 ст. 5 Регламента ЕС).

Вполне определенно, что все перечисленные критерии имеют содержание корпоративных прав по участию и управлению компаниями. Именно эти корпоративные критерии лежат в основе определения глубины раскрытия состава участников сделок по слиянию, регламентируя третий, четвертый и пятый уровни таких критериев. Регламент ЕС предусматривает, что глубина раскрытия состава участников сделки по слиянию определяется исходя из наличия

указанных критериев, соответственно, определяется их наличием в еще трех последовательно существующих группах лиц: **третий уровень** — дочерние предприятия лица А, в отношении которых А владеет имуществом или обладает правами, указанными в ч. В п. 4 ст. 5 Регламента ЕС; **четвертый уровень** — те предприятия, в отношении которых предприятия, входящие в третий уровень, обладают правами или полномочиями, перечисленными в ч. В п. 4 ст. 5 Регламента ЕС; **пятый уровень** — те предприятия, в отношении которых предприятия, входящие в уровни с первого по четвертый, обладают правами или полномочиями, перечисленными в ч. В п. 4 ст. 5 Регламента ЕС.

Для отечественного конкурентного законодательства характерно значительное сокращение уровней установления группы лиц. Упрощение процесса определения состава группы лиц, установленное третьим антимонопольным пакетом, влечет и упрощение оформления ее перечня, который регламентируется новой редакцией Приказа ФАС РФ № 293<sup>1</sup>. Группа лиц в отечественном конкурентном законодательстве формируется в несколько этапов.

**Первый уровень** формирования группы лиц связан с **определением базового хозяйствующего субъекта** коммерческого оборота, деятельность которого подвергается оценке антимонопольными органами. Такой субъект может быть охарактеризован как «базовый элемент группы лиц». Именно он кладется в основание оценки формирования группы в качестве эталона для применения основных объективных критериев. Первый уровень имеет сугубо субъектное содержание. Субъектный состав этого уровня

<sup>1</sup> См.: Об утверждении формы представления перечня лиц, входящих в одну группу лиц: Приказ ФАС России от 20.11.2006 г. № 293 // РГ. № 286. 20.12.2006 (в редакции приказа ФАС России от 29.11.2012 г. № 724/12 «О внесении изменений в приложение к приказу ФАС России от 20 ноября 2006 г. № 293 „Об утверждении формы представления перечня лиц, входящих в одну группу лиц“» // РГ. № 39. 22.02.2013).



определяется исключительным перечнем хозяйствующих субъектов, содержащимся в нормах ст. 9 ЗоЗК.

Структура группы лиц в отечественном конкурентном праве имеет построение, косвенно аналогичное европейскому Регламенту о слияниях, где в качестве первого уровня анализа раскрытия группы также используется хозяйствующий субъект рынка, подозреваемый в управлении группой лиц. Несмотря на то, что ст. 9 ЗоЗК построена не на принципе установления уровней в определении критериев группы лиц, тем не менее этот принцип все же действительно положен в основание установления группы лиц. Первый уровень раскрытия группы лиц можно охарактеризовать как «субъектный уровень».

Второй элемент **субъектного уровня** в формировании группы лиц связан с установлением **иных участников группы**, связанных с базовым различными группами правоотношений, в частности: имущественными, обязательственными, трудовыми, родственными, организационными. Дальнейшее построение группы лиц осуществляется по принципу присоединения к базовому субъектному элементу иных субъектных элементов на основании системы критериев различного содержания.

**Второй уровень** формирования группы лиц в российском законодательстве определяется использованием **критериев объективного содержания**, вытекающих из содержания отношений, возникающих или существующих между участниками группы лиц. Этот уровень можно обозначить как **«объектный уровень»** формирования группы лиц. Эти критерии имеют выраженное корпоративное содержание, основывающееся на наличии вещно-корпоративных, обязательно-корпоративных и организационно-корпоративных отношений между членами группы лиц. *Вещно-корпоративные* отношения следуют из участия иных лиц в базовом обществе (п. 1 и 3 ч. 1 ст. 9 ЗоЗК). *Обязательно-корпоративные* отношения основываются на наличии различных относительных правоотношений, возникающих, в большинстве случаев,

на основании соглашений между субъектами: представительских соглашений (п. 1, 2 ч. 1 ст. 9 ЗоЗК) либо трудовых соглашений (п. 2 ч. 1 ст. 9 ЗоЗК).

Наибольший объем в критериях формирования группы лиц занимают *организационно-корпоративные отношения* (п. 3–6 ч. 1 ст. 9 ЗоЗК). В ст. 9 ЗоЗК критерии определения группы также имеют содержание корпоративных прав участия и управления. Представляется, что значительное сокращение числа оснований, по которым лица считались относившимися к одной группе, находясь под контролем одного и того же лица («четных оснований» [2, с. 16] отнесения к группе лиц), является существенной инновацией антимонопольного законодательства, введенной в соответствии с третьим антимонопольным пакетом изменений в ЗоЗК.

Структурный состав таких критериев также близок системе состава критериев, используемых в Регламенте ЕС:

- 1) признак владения или распоряжения более чем 50% акций или активов субъекта (п. 1 ч. 1 ст. 9 ЗоЗК) соответствует признаку абз. I ч. В п. 4 ст. 5 Регламента ЕС;
- 2) критерию права на осуществление более чем 50% прав голоса (абз. II ч. В п. 4 ст. 5 Регламента ЕС) соответствует признак преимущественной возможности в формировании исполнительных органов хозяйствующего субъекта (п. 5 и 6 ч. 1 ст. 9 ЗоЗК);
- 3) праву назначать более 50% членов наблюдательного совета и руководящих органов компании (абз. III ч. В п. 4 ст. 5 Регламента ЕС) коррелирует критерий возможности контроля над более чем 50% голосов при определении количественного состава коллегиального исполнительного органа или совета директоров (наблюдательного совета, совета фонда), установленный п. 4 ч. 1 ст. 9 ЗоЗК;
- 4) критерию возможности управления делами предприятия (абз. IV ч. В п. 4 ст. 5 Регламента ЕС) соответствует признак осуществления функций единичного исполнительного органа в корпорации (п. 2 ч. 1 ст. 9 ЗоЗК);

5) признаку правопреемства (абз. III ч. В п. 4 ст. 5 Регламента ЕС) соответствует исключительный перечень родственных связей, влияющий на формирование группы лиц, регламентированный п. 7 ч. 1 ст. 9 ЗоЗК.

Единственным отличием совокупности корпоративных критериев, установленных ч. 1 ст. 9 ЗоЗК, от Регламента ЕС является наличие указаний на возможность существования договорных отношений корпоративного содержания, в частности возможности наличия учредительного договора и договора организационного содержания, определяющих права и обязанности участников общества (акционеров). Представляется, что таким договором может являться, в частности, акционерное соглашение, устанавливающее возможность определения решений органов управления обществом в пользу миноритарных акционеров, что должно служить основанием для включения последних в состав группы лиц. Такая возможность подтверждает существование подобной практики в ряде европейских правовых порядков, в частности во Франции [1, с. 19–20].

Особую группу составляют родственные (семейные) отношения между участниками группы лиц (п. 7 ч. 1 ст. 9 ЗоЗК).

**Третий уровень (уровень интегральных критериев формирования группы лиц)** определения состава группы лиц в отечественном конкурентном законо-

дательстве предусматривает применение **сложных интегральных критериев** оценки взаимодействий между субъектами, не имеющих прямых отношений, определяемых на основании критериев, используемых на втором уровне. Вхождение в состав одной группы лиц на этом уровне определяется, исходя из наличия косвенных признаков корпоративного контроля, имеющего как *централизованный* (п. 8 ч. 1 ст. 9 ЗоЗК), так и *децентрализованный* характер (п. 9 ч. 1 ст. 9 ЗоЗК), построенный на основе мультиполярного или совместного (группового) контроля.

Введение третьим антимонопольным пакетом изменений в ЗоЗК новых критериев формирования группы лиц существенно упростило определение ее субъектного состава и процесс оформления ее перечня в ФАС РФ. Однако в связи с планируемыми изменениями в Гражданском кодексе РФ могут возникнуть проблемы в части применений положений ГК РФ о различных формах контроля внутри группы лиц, а также в вопросах применения положений об аффилированности лиц, которые планируются в имплементации в нормы Гражданского кодекса РФ. Изучение этих вопросов дело недалекого будущего и связано, в первую очередь, с объемом принятия этих норм и с включением положений об аффилированности лиц в состав гражданского законодательства.

## Литература

1. Авдашева С. Б., Шаститко А. Е. Экономический анализ конструкции «группа лиц» в контексте антимонопольного регулирования / Российско-европейский центр экономической политики. М., 2005.
2. Дианов В., Егорушкин А., Хохлов Е. Комментарий к «третьему антимонопольному пакету». М.: Статут, 2012.
3. Хопт К. Европейская система корпоративного управления после дела Энрон // Корпоративный юрист. 2005. № 1. С. 35–39; № 2. С. 29–33.

## References

1. Avdasheva S. B., Shastitko A. E. The economic analysis of a design "group of persons" in a context of antimonopoly regulation / Russian-European center of economic policy. M., 2005.
2. Dianov V., Egorushkin A., Khokhlov E. Comments on "the third antimonopoly package". M.: Statut, 2012.
3. Hopt K. The European corporate management system after Enron // Corporate lawyer. 2005. N 1. P. 35–39; N 2. P. 29–33.

**Н. В. Пундык****N. V. Pundyk**

# Принципы институционализации регионального самоуправления в Украине

## The Principles of the Institutionalization of the Regional Government in Ukraine

**Пундык Николай Владимирович**

Одесский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины  
Соискатель кафедры региональной политики и публичного администрирования  
Председатель Одесского областного совета

**Pundyk Nikolay Vladimirovich**

Odessa Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine  
Competitor for the PhD degree of the Chair of Regional Policy and Public Administration  
Chairman of Odessa Regional Council

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА**

институционализация регионального самоуправления, принципы институционализации, региональная демократия

**KEY WORDS**

the institutionalization of regional self-government, the principles of institutionalization, regional democracy

**РЕФЕРАТ**

В статье рассмотрен вопрос формирования теоретической основы институционализации регионального самоуправления в Украине и сформулирована совокупность принципов, которые определяют требования к организации процесса становления института регионального самоуправления в Украине, ориентированного на реализацию региональных интересов, что будет способствовать развитию региональной демократии.

**ABSTRACT**

In the article the question of the theoretical foundations of the institutionalization of the regional government in Ukraine and formulated a set of principles that define the requirements for the organization of the process of establishing the institution of the regional government in Ukraine based on the implementation of regional interests, which will promote the development of regional democracy.

Стратегическим путем приближения Украины к международным стандартам в части обеспечения региональной демократии определено формирование института регионального самоуправления на основании учета интересов населения региона.

Децентрализация, субсидиарность и региональная демократия, как основные постулаты новой региональной политики демократических стран мира, не только обеспечиваются демократичностью политического режима, а также обеспечивают и подтверждают его наличие. При-

знание и государством и населением региональных интересов обеспечит реализацию задекларированных в Украине демократических принципов децентрализации, деконцентрации, субсидиарности и региональной демократии и, что более важно, удовлетворение интересов населения на том уровне, которому они соответствуют и эффективно будут реализованы.

Для социально-экономического развития региона необходимо согласование интересов, которое детерминирует



институционализацию реализации региональных интересов и становление института регионального самоуправления. В процессе становления социальных институтов важную роль, по мнению Т. М. Дубликаш, играет уровень социальной зрелости не только личности, группы, но и самой институциональной формы [6, с. 147].

Анализируя различные социологические подходы к природе процесса институционализации, Дж. Хоманс выделяет четыре типа обоснования возникновения новых социальных институтов, и соответственно, объяснение процесса институционализации. Этими типами являются: психологический тип — любой социальный институт является, прежде всего, психологическим образованием, устойчивым продуктом обмена деятельностью; исторический тип — институты являются конечным продуктом исторического развития определенной сферы деятельности; структурный тип — каждый институт как результат своих отношений с другими институтами в социальной системе; функциональный тип — институты существуют, поскольку выполняют определенные функции в обществе и способствуют его интеграции и достижению гомеостазиса [13, с. 6]. Однако два последних типа объяснений существования институтов преимущественно применяются в структурно-функциональном анализе, Дж. Хоманс считает их неубедительными и даже ошибочными.

Также следует обратить внимание на подход П. Бергера и Т. Лукмана, согласно которому институционализация возникает в процессе типизации привычных действий, поскольку ее предпосылкой выступают постоянно повторяющиеся практические образцы поведения [4, с. 89–92]. Поэтому, по мнению ученых, любым действиям и взаимоотношениям социальных субъектов свойственна институционализация. Этот вывод распространяется на различные по уровню сложности социальные взаимодействия, от простых действий и поступков к взаимодействию сложных социальных образований.

Вышеупомянутые авторы различают первостепенную и второстепенную институционализации. Так, процесс институционализации общественно необходимых образцов поведения в систему норм и ценностей называют институционализацией первого порядка. На этой стадии процесс институционализации они связывают с привычкой, когда институт, как устоявшийся тип отношений, — просто факт, что не требует подтверждения. Институционализация второго порядка возникает тогда, когда объективации институционального порядка нужно передать новой генерации [4, с. 103].

Институционализация — это преобразование социальных намерений в норму и формирование правил общения путем их внедрения с помощью властных институтов (неписаных правил или правовой деятельности) на основе средств правового, экономического и политического регулирования [12, с. 126].

Роль институционализации состоит в том, что она является фактором неопределенности и основой для прогнозирования поведения субъектов. Институты предлагают схему действий в тех областях, где эта схема не существовала и поэтому в ней была неопределенность. Так, в процессе институционализации происходит замена спонтанного поведения на предсказуемое, которое ожидается и моделируется. Общество, создавая институты, закрепляет определенные виды социального взаимодействия, делает их постоянными и обязательными. Финалом институционализации можно считать создание соответствующих норм и правил четкой институциональной ролевой функции интересов, одобренной большинством участников социально-экономического процесса.

Итак, институционализация регионального самоуправления, учитывая определение региона как одной из единиц территориальной структуры национального государства, звено административно-территориального деления субнационального уровня, где действуют региональные властные институты с определенными полномочиями и соответствующими фи-

нансовыми ресурсами для их реализации и происходит региональный политический процесс, — это процесс оформления взаимодействия региональных субъектов в институционную систему, элементы которой, становясь общепринятой практикой и подтверждаясь в реальных экономических отношениях, способны действовать, прежде всего, в направлении реализации интересов региональной общины.

Субъектами институционализации регионального самоуправления, по нашему мнению, выступают, во-первых, органы государственной власти, население региона, общественные организации (различные объединения граждан) и хозяйственные субъекты (бизнес-структуры), взаимодействие интересов которых перерастает в неформальную институционализацию их интересов; во-вторых, органы регионального управления, способные представлять, защищать и реализовывать интересы населения как субъекты правоотношений (главная функция представителей региональной законодательной и исполнительной власти — создание институтов, обеспечивающих достижение баланса в отношениях «центра» и «регионов»). Успех институционализации регионального самоуправления во многом зависит от структуры законодательной и исполнительной власти в регионе.

Следует также отметить, что институционализации, как процессу становления, всегда предшествует процесс легитимации, т. е. осознание нового института в первую очередь населением и признание его органами государственного управления, путем декларирования в соответствующих нормативно-правовых актах и создания соответствующих организационных структур. Важно отметить, что в процессе институционализации регионального самоуправления существенное значение имеет легитимация региональных интересов, которая позволит четко определить вопросы регионального значения и отделить их от вопросов государственного и местного значения [11, с. 14], что подразумевает реализацию принципа субсидиарности, задекларированного в

ст. 5 Европейской Хартии региональной демократии.

Возложение ответственности за решения публичных задач на региональные власти должно происходить на основании принципа субсидиарности, который будет обозначать, что региональные власти должны взять на себя ответственность за те дела, которые, учитывая их масштаб, природу, требования результативности и продуктивности, могут быть наиболее эффективно решены на региональном уровне. Это позволит региональным властям, с одной стороны, не претендовать на компетенции, которые могут быть решены исключительно на национальном уровне, а с другой — не позволит государству посягать на компетенцию регионального уровня власти.

Таким образом, принцип субсидиарности, по мнению автора, имеет целью обеспечить четкое распределение полномочий между институтами публичной власти. Государство должно брать на себя только те полномочия, которые оно способно эффективно выполнить, и в пределах которых государство реализует общенациональный интерес. В свою очередь к ведению регионального управления должны быть отнесены только те вопросы, которые отражают региональный интерес и которые могут быть эффективно выполнены на региональном уровне. Остальные функции должны передаваться в институт местного самоуправления.

Важнейшими принципами легитимации можно определить: суверенитет народа и права человека.

Принцип суверенитета народа выражается в праве граждан на коммуникацию между собой и с правящей элитой и участие в выработке общих решений, затрагивающих их собственные интересы. Реализация этого принципа обеспечивает гражданскую (публичную) автономию населения страны от политической власти и защиту их интересов от произвола власти.

Принцип прав человека находит свое выражение в классических правах человека, обеспечивающих гражданам

жизнь, свободу и их личную (моральную) автономию. Вместе эти принципы обеспечивают собой легитимное господство законов и с точки зрения индивида как гражданина (принцип суверенитета народа), и с точки зрения индивида как личности (принцип прав человека).

Принципы институционализации регионального самоуправления — это основополагающие идеи, положения, наставления, которые отражают объективные закономерности и обоснованные направления на пути становления института регионального самоуправления для обеспечения реализации осознанных потребностей, целей и приоритетов регионального сообщества, а также права на коммуникацию между субъектами регионального управления и участие в выработке общих решений. Принципы институционализации определяют требования к организации процесса становления института регионального самоуправления в Украине, ориентированные на реализацию региональных интересов и одновременно являющиеся влиятельными факторами, формирующими новую модель регионального управления, основы которой закрепляются в законодательстве.

Сформулированные ниже принципы последовательны, и только в таком качестве обеспечат действенность и упорядоченность мероприятий по становлению института регионального самоуправления. В этих принципах находит свое освещение объективное требование закономерностей развития региональной власти с учетом современного содержания концепции демократического управления.

Следовательно, содержание институционализации регионального самоуправления заключается в реализации следующих принципов:

1. *Становление демократического политического режима.* Объективными предпосылками формирования регионального самоуправления является действующий демократический политический режим. В ст. 1 Конституции Украины Украина определена демократической,

однако в действительности демократическая модель управления возможна только при условии реально действующего демократического политического режима.

Понятие «политического режима» дает представление о том, как реализуется государственная власть. Если понятие «политическая система» определяет общий порядок взаимодействия и функционирования политических институтов, то политический режим выражает специфические пути и средства, через которые эти институты взаимодействуют друг с другом. «Политический режим — это совокупность политико-правовых институтов, методов и средств осуществления государственной власти и управления» [9, с. 94]. Подтверждение важной роли режима в управлении можно найти и в юридической литературе. «Каждый правовой режим... выражает степень жесткости юридического регулирования, наличие известных ограничений и льгот, допустимый уровень активности субъектов, пределы их правовой самостоятельности» [1, с. 37]. Именно в зависимости от того, какие средства доминируют в режиме, механизмы управления приобретают «собственную цель» — стимулировать, ограничивать, поддерживать и т. д., таким образом преследуется цель сделать управленческую деятельность подконтрольной с точки зрения соответствия общественным интересам, не допустить отклонения от установленного в этих интересах порядка определенной деятельности, предупредить действия, которые причиняют вред.

Следовательно, на первый план выносятся регламентация порядка деятельности, которая обеспечивает учет и контроль соблюдения правовых норм. В зависимости от того, какие средства доминируют в режиме, он может быть либо стимулирующим (создает благоприятные условия для удовлетворения конкретной группы интересов), либо ограничивающим (комплексное сдерживание удовлетворения интересов) [10, с. 185]. Политический режим вносит заметные различия в системы осу-

ществления политики и государственного управления. Этот принцип является основополагающим для признания многообразия интересов в обществе.

2. *Признание многообразия интересов.* Демократический политический режим способствует признанию существования разнообразия интересов в обществе. Согласно закону необходимого разнообразия (закон У. Эшби), для создания системы государственного управления, способной управлять определенными общественными сферами, отраслями, видами деятельности, необходимо, чтобы эта система имела не меньше разнообразия, чем эти сферы, отрасли, виды деятельности. В. Бакуменко определяет три основных подхода к решению этого вопроса. По первому подходу: необходимо уменьшить многообразие системы государственного управления в отношении определенных общественных сфер, отраслей, видов деятельности, в частности методами децентрации, т. е. распределения функций и полномочий по уровням управления. По второму подходу: следует повысить уровень разнообразия объекта управления, в частности методами децентрализации, т. е. передачи доли функций и полномочий самому объекту управления, например местному и региональному самоуправлению. По третьему подходу: необходимо повышать уровень разнообразия государственного управления путем повышения эффективности субъектов управления [3, с. 23].

Принцип разнообразия форм принадлежит к составляющим европейского стандарта управления на региональном уровне совместно с другими принципами: демократического управления, общественного участия, субсидиарности, надлежущего управления, свободы действий и др. [8, с. 289].

Итак, в демократической стране с действующим демократическим политическим режимом необходимым условием развития является признание разнообразия интересов, существующих в обществе. Однако интересы в обществе

существуют не хаотично, а имеют определенную установленную между ними иерархию.

3. *Учет иерархии территориальных интересов.* В многообразии социальных интересов есть интересы культурные, этнические, религиозные, государственные, корпоративные, частные и др. Ценность для государства и государственного управления, в частности, составляют территориальные интересы, которые являются более важными, как основной объект воздействия государства на уровне территории. Территориальные интересы классифицируются в соответствии с ныне существующим территориально-административным делением Украины. В частности, иерархия территориальных интересов представляется следующим образом: национальные интересы; государственные интересы; региональные интересы; районные интересы; местные интересы. Из всей совокупности территориальных интересов государством, согласно действующему законодательству, признаны только местные интересы, интересы самого низкого уровня административно-территориального деления (села, поселка, города). Но если есть признание местных интересов, необходимо признание региональных интересов, что является соответствующим: демократической государственности; стремлению к европейским стандартам, которые ориентируются на признание территориальных интересов; национальной демократической традиции. Признание иерархии территориальных интересов, и в частности региональных интересов, требует признать и систему власти, которая должна реализовывать эти региональные интересы.

4. *Признание региональных органов власти.* С целью обеспечения реализации региональных интересов необходимым условием является формирование и признание органов власти на региональном уровне. Основными функциями региональных органов власти являются обеспечение артикуляции, агрегации, согласования и непосредственно реализации региональных интересов.

Этот принцип нашел свое отражение в ст. 12 и 13 проектов Европейской Хартии регионального самоуправления<sup>1</sup> и в Европейской Хартии региональной демократии<sup>2</sup>, посвященных региональным органам власти. В частности, ст. 12 гласит, что регионы должны иметь собственные представительные и исполнительные органы, не препятствуя при этом различным формам прямого участия граждан в принятии решений. В заключительном отчете Руководящего комитета по вопросам местной и региональной демократии отмечается, что региональными органами власти являются территориальные органы, которые действуют между центральным правительством и местными властями [7, с. 97]. К региональным органам власти относится областной совет, который является представителем соответствующего регионального интереса, выразителем же регионального интереса выступают депутаты областного совета. На данный момент областной совет имеет возможность выражать и представлять региональные интересы и не имеет только возможности его реализовывать.

Самостоятельность и способность региональных органов власти реализовывать региональные интересы (интересы регионального сообщества) находится в прямой зависимости от согласования интересов, целей и ресурсов. Именно в этом аспекте этот принцип непосредственно связан со следующим.

5. *Согласование интересов — целей — ресурсов.* Региональные органы власти, учитывая указанный принцип, должны иметь право не только принимать решения, касающиеся обеспечения

жизнедеятельности региона, но и непосредственно обеспечивать процесс реализации принятых решений. Исходя из блока реализации социального механизма государственного управления, представленного Г. Атаманчуком и П. Надолишним: «потребности — интересы — цели — решения — действия — результаты» [2, с. 45; 5, с. 123], интересы формируют цели, именно в такой последовательно взаимосвязанной и логично объединенной цепи общественных элементов происходит формирование и реализация государственного управления. Однако для реализации целей, сформированных на основе региональных интересов, необходимым условием является наличие ресурсов, как совокупности материальных возможностей и организационных способностей субъекта управления, адекватное использование которых обеспечивает качественную деятельность управленческой структуры. Вследствие организационной независимости региональных органов власти от государства и в соответствии со ст. 17 проекта Европейской Хартии региональной демократии, регионы должны иметь возможность самостоятельно создавать соответствующие органы, формировать штатную структуру и содержать их за счет собственных ресурсов, делая все в соответствии с законодательством страны. Это позволяет в полной мере не только представить, но и реализовать интересы региона.

Таким образом, принципами институционализации регионального самоуправления определены: становление демократического политического режима, признание многообразия интересов, учет иерархии территориальных интересов, признание региональных органов власти, согласование интересов — целей — ресурсов.

Принципы институционализации определяют требования к организации процесса становления института регионального самоуправления в Украине, ориентированного на реализацию региональных интересов, одновременно являются влиятельными факторами, формирующими

<sup>1</sup> Проект Европéйської Хартії регіонального самоврядування: [Електронний ресурс]. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994\\_036](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036).

<sup>2</sup> Recommendation 240 (2008) of the Congress of local and Regional Authorities on the Draft European Charter of Regional Democracy: [Электронный ресурс]. URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1287511&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679>.

новую модель регионального управления, основы которой закрепляются в законодательстве. Будучи последовательными и логично связанными друг с другом, и в таком качестве обеспечивая действенность и упорядоченность мероприятий

по становлению института регионального самоуправления, в них находят свое отражение объективное требование закономерностей развития региональной власти с учетом современного содержания концепции демократического управления.

## Литература

1. *Алексеев С. С.* Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М.: Политиздат, 1989. 450 с.
2. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления. М.: Юридическая литература, 1997. 287 с.
3. *Бакуменко В. Д.* Державно-управлінські рішення: Навчальний посібник. К.: ВПЦ АМУ, 2011. 444 с.
4. *Бергер П., Лукман Т.* Социальное конструирование реальности. Трактат по социологии знания. М.: Медиум, 1995. 323 с.
5. *Державне управління: основи теорії, історія і практика: Навчальний посібник / за заг. ред. П. І. Надолішнього, В. Д. Бакуменка.* Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. 394 с.
6. *Дубликаш Т. Н.* От интересов к институтам: социальная зрелость групп через призму институционализации интересов // Соціологічні дослідження сучасного суспільства: методологія, теорія, методи: вісник Хорківського національного університету ім. В. Н. Каразіна. 2000. № 489. С. 145–149.
7. *Конгрес місцевих і регіональних влад України: проблеми регіональної політики України. Стан місцевого самоврядування та правова політика Конгресу: зб. док. і матеріалів (груд 2003 р.) / Упоряд.: В. А. Негода, В. М. Тихонов. К., 2004. 176 с.*
8. *Європейські стандарти врядування на регіональному рівні: монографія / За заг. ред. Т. М. Безверхнюк.* Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2008. 328 с.
9. *Зеркин Д. П., Игнатов В.* Основы теории государственного управления / М.: Юристь, 2000. 375 с.
10. *Ляшенко В. И.* Регулирование развития экономических систем: теория, режимы, институты. Донецк: ДонНТУ, 2006. 668 с.
11. *Сивак Т. В.* Регіональні інтереси в системі державного управління: принципи легітимації та модель реалізації: Автореферат на здоб. наук. ступ. канд. наук з держ. упр.; спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / ОРІДУ НАДУ при Президентіві України. Одеса, 2012. 20 с.
12. *Ткач А. А.* Інституціональні основи ринкової інфраструктури. К.: НАН України, Об'єдн. ін-т економіки, 2005. 295 с.
13. *Homans G. S.* The sociological relevance of behaviorism // Behavioral sociology / Ed. R. Burgess, D. Bushell. N.Y., 1969. 638 p.

## References

1. *Alekseev S. S.* The general permissions and the general ban in the Soviet Law. M.: Politizdat, 1989. 450 p.
2. *Atamanchuk G. V.* Theory of public administration. M.: Legal literature, 1997. 287 p.
3. *Bakumenko V. D.* State and administrative decisions: Tutorial. K., 2011. 444 p.
4. *Berger P., Luckmann T.* The Social Construction of Reality. A Treatise on sociology of Knowledge. M.: Medium, 1995. 323 p.
5. *State management: theory, history and practice: tutorial / Under the editionship of P. I. Nadolishnyi, V. D. Bakumenko.* Odessa, 2009. 394 p.
6. *Dublikash T. N.* From interests to institutes: social maturity of groups through a prism of an institutionalizing of interests // Sociological researches of modern society: methodology, theory, methods: messenger of the Kharkov National University named by V. N. Karazin. 2000. N 489. P. 145–149.



7. *Congress of local and regional authorities of Ukraine: problems of regional politics of Ukraine. State of local government and legal politics of Congress / collection of materials and documents / Complier V.A. Negoda, V.M. Tikhonov. K., 2004. 176 p.*
8. *European standards of management on the regional level / Under the edition of T. M. Bezverkhnuh. Odessa, 2008. 328 p.*
9. *Zerkin D. P., Ignatov V. Bases of the theory of public administration M.: Jurist, 2000. 375 p.*
10. *Lyashenko V.I. Regulation of development of economic systems: theory, modes, institutes. Donetsk, 2006. 668 p.*
11. *Sivak T. V. Regional interests in the system of state administration: principles of legitimation and model of realization: Dissertation abstract. Odessa, 2012. 20 p.*
12. *Tkach A. A. Institutional bases of market infrastructure. K.: NAS of Ukraine, Institute of Economy, 2005. 295 p.*
13. *Homans G. S. The sociological relevance of behaviorism // Behavioral sociology / Ed. R. Burgess, D. Bushell. N.Y., 1969. 638 p.*

И. Ю. Пешперова I. Yu. Peshperova

# Юридические последствия решений Европейского суда по правам человека в Российской Федерации

## Legal Consequences of the Decisions of the European Court of Human Rights in the Russian Federation

**Пешперова Изольда Юрьевна**

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)  
Доцент кафедры международного и гуманитарного права  
Кандидат юридических наук, доцент  
intl@szags.ru

**Peshperova Izolda Yuryevna**

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg)  
Associate Professor of the Chair of International and Humanitarian Law  
PhD in Jurisprudence, Associate Professor  
intl@szags.ru

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА**

Совет Европы, Европейский суд по правам человека, пилотные постановления, российское законодательство

**KEY WORDS**

Council of Europe, European Court of Human Rights, pilot judgment, Russian legislation

**РЕФЕРАТ**

Статья посвящена влиянию решений Европейского суда по правам человека на российское законодательство. Особое внимание уделено пилотным постановлениям Суда против РФ.

**ABSTRACT**

Article assesses the impact of decisions of the European Court of Human Rights on the Russian legislation. Particular attention is given to the pilot of a Court judgment against the Russian Federation.

Европейский суд по правам человека (далее — ЕСПЧ, Суд) является контрольным органом международной региональной организации — Совета Европы. При этом следует помнить, что Европейский суд по правам человека, находящийся в Страсбурге (Франция), не является вышестоящим судом по отношению к национальным судам государств — участников Конвенции и не может отменять судебные решения по существу.

Межгосударственное сотрудничество в рамках Совета Европы основывается на принципе уважения прав человека и принципе верховенства закона<sup>1</sup>. Регламентация неотъемлемых прав человека,

с одной стороны, и обязанность государств — членов данной Организации гарантировать эти права каждому, находящемуся под их юрисдикцией, — с другой, содержится в Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (далее — ЕКПЧ) и в Дополнительных Протоколах к ней, являющихся ее неотъемлемой частью<sup>2</sup>.

Данная Конвенция — международный договор, в котором нашли закрепление основные международные стандарты защиты некоторых прав человека. При этом у государств возникают не только взаимные международные договорные

<sup>1</sup> Устав Совета Европы от 5 мая 1949 г. Лондон // Бюллетень международных договоров. 1997. № 5. С. 12–21.

<sup>2</sup> Конвенция Совета Европы о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. Рим // Собрание законодательства РФ. 1998. № 14. Ст. 1514.

обязательства друг перед другом, но и государства — участники Конвенции несут ответственность перед частными лицами (индивидами, юридическими лицами частного права, неправительственными организациями) за деяния органов государственной власти, должностных лиц в области защиты прав человека, закрепленных в ЕКПЧ<sup>1</sup>. С целью обеспечения соблюдения принятых обязательств и был образован Европейский суд по правам человека.

Конвенция 1950 г. имеет особое значение для Российской Федерации, поскольку ее положения оказывают существенное влияние на законодательство, правоприменительную практику и правовую культуру в нашей стране. Россия признала юрисдикцию Европейского суда по правам человека по вопросам *толкования и применения* Конвенции и Протоколов к ней, что обеспечило индивидам, группам частных лиц (в том числе юридическим лицам частного права), неправительственным организациям право направлять индивидуальные жалобы против РФ непосредственно в данный международный орган о предполагаемом нарушении положений Конвенции<sup>2</sup>.

Как известно, поданная в ЕСПЧ жалоба должна соответствовать условиям приемлемости (ст. 35), и только потом Суд может принимать дело к рассмотрению. В ходе разбирательства Суд выявляет наличие или отсутствие нарушений конкретных статей Конвенции и Протоколов к ней, на которые ссылается заявитель. Если имело место нарушение положений Конвенции, Суд присуждает по просьбе заявителя справедливую компенсацию в денежном эквиваленте (евро), покрывающую материальный ущерб и моральный вред (ст. 41). При этом Суд не имеет права самостоятельно решать вопрос о присуждении

компенсации, даже в случае установленного факта нарушения. Право требования компенсации принадлежит только потерпевшей стороне — заявителю<sup>3</sup>. Кроме того, если государством-нарушителем просрочена выплата компенсации, то на установленную сумму начисляется пеня.

Решения ЕСПЧ по индивидуальным жалобам принимаются в форме постановлений. В случае выявления нарушений прав человека согласно Конвенции в постановлении наряду с прочим могут содержаться меры, целью которых является восстановление нарушенных прав заявителя. Последствия таких мер могут носить как общий характер — доведение постановлений ЕСПЧ до государственных органов и общестественности посредством официального опубликования; внесение изменений в действующее законодательство; применение постановлений ЕСПЧ в правоприменительной практике, так и индивидуальный — выплата пенсии, освобождение из-под стражи, приостановление депортации заявителя и др.

При этом следует иметь в виду, что государство вправе самостоятельно выбирать методы и средства осуществления указанных мер, тем более перечень последних не является исчерпывающим. Как подчеркнул ЕСПЧ в Постановлении ЕСПЧ по делу «Андреев против РФ» № 32991/05 от 4 марта 2010 г., наиболее целесообразной формой устранения нарушений государством является создание для заявителей, насколько возможно, тех условий, в которых они находились, если бы требования Конвенции не были нарушены<sup>4</sup>.

В результате применения ЕКПЧ формируется правоприменительная практика Европейского суда по правам человека. Широко используется термин «прецедентная» практика в отношении

<sup>1</sup> *Комментарий к Конвенции о защите прав человека и основных свобод и практики ее применения* // Под общ. ред. В. А. Туманова, Л. М. Энтина. М.: Норма, 2002. С. 11–12.

<sup>2</sup> *О присоединении Российской Федерации к Уставу Совета Европы: Федеральный закон РФ от 23 февраля 1996 г. № 19-ФЗ* // *Собрание законодательства*. 1996. № 9. Ст. 774. (Вступил в силу 28 февраля 1996 г.)

<sup>3</sup> *Конвенция Совета Европы о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. Рим* // *Собрание законодательства РФ*. 1998. № 14. Ст. 1514.

<sup>4</sup> *Постановление ЕСПЧ по делу «Андреев против РФ» № 32991/05 от 4 марта 2010 г.* // *Бюллетень ЕСПЧ*. 2010. № 7. С. 103.

решений ЕСПЧ [1, с. 3]. Между тем использование термина «прецедент» может вызвать определенную дискуссию о правовой природе принимаемых постановлений<sup>1</sup>. Согласно международно-правовым актам Совета Европы, ЕСПЧ наделен правом *применения и толкования* положений Конвенции и Протоколов к ней, а не правотворчеством в том смысле, как это принято, например, в странах англо-саксонской правовой семьи. Поскольку правовые нормы содержит Конвенция 1950 г. и Протоколы к ней, то ЕСПЧ, ссылаясь на конкретные статьи, толкует их положения и применяет, попутно высказывая свою позицию о наличии или отсутствии нарушений указанных статей по каждой принятой к рассмотрению по существу индивидуальной жалобе. ЕСПЧ не занимается правотворчеством, и в том случае, когда в тексте постановления против одного государства, наряду с изложенными выводами о нарушении положений Конвенции, Суд напоминает, что к подобным выводам он приходил и в иных постановлениях, вынесенных как против данного государства, так и против других государств при нарушении аналогичных статей.

Вместе с тем возникает другой вопрос: какую юридическую силу имеют постановления ЕСПЧ и какие юридические последствия возникают для государства-нарушителя.

Согласно ст. 46 Конвенции в редакции Протокола № 11 от 11 мая 1994 г., государства обязаны исполнять постановления ЕСПЧ по делу, сторонами которого они являются<sup>2</sup>. Постановления Суда, вынесенные по индивидуальным жалобам частных лиц, имеют обяза-

тельную силу для государства-нарушителя.

Одним из распространенных юридических последствий общего характера для государств является внесение изменений в отечественное законодательство. Позитивными изменениями следует считать те, которые способствуют совершенствованию национального механизма защиты прав человека: устраняются пробелы в законодательстве; появляются эффективные средства правовой защиты; соблюдаются разумные сроки судебного разбирательства и прочее.

Перечень примеров совершенствования российского законодательства в контексте постановлений ЕСПЧ обширен. Для целей настоящего исследования приведем те, которые отражают последние тенденции влияния постановлений ЕСПЧ на отечественное законодательство. Речь пойдет о так называемых «пилотных» постановлениях ЕСПЧ. В пилотных постановлениях ЕСПЧ выявляет существенные структурные проблемы в функционировании правовой системы государства, которые приводят к многочисленным повторяющимся нарушениям прав человека и основных свобод, защищаемых Конвенцией. Как отмечал секретарь-канцлер ЕСПЧ Э. Фриберг, пилотное постановление является процессуальным инструментом для рассмотрения повторяющихся обоснованных жалоб [2, с. 12] против одного и того же государства.

Процедура пилотного постановления (the Pilot-Judgment Procedure) введена с 21 февраля 2011 г. и закреплена в ст. 61 Регламента Европейского суда по правам человека<sup>3</sup>. Такого рода постановление принимается по инициативе самого Суда или по требованию стороны (сторон) дела. И, как правило, в нем определяется не только характер юридической проблемы, но и закрепляются четкие внутригосударственные меры по ее устранению. При этом рассмотрение

<sup>1</sup> Ягланд Т. Выступление на Первом Петербургском международном юридическом форуме 20–21 мая 2011 г. [Электронный ресурс] // Европейский омбудсман (народный адвокат): журнал Агентства по развитию социально-правовых коммуникаций «Диалог»: [Электронный ресурс] URL: <http://euro-ombudsman.org> (дата обращения: 19.05.2012).

<sup>2</sup> Протокол № 11 о реорганизации контрольного механизма, созданного в соответствии с Конвенцией от 11 мая 1994 г. // Собрание законодательства РФ. 2001. № 2. С. 163.

<sup>3</sup> Регламент ЕСПЧ в ред. от 1 мая 2013 г. [Электронный ресурс] // Совет Европы: интернет-сайт Европейского суда по правам человека. URL: [http://www.echr.coe.int/ECHR/Document/Rules\\_Court\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/ECHR/Document/Rules_Court_ENG.pdf) (дата обращения: 25.05.2013).

аналогичных жалоб против данного государства-нарушителя приостанавливается на определенный Судом срок.

В отношении РФ можно выделить пилотные постановления по делу «Бурдов против РФ № 2» № 33509/04 от 15 января 2009 г. о длительном неисполнении решений национальных судов<sup>1</sup> и по делу «Ананьев и другие против РФ» № 42525/07 и № 60800/08 от 10 января 2012 г. о бесчеловечном и унижающем достоинство обращении лиц, находящихся в следственных изоляторах<sup>2</sup>.

По мнению ЕСПЧ, высказанному в Постановлении по делу «Бурдов против РФ № 2» № 33509/04 от 15 января 2009 г., процедура пилотного постановления позволяет ясно определить существующие структурные проблемы, лежащие в основе этих нарушений, и указать на специфические меры или действия, которые должны быть предприняты государством-ответчиком для их исправления. Цель пилотного постановления — заставить государство решить множество юридических проблем на национальном уровне<sup>3</sup>. По нашему мнению, пилотное постановление выполняет и превентивную функцию, так как позволяет предупредить развитие юридических и структурных проблем в одном государстве до фактов систематического грубого нарушения прав человека. Как известно, в этом случае деяние государства может быть квалифицировано как международное преступление.

В отличие от иных постановлений ЕСПЧ такого рода постановления всегда содержат перечень мер, который государство-нарушитель должно предпринять. Согласно Постановлению ЕСПЧ по делу

«Бурдов против РФ № 2» № 33509/04, Россия обязана была в течение 6 месяцев со дня вступления в силу пилотного постановления принять закон, обеспечивающий справедливое возмещение в связи с неисполнением судебных решений в разумный срок. Во исполнение данного Постановления был принят Федеральный закон РФ № 68-ФЗ от 30 апреля 2010 г. «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок»<sup>4</sup>. В результате появилось новое средство правовой защиты, которое призвано обеспечить право на компенсацию за судебную волокиту внутри страны.

В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» от 23 декабря 2010 г. № 30/64 дается разъяснение отечественным судам общей юрисдикции и арбитражным судам о применении Федерального закона № 68-ФЗ<sup>5</sup>. В частности, при определении размера компенсации рекомендуется учитывать размер компенсаций за вред, указанный в постановлениях ЕСПЧ. В Определении Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ № 5-Г11-7 от 8 февраля 2011 г. ясно говорится о необходимости увеличения сумм взыскания в пользу истца в соответствии с практикой ЕСПЧ. При этом Судебная

<sup>1</sup> Постановление ЕСПЧ по делу «Бурдов против РФ № 2» № 33509/04 от 15 января 2009 г. // Бюллетень ЕСПЧ. 2009. № 4. С. 79–106. Речь идет о повторном обращении в ЕСПЧ, поскольку решение «Бурдов против РФ № 1» № 59498/00 от 7 мая 2002 г. не исполнялось в РФ. — См.: Российская газета. 2002. № 120, 4 июля.

<sup>2</sup> Постановление ЕСПЧ по делу «Ананьев и другие против РФ» № 42525/07 от 10 января 2012 г. // Бюллетень ЕСПЧ. 2012. № 1. С. 2.

<sup>3</sup> Постановление ЕСПЧ по делу «Бурдов против РФ № 2» № 33509/04 от 15 января 2009 г. // Бюллетень ЕСПЧ. 2009. № 4. С. 100.

<sup>4</sup> О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок: Федеральный закон РФ № 68-ФЗ от 30 апреля 2010 г. // Российская газета. 2010. № 5173, 4 мая.

<sup>5</sup> О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок: Постановление Пленума Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ от 23 декабря 2010 г. № 30/64 // Российская газета. 2011. № 5381, 14 января.

коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ ссылается на Постановление ЕСПЧ по делам «Марусев против РФ» от 29 мая 2008 г., «Еркимбаев против РФ» от 23 октября 2008 г.<sup>1</sup>

Другим примером совершенствования российского законодательства является редакция действующего ГПК РФ от 9 декабря 2010 г., вступившая в силу в январе 2012 г.<sup>2</sup> Как известно, новациям предшествовали многочисленные постановления ЕСПЧ против РФ, в которых высказывался вывод о необходимости приведения гражданского процессуального законодательства РФ в соответствие с международными стандартами<sup>3</sup>. Особое внимание обращалось на порядок надзорного производства и сроки разбирательства в отечественных судах общей юрисдикции в контексте ст. 6 Конвенции о праве на справедливое судебное разбирательство в разумный срок.

Теперь к новым обстоятельствам, по которым может быть пересмотрено решение национального суда (судебное постановление, вступившее в законную силу), отнесено установление ЕСПЧ нарушения положений Конвенции при рассмотрении судом конкретного дела в связи с принятием решения, по которому заявитель обращался в ЕСПЧ (ч. 4 ст. 392 ГПК РФ). В текст закона внесены существенные изменения в порядок обжалования по гражданским делам: апелляционное производство охватывает обжалование решений судов первой

инстанции, не вступивших в законную силу (прежде только на решения мировых судей); кассационное производство (гл. 41 ГПК РФ) охватывает обжалование судебных решений, вступивших в законную силу (ранее допускалась кассационная жалоба на судебные решения, не вступившие в законную силу), за исключением Верховного Суда РФ. Появилась новая гл. 41.1 о производстве в порядке надзора, в соответствии с которой пересмотр вступивших в законную силу судебных постановлений осуществляет Президиум Верховного Суда РФ (п. 1 ст. 391.1 ГПК РФ). Далее изменению подверглись и сроки подачи жалобы: увеличен срок подачи апелляционной жалобы до одного месяца (ст. 321 ГПК РФ), а срок подачи надзорной жалобы сокращен до трех месяцев (ст. 391.2 ГПК РФ). Срок рассмотрения кассационной жалобы в Президиуме Верховного суда субъекта РФ не может превышать одного месяца (ст. 382 ГПК РФ). Срок рассмотрения надзорной жалобы — два месяца (ст. 391.6 ГПК РФ)<sup>4</sup>.

Не менее важным представляется и то обстоятельство, что в своих постановлениях Суд *толкует* положения Конвенции, сопоставляя с ними национальное законодательство, деяние государственных органов, доводы сторон. В контексте вышеупомянутой ст. 6 о праве на справедливое судебное разбирательство ЕСПЧ уточнил, что согласно Конвенции право на суд включает и право на исполнение судебного решения. И неотъемлемой частью понятия «суд» является исполнение решения любого государственного суда<sup>5</sup>. Итак, по смыслу Конвенции право

<sup>1</sup> *Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ № 5-Г11-7 от 8 февраля 2011 г.*: [Электронный ресурс] // Европейская Конвенция о защите прав человека: право и практика. Информационный ресурс Совета Европы. URL: <http://www.echr.gu/documents/precedents.htm> (дата обращения: 25.05.2013).

<sup>2</sup> *О внесении изменений в ГПК РФ 2002 г.*: Федеральный закон РФ от 9 декабря 2010 г. № 353-ФЗ // Российская газета. 2010. № 5360, 13 декабря.

<sup>3</sup> *Постановление ЕСПЧ по делу «Трубников против РФ» № 49790/99 от 5 июля 2005 г.* // Бюллетень ЕСПЧ. 2006. № 1. С. 9–10; *Постановление ЕСПЧ «Кравченко против РФ» № 34615/02 от 2 апреля 2009 г.* // Бюллетень ЕСПЧ. 2010. № 2. С. 94–95.

<sup>4</sup> *О внесении изменений в ГПК РФ 2002 г.*: Федеральный закон РФ от 9 декабря 2010 г. № 353-ФЗ // Российская газета. 2010. № 5360, 13 декабря.

<sup>5</sup> *Постановление ЕСПЧ по делу «Хорнсби против Греции» № 18357/91 от 19 марта 1997 г.* // Бюллетень ЕСПЧ. 2005. № 6. С. 74–82; *Постановление ЕСПЧ по делу «Вассерман против РФ» № 15021/02 от 18 ноября 2004 г.* // Бюллетень ЕСПЧ. 2009. № 4. С. 79–106; *Постановление ЕСПЧ по делу «Кульков и другие против РФ» № 25114 от 8 января 2009 г.* // Бюллетень ЕСПЧ. 2010. № 3. С. 29–41.



на суд не ограничивается обеспечением права подачи искового заявления.

Нетрудно заметить, что право на справедливое судебное разбирательство (ст. 6 Конвенции), как и большинство прав, регламентированных Конвенцией, носит публично-правовой характер и может быть реализовано только с помощью государства. Однако в Конвенции имеется ряд прав, который изначально связан с частноправовыми отношениями (лично-имущественного и имущественного характера), возникающими между физическими лицами. Это касается:

- ст. 8 Конвенции о праве на уважение личной и семейной жизни;
- ст. 12 Конвенции о праве мужчины и женщины, достигших брачного возраста, вступать в брак и создавать семью (в соответствии с внутренним законодательством, регулирующим осуществление этого права);
- ст. 1 Протокола № 1 о праве беспрепятственно пользоваться своим имуществом;
- ст. 1 Протокола № 4: никто не может быть лишен свободы лишь на том основании, что не в состоянии выполнить какое-либо договорное обязательство;
- ст. 5 Протокола № 7 о равных правах супругов и их гражданско-правовой ответственности в отношениях между собой и со своими детьми в том, что касается вступления в брак, пребывания в браке и при его расторжении.

Важно, что ЕСПЧ, рассматривая жалобы частных лиц против государства по указанным статьям, толкует и разъясняет термины, понятия, правовые институты, в том числе и частного права. Практика по толкованию указанных статей довольно обширна, поэтому остановимся на нескольких примерах постановлений Суда по делам против Российской Федерации о нарушении ст. 8 Конвенции.

Так, в Постановлении по делу «Калачева против РФ» № 3451/05 от 7 мая 2009 г.<sup>1</sup> заявительница жаловалась на

нарушение ст. 8 Конвенции о праве на уважение личной жизни. В ходе рассмотрения дела по существу в ЕСПЧ было определено, что «личная жизнь» является широким понятием, охватывающим аспекты физической и социальной индивидуальности человека, включая право на личную автономию, развитие личности, установление и развитие отношений с иными людьми и окружающим миром. В данном деле понятие «личная жизнь» охватывает установление взаимных правоотношений между отцом и ребенком, рожденным вне брака; право матери малолетнего ребенка на установление отцовства, которое помимо финансовых и эмоциональных целей является важным с точки зрения социального статуса матери и ребенка, медицинской истории семьи, взаимных прав и обязанностей биологической матери, биологического отца и ребенка.

При этом ЕСПЧ подчеркнул, что в соответствии со ст. 8 при принятии решения по заявлениям об установлении отцовства суды должны уделять особое внимание *наилучшим интересам ребенка*. В данном деле наилучший интерес ребенка требовал от судьи однозначного ответа на вопрос: является ли А. ее биологическим отцом. Однако суд не выполнил свою функцию, не назначив повторного ДНК-теста, и тем самым не достиг цели ст. 8 Конвенции, которая заключается не только в защите лица от произвольного вмешательства в личную и семейную жизнь публичных властей, но и в принятии позитивных обязательств по эффективной защите в *частноправовых отношениях между физическими лицами*.

В Постановлении по делу «Закаев и Сафанова против РФ» № 11870/03 от 11 февраля 2011 г.<sup>2</sup> ЕСПЧ обозначил критерии, которые необходимо учитывать в контексте ст. 8 Конвенции при определении вопроса о высылке иностранного гражданина вместе супругой и детьми,

<sup>1</sup> Постановление ЕСПЧ по делу «Калачева против РФ» № 3451/05 от 7 мая 2009 г. // Бюллетень ЕСПЧ. 2010. № 2. С. 117–122.

<sup>2</sup> Постановление ЕСПЧ по делу «Закаев и Сафанова против РФ» № 11870/03 от 11 февраля 2011 г. // Бюллетень ЕСПЧ. 2011. № 8. С. 6–13.

являющимися гражданами РФ. Наряду с другими особого внимания заслуживают *интересы детей, их здоровье и благополучие*, наличие прочных социальных, культурных и семейных связей со страной пребывания и страной назначения, а также следует предвидеть те сложности, с которыми дети заявителя могут столкнуться в иностранном государстве — стране назначения. В Постановлении по делу «Киютин против РФ» № 2700/10 от 10 марта 2011 г. ЕСПЧ уточнил, что согласно ст. 8 Конвенции понятие «семейная жизнь» в любом случае включает связи, которые возникают из законного и реального (не фиктивного) брака<sup>1</sup>.

Безусловно, многолетняя практика ЕСПЧ по толкованию положений Конвенции и Протоколов к ней имеет большое значение для судебной практики государств-участников. Между тем в РФ до сих пор не определен порядок официального перевода и опубликования постановлений ЕСПЧ, что существенно ограничивает возможности правоприменительной деятельности.

В целом Европейский суд по правам человека является одним из немногих эффективных международных механизмов защиты прав человека. Несмотря на процессуальные трудности и длительность рассмотрения жалоб в ЕСПЧ, данный международный орган способствует

становлению института ответственности государства перед частными лицами. По смыслу Конвенции 1950 г. страны-участницы несут объективную ответственность за исполнение обязательств по защите прав человека.

Практика ЕСПЧ служит подтверждением того, что при обращении заявителя с индивидуальной жалобой в Суд вина государства презюмируется. Таким образом, на государстве лежит бремя доказывания того, что в отношении заявителя права человека не нарушались и правовая система страны имеет эффективные средства правовой защиты. В результате разбирательства жалобы по существу ЕСПЧ применяет и толкует соответствующие положения Конвенции и устанавливает:

- наличие или отсутствие нарушения прав человека государством-ответчиком;
- структурные проблемы в правовой системе государства-нарушителя, которые приводят к многочисленным и повторяющимся нарушениям прав человека;
- компенсацию по просьбе заявителя в денежном эквиваленте (евро) материального ущерба и морального вреда;
- размер пени при просрочке государством-нарушителем выплаты заявителю компенсации;
- меры общего и/или индивидуального характера, которые государство-нарушитель обязано исполнить для восстановления нарушенных прав человека.

<sup>1</sup> *Постановление ЕСПЧ по делу «Киютин против РФ» № 2700/10 от 10 марта 2011 г. // Бюллетень ЕСПЧ. 2011. № 12. С. 104–121.*

## Литература

1. *Демичева З.Б.* Правовые стандарты Совета Европы: Автореф. ... канд. юрид. наук. М.: МГИМО, 2006.
2. *Фриберг Э.* Пилотные постановления с точки зрения Европейского суда по правам человека // *Права человека. Практика ЕСПЧ.* 2008. № 8. С. 10–14.

## References

1. *Demicheva Z.B.* Legal standards of the Council of Europe: Dissertation abstract. M.: MGIMO, 2006.
2. *Friberg E.* Pilot resolutions from the point of view of the European court on human rights // *Human rights. Practice of ECHR.* 2008. N 8. P. 10–14.

А. Л. Сагалова

A. L. Sagalova

# Международные организации во внешней политике России: опыт «опоздавшей» великой державы

## International Organizations in Russian Foreign Policy: The Late Coming Great Power Experience

### Сагалова Александра Львовна

Северо-Западный институт управления —  
филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)  
Доцент кафедры международных процессов  
Евразийского региона  
Кандидат исторических наук, доцент  
sagalovaal@yandex.ru

### Sagalova Alexandra Lvovna

North-West Institute of Management — branch  
of the Russian Presidential Academy of National  
Economy and Public Administration (Saint-Petersburg)  
Associate professor of the Chair of international  
processes of Eurasian Region  
PhD in History, Associate Professor  
sagalovaal@yandex.ru

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

международная организация, великая держава, Лига Наций, ООН, АСЕАН, АТЭС, Совет Европы

### KEY WORDS

international organization, great power, League of Nations, UN, ASEAN, APEC, Council of Europe

### РЕФЕРАТ

В статье представлен сравнительный анализ опыта участия пяти великих держав в создании и деятельности универсальных и региональных международных организаций. Россия наряду с США и КНР представлена как «опоздавшая» великая держава, вынужденная наверстывать упущенные возможности в многосторонних объединениях. Автор выделяет интернационалистский и индивидуалистский подходы великих держав к деятельности международных организаций и доказывает, что в XXI в. Россия совершает постепенный переход от индивидуалистского подхода к интернационалистскому.

### ABSTRACT

The article contains a comparative analysis of five great powers experience in making and activities of both global and regional international organizations. Along with USA and China Russia is represented as a late coming great power which makes up the lost opportunities in international organizations. The author claims there are internationalist and the individualist great power approaches to the international organizations; in XXI century Russia makes a gradual transit from the latter to the former one.

Великая держава и международная организация представляют собой неразрывно связанные явления мировой политики. С долей условности можно утверждать, что они вступили на историческую сцену одновременно: Венский конгресс, закрепивший в политической лексике понятие «великая держава», положил начало деятельности Рейнской комиссии судоходства по Рейну. В настоящее время понятие «великая держава» также связано

с международной организацией — к этой категории государств принято относить постоянных членов Совета Безопасности ООН. Само появление международных организаций в Европе XIX в. стало неизбежным следствием развития Вестфальской системы, центром которой являлось национальное государство [1, р. 3]. Если в XVII–XVIII вв. сосуществование государств в Старом Свете еще не воспринималось через призму общеевропейских

проблем, то Великая французская революция и Наполеоновские войны привели Европу к пониманию необходимости совместных институтов для решения общих проблем и поддержания «баланса сил».

Лига Наций, ставшая первой универсальной многофункциональной организацией и призванная создать альтернативу Европейскому концерту, в действительности представляла собой его расширенную версию, основанную на взаимодействии великих держав в целях обеспечения военного, экономического и политического status quo. Теоретики и отдельные политики, стоявшие у истоков «идеи Лиги Наций» и стремившиеся воплотить ее на практике, видели смысл создания столь масштабного объединения в том, чтобы «оторвать» международные отношения от противоречий великих держав. Лигу Наций наделяли функцией по реализации «мирных перемен»; в публикациях и выступлениях современников подчеркивалась важность не столько негативных, сколько конструктивных, созидательных форм деятельности организации [2; 3]. В этом смысле Женева, не совершив решающего прорыва, наметила пути развития для своих универсальных и региональных преемников, разделивших между собой ее функции. Во второй половине XX в. великим державам приходилось иметь дело с гораздо более широким спектром возможностей и трудностей, связанных с деятельностью чрезвычайно многочисленных наследников Лиги Наций.

Современные великие державы демонстрируют весьма высокие показатели вовлеченности в деятельность многосторонних межправительственных и неправительственных институтов. В настоящее время Российская Федерация является членом семидесяти одной международной структуры (включая и межправительственные, и неправительственные), имеет статус наблюдателя в семи и партнера по диалогу в одной организации. По данному показателю Россия практически не уступает Великобритании и США — членам соответственно семидесяти трех и семидесяти четырех многосторонних

объединений — и Китаю, статистика которого равна российской. Чемпионом среди великих держав является Франция, участница восьмидесяти семи международных институтов<sup>1</sup>. За столь сходными цифрами скрываются весьма различные обстоятельства: каждая из великих держав имеет свой уникальный опыт и специфическую культуру взаимодействия с международными организациями. Явно благополучная статистика России, казалось бы иллюстрирующая активность Москвы в многосторонних объединениях, не показывает всей неоднозначности ее отношений с международными организациями: сохраняя свой авторитет в большинстве глобальных структур, созданных при непосредственном участии СССР, Россия отнюдь не всегда демонстрирует положительную динамику в региональных объединениях. Организации, где влияние ее, как основателя, сохраняется (например ОБСЕ), обычно сами не столь уж значимы; интеграционный потенциал нашей страны на Тихом океане пока остается не раскрытым, созданная в интересах России ШОС уже более 10 лет является «темной лошадкой», в отдельных же случаях отношения Москвы с международной организацией принимают почти конфронтационный характер, как это произошло с Советом Европы. Значительно более оптимистичной выглядит картина сотрудничества в рамках БРИКС, однако и здесь для молодой организации существует серьезная опасность застоя, вызванного неопределенностью институциональной формы нового объединения.

Россия не единственная великая держава, для которой международная организация не является имманентно присутствующим внешней политике инструментом — в этом смысле она резко отличается от Великобритании и Франции, но демонстрирует внешнее сходство с США и Китаем. Международная организация

<sup>1</sup> World Factbook. International Organization Participation: [Электронный ресурс] // Central Intelligence Agency / URL: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2107.html/> (дата обращения: 06.10.2012).

для российской внешней политики представляет собой феномен, преимущества которого, с одной стороны, вполне очевидны, а с другой — не совсем осознаны. Причину подобной неопределенности, вероятно, следует искать в историческом опыте взаимодействия СССР с международными организациями.

На протяжении XX столетия происходило складывание современной системы международных организаций — этот процесс, начавшийся после Первой мировой войны с появлением Лиги Наций, прошел через три этапа. Первый охватывал межвоенные десятилетия; его основным содержанием стала политическая, экономическая, военная и культурная деятельность Женевы и «международных бюро», функционировавших под ее эгидой (как, например, Международная организация здравоохранения, Всемирный почтовый союз, Международная организация труда). На протяжении второго — наиболее длительного — этапа, продолжавшегося в годы холодной войны, произошло, во-первых, образование ООН и формирование системы ее специальных учреждений (этот процесс продолжался до середины 1980-х гг.), и во-вторых, становление региональных объединений во всех частях мира. Универсальные и региональные международные организации, по сути, разделили между собой «наследие Лиги Наций»: первые, относительно узко специализированные, взяли на себя задачи по решению глобальных проблем, вторые же сохранили в своей деятельности принцип многофункциональности, сочетание политического, экономического и военного направлений, что в свое время предоставляло Лиге перспективу превращения во всемирную федерацию (по крайней мере в представлениях ее теоретиков). Третий этап формирования системы международных организаций начался на рубеже 1980–1990-х гг.: мир захлестнула волна «нового регионализма». «Новые региональные международные организации», возникавшие в различных частях земного шара, как правило, представляли собой субрегио-

нальные объединения, делавшие ставку на достижение конкретных результатов, чаще экономического характера, и не демонстрировавшие амбиций в военной и политической областях.

На всех трех этапах степень и качество участия великих держав в создании и функционировании международных организаций было различным: на первом этапе однозначно доминировали Великобритания и Франция; на втором при сохранении их влияния в международных структурах резко возросла роль США и СССР (последнего — скорее применительно к универсальным организациям); на третьем активным участником многосторонних институтов стал Китай, Россия же, утратив статус сверхдержавы, выступила в новом качестве. Таким образом, говоря о вовлеченности великих держав в деятельность международных организаций, США, КНР и Российскую Федерацию можно считать «опоздавшими» — к тому времени, как Лондон и Париж уже долгое время сотрудничали в рамках международных институтов, Вашингтон, Москва и в особенности Пекин накопили не слишком большой опыт взаимодействия на многостороннем уровне. При всей разнице между «опоздавшими» государствами у них есть общая историческая черта, в свое время создавшая в каждом отдельном случае предпосылки для изоляционизма: все три «опоздавшие» великие державы возникли в результате революций и прошли через период непризнания. Многосторонние институты в их глазах были союзами сильными и враждебными государствам, призванными сдерживать их амбиции. Для США Священный союз являлся приблизительно тем же, чем Лига Наций для Советской России; резолюция Ванденберга для Америки стала таким же прорывом, как для нашей страны присоединение к «Группе восьми».

Можно с большей или меньшей степенью условности выделить два основных подхода великих держав к международным организациям: интернационалистский и индивидуалистский. Первый, более свойственный Франции и, в опре-

деленной мере, Великобритании, т. е. «традиционным» членам международных организаций, предполагает создание международного института с целями, выходящими за рамки национальных интересов того или иного государства, — таким образом создавались, например, Европейские сообщества, Совет Европы или НАТО. Интернационалистский подход, разумеется, не исключает прагматизма его создателей — никто не станет утверждать, например, что Франция инициировала Европейское объединение угля и стали, не имея в виду получения доступа к ресурсам Германии, а Великобритания подготовила создание ЕАСТ, не намереваясь создать конкурента ЕЭС. Специфика в данном случае состоит в том, что этот прагматизм «вписан» в интернациональный контекст и реализуемые в рамках многостороннего объединения интересы, как правило, взаимны. Симптоматично, что именно на основе интернационалистского подхода обычно возникают интеграционные объединения.

Индивидуалистский подход характеризуется намерением государства использовать международную организацию преимущественно для достижения собственных целей; речь здесь идет не о взаимозависимости, не о балансе интересов, а об институализации гегемонистских устремлений той или иной великой державы или регионального лидера. Именно этот подход чаще практикуют «опоздавшие» великие державы: для них, в отличие от держав «традиционных», международные организации нередко служат инструментом возвышения. Классический пример подобного подхода демонстрируют США, еще на рубеже XIX–XX вв. выступившие в качестве инициатора первой региональной организации современного типа (Панамериканского союза). Преобразованный в 1948 г. в Организацию американских государств, Панамериканский союз представлял собой механизм влияния Вашингтона на государства, расположенные к югу от Рио-Гранде. Институты, возникшие в 1944 г. на конференции в Бреттон-Вудсе, до середины 1970-х гг.

закрепили роль США как центра мировой валютно-финансовой системы; созданные в годы холодной войны по инициативе или с участием Америки организации коллективной обороны обеспечивали ее ключевое стратегическое положение в различных регионах мира. Показательно, что США не слишком успешны в интеграции — форме деятельности, которая предполагает интернационалистский подход, поскольку рассчитана на взаимность интересов. Свидетельством тому является запущенный на межамериканском саммите в Майами (1994) амбициозный проект АЛКА (ФТАА), предполагавший создание зоны свободной торговли «от Аляски до Огненной Земли». Из-за сопротивления латиноамериканских партнеров, особенно усилившегося в контексте «левого поворота», создание межамериканской ЗСТ фактически провалилось, а латиноамериканские участники АЛКА приступили к созданию нового интеграционного объединения без участия США.

Индивидуалистский подход свойственен и Китаю, до относительно недавнего времени вообще исключавшего международные организации из своей внешнеполитической практики. Прорывом на данном направлении стало инициирование Пекином создания Шанхайской организации сотрудничества, представляющей собой, с одной стороны, механизм укрепления отношений с Россией, с другой — инструмент активизации экономических связей с государствами Центральной Азии. Проект ШОС является яркой иллюстрацией новейшей тенденции к смене политического статуса КНР — из «большой развивающейся страны» Китай, в 2010 г. вышедший на второе место после США по размеру ВВП, стремительно превращается в сверхдержаву. Практика ШОС вполне вписывается в китайскую внешнеполитическую стратегию, взятую на вооружение еще в конце 1990-х: «опереться на Север, стабилизировать Запад и идти на Юг»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Лузянин С. Г. Внешняя политика Китая до 2020 г. Прогностический дискурс: [Электронный ресурс] // Фонд исторической



Из трех «опоздавших» держав опыт России в международных организациях можно назвать специфическим по двум причинам. Во-первых, у Москвы практически сразу сложилась традиция резко негативного восприятия межгосударственных объединений. В данном случае свою роль сыграл характер взаимодействия Советской России (СССР) с Лигой Наций и Международной организацией труда: напряженность достигла своего апогея после исключения СССР из Лиги и его временного выхода из МОТ. Вполне логично, что у СССР сформировалось представление о самом феномене международной организации как орудии империалистической внешней политики — в период холодной войны это проявилось в откровенном игнорировании действующих региональных объединений и фактическом блокировании деятельности ООН и некоторых ее спецучреждений по ряду направлений. ЕЭС или АСЕАН могли приниматься во внимание в лучшем случае как способ вывести Западную Европу или Юго-Восточную Азию из орбиты США. Универсальные же организации, слишком часто становившиеся ареной противостояния сверхдержав, во многом из-за позиции СССР надолго оставались в состоянии стагнации — особенно это касалось их деятельности в области мира и безопасности. СССР не создал собственного эффективного механизма сотрудничества в рамках многосторонних институтов и категорически отказывался заимствовать их на Западе: объединения, созданные и возглавляемые Москвой (ОВД и СЭВ), носили откровенно квази-интеграционный характер. Даже выступая на равных с западными государствами при создании таких институтов, как, например, ООН, МАГАТЭ или СБСЕ, Москва занимала скорее оборонительную позицию; ее задачей было не столько участие в конструктивной деятельности того или

иного института, сколько поддержание всеми силами равенства возможностей с США и их союзниками.

Во-вторых, России (в отличие от США или КНР) после окончания холодной войны и распада СССР фактически пришлось выстраивать свои отношения с международными организациями заново (это касается, прежде всего, региональных объединений; в универсальных, за редким исключением, столь резкого разрыва преемственности с советским опытом не произошло). Оборонительную позицию, занятую Москвой в многосторонних институтах в годы противостояния с США, едва ли можно назвать конструктивной, однако она была вполне определенной; теперь же с определенностью было покончено. В 1990-е гг. перед Россией открывается масса возможностей: присоединение к уже имеющимся организациям, возникшим в западном мире, участие в создании «новых РМО», активизация сотрудничества с региональными объединениями Европы и Азии, тихоокеанская интеграция, трансформация институтов безопасности и т. д. Нельзя сказать, что Москва не использовала выпавший ей исторический шанс: за десятилетие с 1991-го по 2001 г. она становится членом МВФ, Совета Европы, «Группы восьми» и АТЭС, основателем Совета государств Балтийского моря и Организации черноморского экономического сотрудничества, начинает активный диалог с АСЕАН, МЕРКОСУР, НАТО и ЕС, выступает инициатором реформирования ОБСЕ, возглавляет ряд интеграционных проектов на постсоветском пространстве и делит с Китаем статус архитектора ШОС. Тем не менее, столь лихорадочное намерстывание упущенных в годы холодной войны шансов, по сути, представляло собой набор тактических мер, призванных решить одновременно несколько задач, важнейшими среди которых были интеграция обновленной России в сообщество демократических государств и преодоление европейского детерминизма во внешней политике посредством развития отношений с азиатскими (в особенности тихоокеанскими)

перспективы // URL: [http://www.perspectivy.info/oykumena/politika/vneshnaja\\_politika\\_kitaja\\_do\\_2020\\_g\\_prognosticheskij\\_diskurs\\_2011-11-29.htm/](http://www.perspectivy.info/oykumena/politika/vneshnaja_politika_kitaja_do_2020_g_prognosticheskij_diskurs_2011-11-29.htm/) (дата обращения: 09.10.2012).

государствами. Эти задачи являлись до определенной степени противоречащими друг другу; Россия в данном случае действовала, исходя из принципа: «не получится на Западе, попробуем на Востоке». В 1990-е гг. деятельность Москвы в региональных международных организациях носила скорее «догоняющий» характер; так же как в период холодной войны Россия была далека от того, чтобы привносить в них конструктивную составляющую.

Можно сказать, что к началу XXI в. Россия почувствовала себя более уверенно и на региональном, и на глобальном направлениях — все чаще Москва делает выбор не в пользу «догоняющей» версии индивидуалистского подхода, а в пользу подхода интернационалистского. Прежде всего это проявляется в том, что Россия активизирует деятельность в рамках интеграционных объединений. Тенденцией последнего десятилетия является интеграционный прорыв на постсоветском пространстве; ставка в данном случае делается не на громоздкое СНГ, а на более компактное ЕврАзЭС, в рамках которого уже функционирует таможенный союз, вступило в силу Соглашение о Едином экономическом пространстве и ставится задача создания Евразийского экономического союза к 2015 г. Положительную динамику Россия демонстрирует и на тихоокеанском направлении: с 2011 г. она является участником встреч старших должностных лиц и министров иностранных дел Восточноазиатского сообщества; с 2005 г. проходят саммиты Россия — АСЕАН. Внешнеторговый оборот России со странами АТЭС составляет примерно 24%, и по сравнению с Европой (приблизительно 51%) пока оставляет желать лучшего; тем не менее за период 1995–2011 гг. экспорт России в Китай увеличился в 10,5 раза, в республику Корея — почти в 18 раз, в Сингапур — в 4,5 раза, в Японию — в 4,4 раза; соответствующие показатели по импорту выглядят следующим образом: из Китая — в 55,8 раза, из Кореи — в 23 раза, из Сингапура — в 1,4 раза, из Японии —

в 19,6 раза<sup>1</sup>. К моменту проведения саммита АТЭС во Владивостоке Россия уже зарекомендовала себя как «хозяйка» целого ряда мероприятий в рамках форума: заседания Рабочих групп по транспорту (Владивосток, 2005 г.), по вопросам энергоэффективности и энергосбережения (Москва, 2005 г.), по энергетике (Южно-Сахалинск, 2006 г.), по промышленной науке и технологиям (Владивосток, 2007 г.), семинара «Формирование многостороннего сотрудничества в области тушения лесных пожаров в АТР» (Хабаровск, 2010 г.), симпозиума «Использование океанских энергоресурсов прибрежных зон стран АТЭС в качестве стабильного источника экологически чистой электроэнергии в регионе» (Владивосток, 2010 г.), научно-практической конференции «Ведение мониторинга и диспетчеризация транспорта на основе навигационных систем в регионе АТЭС» (Владивосток, 2011 г.)<sup>2</sup>. Не вполне раскрытым остается потенциал отношений России и АСЕАН: в данном случае налицо проблемы незначительности экономического присутствия России в Юго-Восточной Азии и слабой осведомленности сторон друг о друге<sup>3</sup>. Впрочем, на данном направлении сотрудничества можно, по крайней мере, констатировать отсутствие серьезных политических и экономических расхождений, о чем свидетельствует, в частности, Совместное заявление по итогам второго саммита РФ — АСЕАН, в котором стороны «свери-

<sup>1</sup> *Внешняя торговля Российской Федерации со странами дальнего зарубежья*: [Электронный ресурс] // Роскомстат / URL: [http://www.gks.ru/bgd/regl/b12\\_11/issWWW.exe/Stg/d2/26-05.htm/](http://www.gks.ru/bgd/regl/b12_11/issWWW.exe/Stg/d2/26-05.htm/) (дата обращения: 11.10.2012).

<sup>2</sup> *Россия и АТЭС*: [Электронный ресурс] // Российский центр исследований АТЭС. URL: <http://www.apec-center.ru/129/> (дата обращения: 11.10.2012/)

<sup>3</sup> *Локшин Г. М.* Россия — АСЕАН: новые проекты и форматы сотрудничества: [Электронный ресурс] / Институт Дальнего Востока РАН. URL: <http://www.ifes-ras.ru/massmedia/21/307-rossiya-asean-novye-proekty-i-formaty-sotrudnichestva/> (дата обращения: 11.10.2012/)

ли часы»<sup>1</sup>. О взаимной заинтересованности Москвы и государств АСЕАН говорит также лоббирование АСЕАН подключения России к механизму ВАС и организация по инициативе Вьетнама Совещаний министров обороны АСЕАН с восемью основными партнерами по диалогу, включая Россию («СМОА плюс»), первая встреча которого состоялась 11–13 октября 2010 г. в Ханое. К успехам России можно отнести и начавшуюся с саммита в Екатеринбурге (2009 г.) институализацию БРИКС: на данном этапе оценивать достижения нового объединения представляется преждевременным, однако нельзя не признать, что столь громкий старт этой организации красноречиво говорит как минимум о востребованности новой модели глобального управления.

С успешностью евразийского и азиатско-тихоокеанского векторов внешней политики России контрастирует то состояние стагнации, в котором пребывает вектор европейский. Здесь решающего прорыва по сравнению с 1990-ми не произошло, Москва по-прежнему занимает оборонительную позицию, хотя и демонстрирует большую степень уверенности в диалоге с НАТО, ЕС, ОБСЕ и Советом Европы. Невозможность прийти к компромиссу по вопросам натовской ПРО, решение ПАСЕ в очередной раз продолжить мониторинг России, сложности энергетического диалога с ЕС, замораживание ДОВСЕ и отсутствие отстаиваемых Россией продвижений в реформе ОБСЕ — все это придает отношениям Москвы с европейскими международными организациями на-

пряженный и подчас конфронтационный характер.

Несмотря на несостоятельность европейского курса, в целом можно констатировать, что Россия достаточно последовательно преодолевает издержки своего «опоздания» в международных организациях. Ее подход представляет собой комбинацию индивидуализма и интернационализма; политика Москвы в отношении многосторонних объединений все чаще напоминает тактику Пекина, совершающего с их помощью свое «мирное восхождение». В 2012 г. Россия принимала саммит АТЭС, в 2013 г. ей предстоит председательствовать в «Группе двадцати», в 2014 г. — в «Группе восьми», в 2015 г. — в ШОС<sup>2</sup>. Международные организации едва ли когда-нибудь будут играть для России такую же роль, как для Франции; столь же маловероятно, что они превратятся в инструмент российского гегемонизма по аналогии с США — для этого у России нет ни опыта колониальной империи, ни долгой истории территориальной экспансии или экспансии влияния. Тем не менее, Москва вполне может рассчитывать на свою долю в глобальном управлении, закрепление в роли регионального лидера на евразийском пространстве и влиятельного участника международных процессов в АТР — все эти достижения возможны лишь при сохранении положительной динамики участия России в деятельности международных организаций.

<sup>1</sup> Совместное заявление по итогам второго саммита Российская Федерация — АСЕАН (30 октября 2010): [Электронный ресурс] // Президент России. URL: [http://news.kremlin.ru/ref\\_notes/761/](http://news.kremlin.ru/ref_notes/761/) (дата обращения: 11.10.2012).

<sup>2</sup> Денисов А. Россия в меняющемся мире: преемственность приоритетов и новые возможности: [Электронный ресурс] // МИД. Пресс-служба МИД России. URL: [http://www.mid.ru/bdomp/brp\\_4.nsf/fa711a859c4b939643256999005bcbbc/e71d2f74fd5f5ed344257a320040a397!OpenDocument/](http://www.mid.ru/bdomp/brp_4.nsf/fa711a859c4b939643256999005bcbbc/e71d2f74fd5f5ed344257a320040a397!OpenDocument/) (дата обращения: 10.10.2012.)

## Литература/References

1. Archer C. International Organization. L.: Routledge, 2007.
2. Brailsford H. N. The League of Nations. N.Y.: The Macmillan Company, 1917.
3. Woolf L. S. International Government: Two Reports by L. S. Woolf Prepared for the Fabian Research Department. L.: Allen&Unwin, 1916.

Г. М. Цинченко

G. M. Tsinchenko

# Политика в отношении детей, оставшихся без попечения родителей

## Politics in the Attitude of Children, who Remained Themselves without the Care of the Parents

### Цинченко Галина Михайловна

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)  
Доцент кафедры социологии и социальной работы  
Кандидат социологических наук, доцент  
galina\_ts55@mail.ru

### Tsinchenko Galina Mikhailovna

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg)  
Associate professor of the Chair of Sociology and social work.  
PhD in sociology, Associate Professor  
galina\_ts55@mail.ru

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

семья, политика, дети-сироты, замещающая семья

### KEY WORDS

the of family, the policy, the child-orphan, the replacing family

### РЕФЕРАТ

Статья посвящена теоретическим аспектам политики в отношении детей, оставшихся без попечения родителей. Рассматривая семью как наиболее благоприятную среду для воспитания и социализации детей, автор показывает, что только продуманной комплексной семейной политикой можно вывести семейный институт из кризиса и снизить количество детей-сирот.

### ABSTRACT

Article is dedicated to the theoretical aspects of policy with respect to of children, remained bases of the care of parents. Considering family as the most favorable medium for the training and socializations of children, the author shows that only by thought-out complex family policy it is possible to take family institute away from the crisis and to reduce a quantity of child-orphans.

Феномен социального сиротства, когда дети становятся сиротами при живых родителей, актуализировавшийся в России в последние два десятилетия, является предметом дискуссий в научной литературе, посвященной проблемам семьи, детства, социальной и демографической политики страны. Понятие «сиротство», исторически обозначавшее детей, чьи родители умерли, в XX в. приобрело новые формы и масштабы, что заставляет исследователей искать и новые подходы к его изучению.

Необходимость обращения к данной теме обусловлена также потребностью

комплексного осмысления феномена социального сиротства, так как данное социальное явление отрицательным образом сказывается на состоянии общества в целом, свидетельствуя о деградации базовых социальных ценностей и институтов. Эта научно-исследовательская проблема носит межотраслевой характер, находится на пересечении проблемных полей социологии, социальной философии, психологии и педагогики, экономики, права, истории, политологии и других общественных наук. Количество социальных сирот является прямым индикатором социально-экономического и

морально-нравственного здоровья нации. Трансформация форм семейной организации, распространение сожительства, рост внебрачной рождаемости, смена семейных ценностных установок стали катализатором роста численности социальных сирот, общее количество которых в стране, по разным данным, составляет около двух миллионов человек. Анализируя динамику за предыдущие годы, можно отметить практически постоянный рост данного показателя с начала 1990-х гг.<sup>1</sup>

Рост детей, оставшихся без попечения родителей, рост семейных дисфункций, асоциального поведения несовершеннолетних определяет и проблему несовершенства семейной политики, которая должна быть в гораздо большей степени направлена не просто на увеличение численности населения, а на воспроизводство социально активного, образованного и граждански зрелого молодого поколения. Можно говорить о недостаточной проработанности мер социальной, семейной политики, которые направлены, главным образом, не на профилактику, устранение причин негативных явлений, а только на их коррекцию. Постоянное запаздывание государственных институтов в профилактике и выявлении семейного неблагополучия, оказания помощи семье в период кризиса, неэффективное законодотворчество стали причиной неуправляемого роста социального сиротства детей.

Социальное сиротство — сложный многофакторный феномен, теоретико-методологические основы изучения которого можно найти в различных отраслях социологического знания. В социологии семьи социальное сиротство предстает как деструктивный феномен, актуализирующийся в периоды социально-эконо-

мических кризисов и других макросоциальных потрясений, вызывающих дезакцептацию существующих традиционных семейных функций.

Практический аспект решения проблемы социального сиротства лежит в сфере семейной социальной политики. Данное направление концентрирует свое внимание на взаимоотношениях государства и семьи как основных социальных институтов. Представление о семье как о структурной единице общества указывает на ее функциональность и выводит на проблему выработки оптимальной модели их взаимодействия, а также анализа возможностей государства защитить семью от воздействия деструктивных процессов. Особо следует выделить региональный и международный компоненты семейной социальной политики<sup>2</sup>.

В современной российской научной литературе, посвященной проблеме социального сиротства, основной акцент делается на содержании детей-сирот в приютных учреждениях и рекомендациях потенциальным усыновителям по преодолению негативного психологического опыта пребывания в приютном учреждении, так как приютное учреждение вписывается в контекст теории тотального института с его жестким контролем и ритуалистическим характером социализирующих функций.

В Санкт-Петербурге, по официальным данным, насчитывается около 5000 детей, лишенных родительского попечения и подлежащих устройству в семьи. Подавляющее большинство из них — сироты при живых родителях, предоставленные сами себе. У этих детей за плечами огромный негативный опыт: они находились в социально неблагополучной среде, страдали от пренебрежения, нередко были свидетелями или даже сами подвергались насилию. Зачастую у них не сформированы представления

<sup>1</sup> *Усыновление в России*: Интернет-проект Министерства образования и науки РФ. Департамент государственной политики в сфере воспитания, дополнительного образования и социальной защиты детей: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.usynovite.ru/statistics/2006/ammount/> (дата обращения: 23.05.2013).

<sup>2</sup> *Концепция семейной политики Рязанской области на 2007–2015 гг.* Официальный сайт Правительства Рязанской области: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ryazanreg.ru/social/dem/concept/> (дата обращения: 15.03.2013).

о нормах человеческого общежития, они не обладают элементарными гигиеническими и бытовыми навыками. Дети, оставшиеся без попечения родителей, находятся в состоянии повышенной тревожности и внутренней растерянности. Они испытывают сложные, противоречивые чувства к родителям и к тому, что с ними произошло, и все это не может не отражаться на их отношении к окружающим.

В течение последних десятилетий убеждение, что ребенок должен воспитываться в семье, а не в казенном учреждении, стало основой организации помощи детям, оставшимся без попечения родителей. В настоящее время провозглашается приоритет семейных форм воспитания детей, одной из которых является приемная семья.

Воспитание в государственном учреждении не удовлетворяет потребности ребенка в родительском тепле и заботе. «...Семья является первичным лоном человеческой культуры... Здесь пробуждаются и начинают разворачиваться дремлющие силы личной души; здесь ребенок научается любить, верить... здесь слагаются первые основы его характера; здесь открываются в душе ребенка главные источники его будущего счастья и несчастья; здесь ребенок становится маленьким человеком, из которого впоследствии развивается личность...» [1].

Неизбежная нестабильность и многочисленность социального окружения в сиротских учреждениях, отсутствие ключевой фигуры, принимающей на себя заботу о ребенке и сопровождающей его на протяжении жизни, обеспечивая чувство стабильности, надежности и защищенности, создает крайне неблагоприятные условия для формирования привязанности и эмоционального развития ребенка.

Воспитание в приемной семье детей, лишенных родительского попечения, наиболее предпочтительно по отношению к воспитанию в интернатах. Поскольку ему присущи непрерывность, продолжительность, устойчивость, воз-

можность обеспечения безопасности, защищенности ребенка.

Существует ряд трудностей в развитии приемных семей в России. Они связаны с отсутствием: психолого-педагогических критериев отбора приемных родителей; комплексной психолого-педагогической и медико-социальной системы сопровождения приемных семей; подготовки, обучения и консультирования приемных родителей.

Цель государственной политики в отношении семьи — создание условий перспективного детства, поддержка семей с детьми, минимизация причин, провоцирующих распад и деградацию семьи, и необходимость изъятия из нее ребенка. Органами управления образованием субъектов РФ совместно с органами местного самоуправления ведется работа по совершенствованию института приемной семьи. Во многих регионах действуют законы субъектов РФ, регулирующие порядок предоставления приемным семьям дополнительных льгот и материальной поддержки.

Особую значимость приобретают исследование процесса воспитания детей-сирот, переданных в семьи. Семья представляет собой незаменимый институт социализации ребенка, позволяющий ему овладеть базовыми социальными ролями. В международном и российском законодательстве закреплён принцип приоритета семейного воспитания<sup>1</sup>. В целях реализации данного принципа с 1 марта 1996 г. в России наряду с усыновлением и опекой (попечительством) была введена еще одна форма семейного воспитания детей, оставшихся без попечения родителей, именуемая приемной семьей.

Представления о том, как должна быть организована работа по сопровождению семей, которые воспитывают приемных детей, существенно менялись на протяжении всей практики устройства ребенка, оставшегося без попечения в семью. Происходил достаточно дли-

<sup>1</sup> Семейный кодекс Российской Федерации. П. 3 ст. 1. М.: Проспект, 2009. 64 с.



тельный процесс поиска модели работы, которая позволяла бы обеспечить семейное воспитание детям так, чтобы жизнь в семье шла на пользу ребенку, способствовала его развитию.

После устройства замещающая семья и ребенок практически не получают помощи, отслеживается лишь фактическое благополучие ребенка. Реальная способность приемных родителей растить ребенка никак не отслеживается. Люди, благополучные по формальным показателям, зачастую оказываются несостоятельны как воспитатели, в лучшем случае они просто не справляются с задачами воспитания, в худшем — применяют насилие вплоть до крайних степеней жестокости. С другой стороны, реальное благополучие ребенка, его психологическое состояние тоже никак не отслеживается. В результате — большое число неудачных устройств.

Нередко приемные дети не приспособлены к жизни, не имеют поддержки в лице приемной семьи, попадают в криминальную среду, их дети потом также становятся социальными сиротами. Побочным результатом становится негативное общественное мнение о приемных детях вообще.

Прошлый семейный опыт ребенка часто очень негативный, он жил в хаотичной, агрессивной среде, порой не имеет никаких представлений о нормах человеческого общежития, не обладает элементарными гигиеническими и бытовыми навыками. Он испытывает сложные, противоречивые чувства к родителям и к тому, что с ним произошло, и все это не может не отражаться на его отношении к замещающей семье. Его поведение порой пугает, общение с ним может быть тягостным.

Убеждение в том, что ребенку лучше всего воспитываться в семейной обстановке, подтверждает идею того, что ребенку лучше всего расти в своей собственной, кровной семье, даже если она не идеальна. Именно своя семья дает чувство сопричастности, способствует развитию полноценных привязанностей, формированию идентичности и снабжа-

ет человека системой поддержки на всю будущую жизнь [3, с. 243].

Чаще всего семьи становятся не способными воспитывать своих детей не потому, что не хотят этого, а потому, что бывают не в силах справиться с жизненными трудностями (смерть супруга, потеря работы, бедность, различные зависимости). Задача социальных служб в таких случаях — своевременное выявление семей в трудной ситуации и оказание необходимой поддержки. И только если в результате работы становится ясно, что воспитание детей в кровной семье совершенно невозможно или пребывание там опасно для ребенка, ему подыскивается приемная семья.

Многолетний опыт показал, что устройство в семью само по себе еще не гарантирует благополучного будущего для ребенка. Отношения, позитивно развивавшиеся несколько лет, могут внезапно разрушиться, когда ребенок станет переживать подростковый кризис идентичности. Нередко ребенок, который рос и развивался в замещающей семье, в условиях заботы и контроля, оказывается совершенно не способен к самостоятельной жизни. Отсюда возникло, с одной стороны, осознание необходимости сопровождать семью на протяжении всего времени размещения ребенка, оказывать помощь, способствовать тому, чтобы воспитатель менялся и обретал новые навыки по мере взросления ребенка. С другой — пришло убеждение, что забота о ребенке не должна завершаться в момент достижения им совершеннолетия, ему необходима помощь в период перехода от жизни в заботящейся о нем семье к самостоятельности. Важно не просто вырастить его, но и снабдить «социальной сетью» — системой поддержки, которая позволит ему справиться с жизненными трудностями.

Особенности эмоционального контакта с ближайшим окружением играют решающую роль как в происхождении различных нарушений эмоционального развития, так и в их преодолении. Только воспитание в любящей семье может обеспечить благоприятные условия для

детей, перенесших тяжелые психологические травмы и имеющих проблемы в психическом развитии.

Нельзя отменить прошлый опыт ребенка, но возможно помочь ему в настоящем — и тем самым повлиять на его будущее.

Научные исследования и общемировая практика доказали, что помещение ребенка в семью будет успешным только в том случае, если:

- ребенок подготовлен к такому помещению;
- семья подготовлена к приему и воспитанию такого ребенка;
- после устройства и ребенку, и семье оказывается необходимая помощь с целью предотвращения возвратов детей.

Требуется профессионально организованная работа по устройству детей в семью и выстроенные отношения с семьей, предполагающие активное взаимодействие с ней, на основе закона, с наличием прав и обязанностей у взаимодействующих сторон.

Несмотря на многочисленные социально-экономические меры, направленные на предотвращение сиротства, проблема остается нерешенной. Это свидетельствует о том, что принимаемые меры не учитывают каких-то важных аспектов проблемы сиротства и не приводят к ощутимым результатам. В настоящее время основные усилия государства сосредоточены в социально-экономической сфере. Работа с психологическими и медицинскими факторами (выявление, ранняя диагностика, формы работы по преодолению проблем) практически не проводится.

Многие нормы права не имеют соответствующих методических и теоретических разработок. Это относится к отбору кандидатов в приемные родители, подготовке родителей и детей к новым условиям существования, созданию семей на основе учета индивидуальных особенностей каждого ребенка и возможностей конкретной семьи, проверке процесса воспитания приемных детей, последующему сопровождению созданных приемных семей.

Проанализировав факторы, влияющие на благополучие детей, воспитывающихся в приемных семьях, неотъемлемой мерой по совершенствованию данной формы устройства детей, лишившихся попечения родителей, является создание эффективной системы сопровождения приемных семей. Решать проблему воспитания детей, оставшихся без попечения родителей, в семейных условиях в течение последних нескольких лет пытаются во многих регионах РФ. В некоторых сиротских учреждениях имеется опыт организации жизни детей, имитирующей условия проживания в семье. Дети живут разновозрастными группами, состоящими из братьев и сестер из нескольких семей. Занимаемое ими помещение оборудовано как обычная квартира, то есть имеются спальни, гостиная, кухня, дети сами убирают свое жилье, готовят (при помощи воспитателей) для себя еду. Такая организация жизни позволяет подготовить воспитанников к будущей самостоятельности, формирует у них необходимые навыки самообслуживания. Однако развития этот опыт не получил по ряду объективных причин, одной из которых является то, что приобретение отдельных навыков, даже очень важных для будущей самостоятельной жизни, и социализация в условиях семьи — это вовсе не одно и то же. Реальный опыт жизни в семье обеспечивает проживание ситуаций, связанных с усвоением социальных норм и освоением социальных ролей, он обогащает личность за счет формирования новых ценностей, личностных смыслов. Главное для ребенка в семье — существование взрослого, которого можно называть «папа» или «мама». Наличие детско-родительских отношений, даже при отсутствии кровного родства, переживается ребенком в тесной связи с представлением о своей ценности, уникальности для этих отношений. Никакой заменитель семейных отношений, смоделированный даже очень талантливым педагогом в условиях коллективного воспитания в казенном учреждении, никогда не заменит опыта познания взаимоотношений между людьми.

ми во всем многообразии их проявлений, которые дает семья: радость и горе, любовь и негодование, эгоизм и бескорыстие, — все это естественным образом проявляется в обыденной жизни.

Поэтому любая форма замещающего семейного воспитания нам видится как предпочтительная для ребенка, лишившегося этой возможности в родительской семье, если только она соответствует его индивидуальным потребностям и отвечает условиям абсолютной безопасности.

Решение проблемы социального сиротства видится в переориентировании государственной семейной политики на стимулирование семейного благополучия. Задача государства, ориентированного на семейное благополучие, — создать условия для выполнения семьей ее социальных функций, связанных с рождением, воспитанием детей. При таком подходе семья и государство становятся партнерами, взаимно разделяющими риски и ответственность за благополучие как отдельной семьи, так и государства в целом. Благополучные семьи становятся заинтересованными в сохранении экономической, политической, социальной, демографической стабильности государства не менее чем государство в благополучии и социальной и экономической устойчивости российских семей. Необходимо, чтобы количество семей, которые готовы принять на воспитание ребенка, превышало количество выявленных детей, оставшихся без попечения родителей. Это позволит максимально приблизить воспитание детей-сирот к семейному воспитанию в родной семье. Чтобы институт приемной семьи стал престижен, необходимо законодательное закрепление объема социальных гарантий. Например, на федеральном уровне должно быть закреплено, что в случае серьезной болезни ребенка-сироты, когда требуется дорогостоящее лечение или операция, то это осуществляется за счет федерального бюджета. Все остальное делается на уровне региона. По всей стране необходимо создание инфра-

структуры профессионального сопровождения семей с детьми, куда семьям можно было бы обратиться, бесплатно получить консультацию психолога, педагога, социолога, юриста, т. е. всех специалистов, которые занимаются проблемами детства и специализируются на проблеме детства. Сегодня приемные родители сталкиваются с тем, что у нас нет ни детских психиатров, ни детских психологов, т. е. врачей, специализирующихся на особенностях поведения детей-сирот, их психики. Таких специалистов очень мало, и в основном они работают в Москве, Санкт-Петербурге. Система профессионального сопровождения, создание профессиональных центров поддержки, помощи семьям с детьми должна быть создана по всей стране. Такой подход позволил бы сократить сиротство, создать гарантии для тех, кто хочет взять ребенка-сироту в семью, потому что рисков стало бы гораздо меньше. В настоящее время ежегодно 30% семей, принимающих детей-сирот на воспитание, по данным председателя Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по вопросам семьи, женщин и детей Е. Б. Мизулиной, возвращают их в детские интернатные учреждения<sup>1</sup>. Так формируется вторичное сиротство, которое понимается нами как отказ от ранее усыновленных и переданных под опеку детей или же повторное изъятие их из приемных семей, что влечет за собой психические травмы и морально-нравственную деградацию ребенка. Если причинами первичного социального сиротства являются падение жизненного и культурного уровня российского общества, деградация институтов материнства и отцовства, то причинами вторичного сиротства являются отсутствие государственных ин-

<sup>1</sup> Интернет-интервью с председателем Комитета Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации по вопросам семьи, женщин и детей Мизулиной Еленой Борисовной. 18 мая 2013 г.: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/action/interx> (дата обращения: 20,05,2013).

ституты контроля, отбора, подготовки и профессионального сопровождения замещающих семей. Трансформации общественной системы сопровождались сокращением социальных обязательств государства, что усугубило кризис семьи и демографические проблемы. Поэтому с начала 2000-х гг. органы государственной власти формируют новую стратегию семейной политики, призванную вывести российское общество на путь устойчивого и безопасного развития. В Посланиях Президента Федеральному Собранию РФ разных лет намечены основные приоритеты политического развития страны. Предлагаемый комплекс мер в аспекте нашей темы ориентирован на модернизацию семейной политики, которые, по мнению Президента РФ, невозможны «...без изменения отношения всего общества к семье и ее ценностям»<sup>1</sup>. Важнейшей задачей современной семейной политики выступает повышение ее эффективности. По мнению главы государства, это может быть достигнуто при условии передачи негосударственному сектору некоторых «функций, которые государство не должно или не способно эффективно выполнять»<sup>2</sup>. Концептуальными, системообразующими положениями системы предотвращения социального сиротства и правонарушений несовершеннолетних являются следующие постулаты.

- Единственно естественной средой для полноценного воспитания ребенка, человека, личности является семья, биологическая родная семья и семейное окружение. Главная забота государства, общества, системы защиты материнства, отцовства и детства — сохранение родной семьи для ребенка. Необходима государственная семейная политика, направленная не просто на воспроизводство населения страны, а на укрепление и стимулирова-

ние социально благополучной семьи, оказание ей помощи в воспитании, обучении детей, предоставлении жилья, грантов на обучение детей в высших учебных заведениях, увеличение числа учреждений, организаций, помогающих семье воспитать образованное, культурное молодое поколение.

- Реабилитация ребенка без реабилитации его семьи невозможна. Необходимо формирование социальной системы помощи семье, находящейся в сложной жизненной ситуации, основной задачей которой является создание условий для стабилизации ситуации в семье, мобилизация внутренних ресурсов семьи для повышения ответственности родителей за воспитание и содержание своих детей.
- Формирование личности ребенка, приспособленной к самостоятельной жизни, социально востребованной и полноценной, возможно только в условиях социально благополучной семьи.
- Для предотвращения вторичного сиротства, отказа от усыновленных и опекаемых детей необходимо создание служб сопровождения семьи при органах опеки и попечительства, социальных учреждениях, работающих с детьми, лишенными родительского попечения. На службы должны быть возложены обязанности по отбору, обследованию, обучению кандидатов на любую из форм устройства детей, находящихся в сложной жизненной ситуации, а также их дальнейшее психолого-педагогическое сопровождение. Для легитимности социального сопровождения замещающих семей в целях предотвращения вторичного сиротства соответствующие поправки и дополнения должны быть внесены в Семейный кодекс Российской Федерации [2, с. 123].

Таким образом, воспитание и социализация детей наиболее успешно проходит только в условиях благополучной семьи. Только научно обоснованная комплексная государственная семейная политика сможет обеспечить создание условий перспективного детства, под-

<sup>1</sup> *Послание* Президента РФ Федеральному собранию РФ от 10 мая 2006 г. // Российская газета. 2006. 11 мая.

<sup>2</sup> *Послание* Президента РФ Федеральному собранию РФ от 26 мая 2004 г. // Российская газета. 2004. 27 мая.

держку семей с детьми, минимизацию причин, провоцирующих распад и деградацию семьи и необходимость изъ-

ятия из нее ребенка, вывод института семьи из кризиса и сокращение социального сиротства.

### Литература

1. *Ильин И. А.* Путь духовного обновления. М.: Ламартис, 2006. 352 с.
2. *Осипова И. И.* Патронат — межведомственная система профилактики семейного неблагополучия, социального сиротства и правонарушений несовершеннолетних. Кострома, 2005. 172 с.
3. *Овчарова Р. В.* Психологическое сопровождение родительства: Учеб. пособие. М.: Изд-во Ин-та психотерапии, 2003. 318 с.

### References

1. *Ilyin I. A.* The Way of spiritual updating. M.: Lamartis, 2006. 352 p.
2. *Osipova I. I.* Patronage — interdepartmental system of prevention of family trouble, social orphanage and offenses of minors. Kostroma, 2005. 172 p.
3. *Ovcharova R. V.* Psychological maintenance of parenthood: tutorial. M.: Publishing house of Institute of Psychotherapy, 2003. 318 p.

М. О. Луцет

M. O. Lutset

# Синергетический подход к моделированию инвестиционного процесса\*

## Synergetic Approach to Modeling of Investment Process

### Луцет Марк Ошерович

Институт теплофизики Сибирского отделения РАН  
(Новосибирск, Санкт-Петербург)  
Главный научный сотрудник  
Доктор физико-математических наук  
mark.luts@mail.ru

### Lutset Mark Osherovich

Institute of Thermophysics of the Siberian Branch  
of the Russian Academy of Science (Novosibirsk,  
Saint-Petersburg)  
Chief researcher  
Doctor of Science (physics and mathematics)  
mark.luts@mail.ru

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

инвестиции, предприятие, скорость преобразования предприятия, динамика процесса инвестиций

### KEY WORDS

the investments, enterprise, speed of transformation of the enterprise, dynamics of process of the investments

### РЕФЕРАТ

В статье рассматривается моделирование динамики инвестиций в развитие предприятия. Выводится дифференциальное управляющее уравнение, в которое входят параметры рынка, требования инвестора и характеристики предприятия. Решение уравнения позволяет оценить скорость перехода предприятия в новое состояние, возможность этого перехода и оптимизировать его затраты.

### ABSTRACT

In the article modeling of dynamics of investments into enterprise development is considered. The differential operating equation which includes parameters of the market, requirements of the investor and the enterprise characteristic is removed. The solution of the equation allows to estimate the speed of transition of the enterprise at a new condition, possibility of this transition and to optimize its expenses.

В большинстве современных моделей экономических процессов используются многомерные системы алгебраических уравнений [7]. В то же время математикам известно, что одно дифференциальное уравнение эквивалентно бесконечной системе алгебраических уравнений и дифференциальный анализ является мощным инструментом исследования процессов. Опыт использования дифференциального анализа в физике и астрономии успешно используется в химии и биологии [1].

Появилась новая наука — синергетика (совокупное действие), предметом исследования которой являются открытые неравновесные самоорганизующиеся системы. В частности, автоволновые процессы в физике, астрономии, химии и биологии изучаются на основе общей математической модели, содержащей дифференциальное уравнение материального баланса и условия взаимосвязи параметров баланса. Успех в изучении одного процесса дает возможность получить информацию

\* Статья подготовлена по результатам работы Зимней школы Президентской академии.



о развитии других и ввести единую классификацию процессов [1; 9; 10].

Волнообразное поведение современной рыночной экономики хорошо известно. Самоорганизация экономики на основе баланса спроса и предложения лежит в основе рыночных отношений. Поэтому естественной выглядит попытка использовать развитый инструментарий автоволновых процессов для изучения изменений экономических процессов во времени [2]. Китайский ученый В.-Б. Занг, работая в шведском Институте перспективных исследований, применил методы синергетики для изучения простейших моделей экономики, и результаты опубликовал в книге [Там же].

В ней рассматриваются нелинейные неустойчивые экономические процессы, такие как регулярные и нерегулярные колебания. Проблемы, относящиеся к эволюции и переменам в экономических системах. С точки зрения синергетической экономики, устойчивых экономических систем не существует. Внешние и внутренние силы постоянно трансформируют систему. При критических значениях параметров могут возникнуть изменения структуры или хаос. В этих случаях отводится большая роль государству в качестве стабилизатора [Там же].

Введем ряд новых понятий, позволяющих в расширенном пространстве параметров тем же инструментарием провести анализ инвестиционного процесса, одного из основных источников развития современной рыночной экономики.

В основе оценки любого инвестиционного проекта лежит соотнесение инвестиционных затрат и результатов его осуществления. Поэтому будем рассматривать развитие инвестиционного процесса во времени на плоскости, где абсцисса ( $x$ ) является финансовой осью, на которой суммируются все потраченные на инвестиционный проект средства, а по оси ординат, которую обозначим через  $Q$ , изменяются результаты инвестиционного проекта, выраженные через объем производства товаров или услуг (ОПТ), отнесенных

к объему инвестиций.  $Q$  может быть выражено либо в натуральном, либо в денежном эквиваленте с учетом дисконтирования.

Далее введем текущие характеристики производственного процесса. Пусть  $T$  обозначает производственные затраты (трудоzатраты, на энергию, материалы и пр.), отнесенные к ценовому эквиваленту ОПТ для учета затрат на повышение потребительских свойств.

Введем понятие плотности потока ОПТ  $q$  за единицу времени. Ограничим для рассмотрения класс инвестиционных процессов, в которых изменение  $q$  обусловлено изменением  $T$ , возникающим только за счет инвестиций. Иначе говоря, без изменения производственных затрат не возникает потока ОПТ.

Производственные затраты слабо изменяются в инвестиционном процессе (возврат вложенных средств обычно ожидается несколько лет). Пользуясь малостью  $\partial T/\partial x$ , для фиксированного значения  $x$  можно  $q$  разложить в ряд по  $\partial T/\partial x$  и, ограничившись первым членом, получить

$$Q = -\lambda \partial T/\partial x. \quad (1)$$

Коэффициент  $\lambda$  при выборе знака минус будет положительным, так как положительный поток ОПТ в рентабельном процессе направлен в сторону уменьшения  $T$ . По аналогии с процессом теплопроводности [4],  $\lambda$  назовем коэффициентом инвестиционной проводимости. Он зависит от  $x$  и характеризует качественную сторону производства.

Аналогично поступим с величиной  $Q$ . ОПТ отсутствует при отсутствии затрат на производство, поэтому, пользуясь малостью доли производственных затрат в цене ОПТ, разложим  $Q$  в ряд по  $T$  и, ограничившись первым членом для фиксированного  $x$ , имеем

$$Q = CT. \quad (2)$$

По аналогии с теплоемкостью [6], коэффициент  $C$  назовем инвестиционной емкостью производства. Он зависит от  $x$  и вместе с  $\lambda$  характеризует качественную сторону производства. Для роста  $Q$

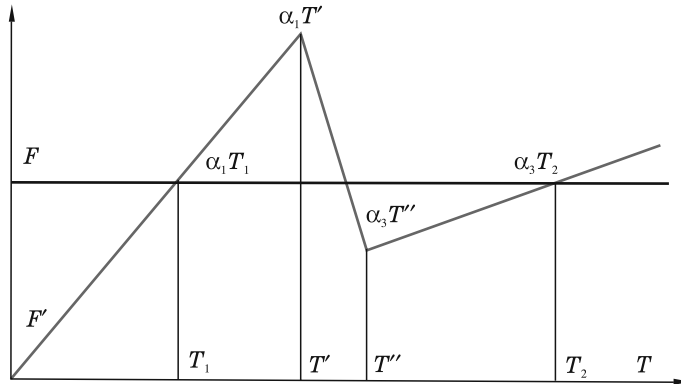


Рис. 1. Эскиз поведения  $F$  и  $F'$

с ростом  $x$  необходимо преобладающее возрастание  $C$  над уменьшением  $T$ .

Уравнения (1), (2) дают основные соотношения между параметрами инвестиционного процесса. Чтобы получить управляющее уравнение, составим уравнение баланса между введенными переменными. В балансе должны присутствовать два условия внешнего воздействия. Первое — требование инвестора к ОПТ, основанное на маркетинге, емкости рынка и на возврате вложенных средств с предполагаемой прибылью. Обозначим этот требуемый объем произведенной продукции за единицу времени на единицу инвестиций через  $F$ . Второе — выход на рынок ОПТ за единицу времени на единицу инвестиций в процессе выполнения инвестиционного проекта, который обозначим через  $F'$ .

Инвестиции в производство обычно направлены на увеличение производительности труда и (или) на расширение производства, что приводит к увеличению  $F'$ . Характеристикой этого увеличения в ходе инвестиционного процесса является величина

$$\alpha = F'/T. \quad (3)$$

Вообще говоря,  $\alpha$  определяется изменением  $x$  и  $T$ , причем зависит от времени только через эти величины, являясь консервативной характеристикой производства. Производственные затраты определяются инвестициями, поэтому

можно, выразив в (3)  $x$  через  $T$ , считать  $\alpha = \alpha(T)$ . По аналогии с теплоотдачей [4], назовем  $\alpha$  коэффициентом производственной отдачи или просто коэффициентом отдачи, а  $F'$  — интенсивностью отдачи.

Разделим изменение затрат на три области. Первой — до инвестиций, соответствуют большие значения  $T \geq T''$  и малые  $\alpha$ , где  $T''$  — наименьшие затраты перед инвестиционным процессом. Второй — после инвестиций, соответствуют малые значения затрат  $0 \leq T \leq T'$  и большие  $\alpha$ , где  $T'$  — левая граница третьей области  $T \leq T \leq T''$ . В этой области происходит уменьшение затрат и резкое увеличение коэффициента отдачи в результате инвестиционного процесса. На рис. 1 приведен эскиз описанного выше поведения  $F'$ . Для простоты  $F$  принято постоянным. Остальные обозначения поясним позже, а пока вернемся к построению управляющего уравнения.

Управляющее уравнение должно согласовать требования инвестора и возможности производства. Для этого необходимо найти значения параметров производства  $C$ ,  $\lambda$ ,  $\alpha$ , обеспечивающие необходимый прирост ОПТ на любой стадии инвестиционного процесса. Для этих значений  $C$ ,  $\lambda$ ,  $\alpha$  прирост ОПТ в момент  $t$  в точке  $x$  за время  $\Delta t$  при изменении инвестиции на  $\Delta x$ , который обозначим через  $\Delta Q \Delta x$ , должен быть равен требованию инвестора  $F \Delta t \Delta x$  за

вычетом суммы изменения потока ОПТ  $\Delta q \Delta t$  и вышедшего на рынок ОПТ  $F' \Delta t \Delta x$ . Из (2) имеем

$$\Delta Q = C \Delta T \Delta x. \quad (4)$$

Из (1) получим

$$\Delta q \Delta t = -\partial(\lambda \partial T / \partial x) / \partial x \Delta x \Delta t. \quad (5)$$

Из (4), (5) и условия выше описанного баланса ОПТ, устремляя  $\Delta x$  и  $\Delta t$  к нулю, найдем управляющее уравнение

$$C \partial T / \partial t = F - F' + \partial(\lambda \partial T / \partial x) / \partial x. \quad (6)$$

В общем случае  $C, \lambda, \alpha$  могут зависеть от затрат  $T$ . Уравнение (6) совпадает с хорошо изученным уравнением теплопроводности [3; 5; 6; 8] с источником  $f = F - F'$ .

Рассмотрим и применим далее результат, полученный школой Колмогорова в 1937 г. [3], много ранее появления термина синергетика, но эффективно используемый в различных современных исследованиях [5, 6].

В [3] рассмотрена задача с начальными данными (задача Коши) для (6) и доказано, что решение уравнения (6) с источником  $f$ , удовлетворяющим достаточно слабым условиям, стабилизируется со временем и стремится к непрерывной и гладкой функции типа бегущей волны  $T(x, t) = T(\xi = x - vt)$  с предельными значениями  $T(-\infty) = T_2, T(+\infty) = T_1$ , где  $f(T_1) = f(T_2) = 0$  (см. рис. 1).

Таким образом, решение типа бегущей волны является аттрактором в поле направлений уравнения (6), к которому асимптотически притягиваются почти все траектории решений задачи Коши. Как следует из опыта решения уравнения (6) (см.: [3; 5; 6; 8]), период стабилизации оказывается достаточно малым, поэтому, пренебрегая им, можно принять

$$T(x, t) = T(\xi = x - vt), \quad (7)$$

где  $v$  — скорость бегущей волны, определяемая в ходе решения граничной задачи с условиями

$$T(-\infty) = T_2, T(+\infty) = T_1, \quad (8)$$

$$\partial T / \partial \xi(\pm\infty) \rightarrow 0.$$

Задача эта нелинейная из-за наличия  $v$ . Заметим, что известная формула бизнеса — «время — деньги» приобретает в (7) математическую форму. Из (7) и (6) имеем

$$vcdT/d\xi + d(\lambda dT/d\xi) / d\xi + F - F' = 0. \quad (9)$$

В общем случае уравнение (9) решается численными методами. Рассмотрим простейший вариант, имеющий аналитическое решение, в котором все коэффициенты, входящие в (9), можно приближенно считать не зависящими от  $T$ , и пренебречь переходной областью, то есть принять  $T' = T''$ . Решение удобнее искать в безразмерном виде. Для этого введем единицы измерений переменных:

$$x_0 = \xi_0 = \sqrt{\lambda / \alpha_1}, t_0 = C / \alpha_1, \quad (10)$$

$$v_0 = \sqrt{\lambda \alpha_1 / C}, f_0 = \alpha_1 (T_2 - T_1)$$

и безразмерные величины:

$$\theta = (T - T_1) / (T_2 - T_1), y = \xi / \xi_0, \quad (11)$$

$$u = v / v_0, \alpha = \alpha_3 / \alpha_1,$$

$$v = (T' - T_1) / (T_2 - T_1).$$

Для постоянного  $F$  из условия  $f = 0$  (см. рис. 1) имеем

$$F = \alpha_1 T_1 = \alpha_3 T_2. \quad (12)$$

Для постоянных  $\alpha_1$  и  $\alpha_3$

$$F' = \alpha_1 T \text{ при } T < T', \quad (13)$$

$$F' = \alpha_3 T \text{ при } T > T'.$$

Подставляя (10)–(13) в (9) и принимая  $T(\xi = 0) = T'$ , получим искомым безразмерный вид уравнения (9):

$$d^2 \theta / dy^2 + u d \theta / dy - \theta = 0 \quad (14)$$

при  $\theta < v$  ( $y < 0$ ),

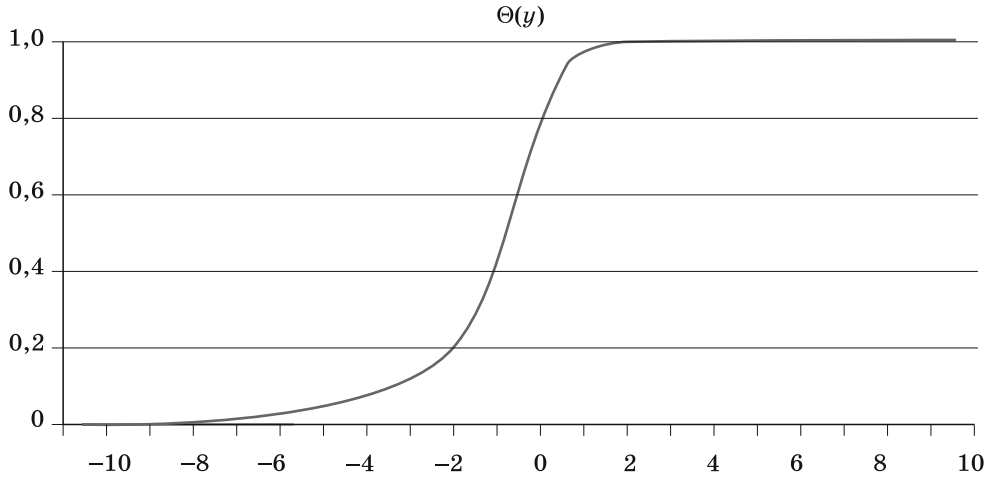


Рис. 2. График решения при  $\alpha = 0,1, v = 0,6$

$$d^2\theta/dy^2 + u d\theta/dy + \alpha(1 - \theta) = 0 \text{ при } \theta > v \text{ (} y > 0 \text{)}. \quad (15)$$

Граничные условия (8) принимают безразмерный вид:

$$\theta(-\infty) = 0, \theta(+\infty) = 1, \quad (16)$$

$$d\theta/dy(\pm\infty) \rightarrow 0.$$

Уравнение (16) вместе с условиями непрерывности  $\theta$  и ее производной при  $y = 0$  полностью определяет решение уравнений (14)–(15). Это решение легко получить в виде:

$$\theta = v e^{ky} \text{ при } y \leq 0. \quad (17)$$

$$\theta = 1 - (1 - v)e^{my} \text{ при } y \geq 0, \quad (18)$$

где

$$k = -u/2 + (u^2/4 + 1)^{1/2} > 0, \quad (19)$$

$$m = -u/2 - (u^2/4 + \alpha)^{1/2} < 0, \quad (20)$$

$$u = \frac{v^2 - \alpha(1-v)^2}{\{v(1-v)[\alpha(1-v) + v]\}^{1/2}}. \quad (21)$$

На рис. 2 показан график полученного решения для  $\alpha = 0,1, v = 0,6$ .

Таким образом, мы получили решение, которое определяется двумя неотрицательными параметрами —  $\alpha$  и  $v$ , меньшими единицы.

Скорость распространения инвестиционного процесса изменяется в рассматриваемой модели от  $-\infty$  до  $+\infty$ , принимая нулевое значение, как следует из (21), при

$$v = v_0 = \frac{\sqrt{\alpha}}{1 + \sqrt{\alpha}} \quad (22)$$

Для  $\alpha = 0,1 v_0 = 0,24$ . Эта точка является параметром бифуркации для системы. Для  $v < v_0$  траектория инвестиционного процесса после начального короткого периода вернется в исходную точку, так как скорость будет отрицательна. Для  $v > v_0$  переход на новый уровень продолжится со скоростью  $u$ .

Характерный график скорости от  $v$  приведен на рис. 3. Бесконечные значения скорости при  $v$ , равном 0 и 1, связаны с отсутствием переходной зоны, т. е. с предположением равенства  $T' = T''$  (см. рис. 1). В рассматриваемом случае для  $T' \neq T'' = T_2$  бесконечное значение предельной скорости определяется именно этой переходной зоной в размерном выражении

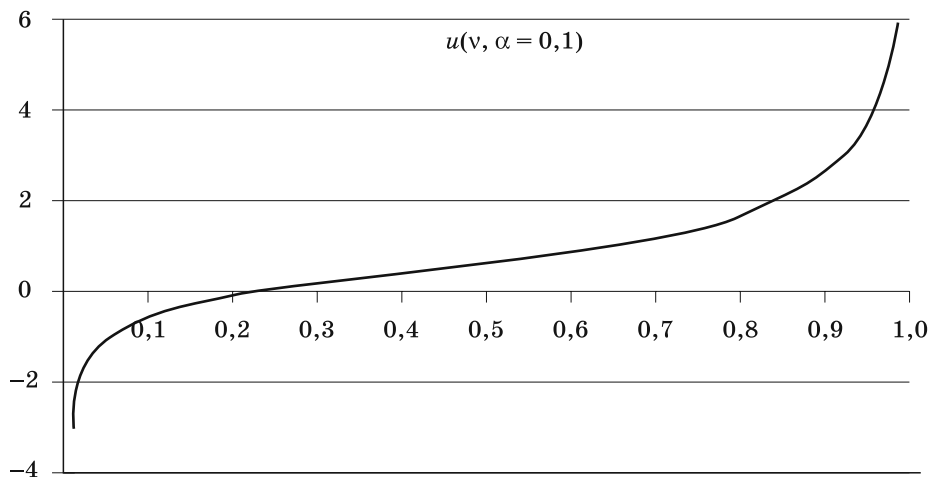


Рис. 3. Характерная зависимость скорости от  $v$

для конечной предельной скорости [3; 5]:

$$|v_{\text{пр}}| = (2/C)[\alpha_1 \lambda (T'' - T_1) / (T''' - T'')]^{1/2} \quad (23)$$

Формулу для предельной скорости типа (23) можно найти в случае достаточно произвольной зависимости коэффициентов от  $T$  [3, 5]. Предельная скорость определяется значением производной от  $f$  в окрестности точек  $T''$  и  $T'''$ , но на ней мы останавливаться в настоящей работе не будем и займемся далее анализом информации, которую можно получить развитым выше инструментарием.

Во-первых, мы получаем возможность проследить траекторию движения инвестиционного процесса в денежно-временном пространстве и выбрать наиболее приемлемый для инвестора вариант.

Во-вторых, формулы для скоростей процесса дают аналитический инструмент для оптимизации объема инвестиций и времени возврата средств.

В-третьих, получаем оценку требований инвестора. Как видно из рис. 2, завышенные требования возврата средств или ограниченность объема рынка приводят к отрицательным скоростям и «схлопыванию» инвестиционного процесса.

#### ОБОЗНАЧЕНИЯ

- $X$  — финансовая ось, на которой суммируются все потраченные на инвестиционный проект средства к моменту  $t$ ;
- $Q$  — объем производства товаров или услуг (ОПТ), отнесенных к объему инвестиций;
- $T$  — производственные затраты (трудозатраты, на энергию, ресурсы и пр.), отнесенные к ценовому эквиваленту ОПТ для учета затрат на повышение потребительских свойств;
- $q$  — плотность потока ОПТ за единицу времени, возникающую за счет изменения инвестиций на единицу;
- $\lambda$  — коэффициент инвестиционной проводимости;
- $C$  — коэффициент инвестиционной емкости производства;
- $N$  — число единиц товаров или услуг в ОПТ;
- $c$  — удельная инвестиционная емкость производства;
- $F$  — требуемый объем произведенной продукции за единицу времени на единицу инвестиций;
- $F'$  — выход ОПТ на рынок за единицу времени на единицу инвестиций;
- $\alpha$  — коэффициент производственной отдачи или, просто, коэффициент отдачи;

$T'''$  — наименьшие затраты производства перед инвестиционным процессом;  
 $T''$  — левая граница третьей области  $T'' \leq T \leq T'''$ , где происходит резкое уменьшение затрат и увеличение коэффициента отдачи в результате инвестиционного процесса;  
 $f = F - F'$ ;  
 единицы измерений переменных:

$$x_0 = \xi_0 = \sqrt{\lambda/\alpha_1}, \quad t_0 = C/\alpha_1,$$

$$v_0 = \sqrt{\lambda\alpha_1/C}, \quad f_0 = \alpha_1(T_2 - T_1)$$

безразмерные величины:

$$\theta = (T - T_1)/(T_2 - T_1),$$

$$y = \xi/\xi_0, \quad u = v/v_0,$$

$$\alpha = \alpha_3/\alpha_1,$$

$$v = (T' - T_1)/(T_2 - T_1).$$

### Литература

1. Васильев В. А., Романовский Ю. М., Яхно В. Г. Автоволновые процессы / Под ред. Д. С. Чернавского. М.: Наука. Гл. ред. физ.-мат. лит., 1987. 240 с.
2. Занг В. Б. Синергетическая экономика. Время и перемены в нелинейной экономической теории. М.: Мир, 1999.
3. Колмогоров А. Н., Петровский И. Г., Пискунов Н. С. Исследование уравнения диффузии, соединенного с возрастанием количества вещества, и его применение к одной биологической проблеме // Бюллетень МГУ, секция А. Т. 1, вып. 6. 1937. С. 1–26.
4. Ландау Л. Д., Лифшиц Е. М. Теоретическая физика. Т. VI: Гидродинамика. 3-е изд. М.: Наука. Гл. ред. физ.-мат. лит., 1986.
5. Луцет М. О. Предельная скорость переключения режимов кипения // Письма в ЖТФ. Т. 24, вып. 9. 1998. С. 21–27.
6. Львовский Ю. М. Предельная скорость распространения тепловой волны по сверхпроводнику с током // ЖТФ. Т. 54, вып. 9. 1984. С. 1663–1670.
7. Справочник директора предприятия / Под ред. М. Г. Лапусты. 5-е изд. М.: ИНФРА-М, 2001. 750 с.
8. Тихонов А. Н., Самарский А. А. Уравнения математической физики. М.: ГИТТЛ, 1953.
9. Хакен Г. Синергетика. М.: Мир, 1980.
10. Хакен Г. Синергетика. Иерархия неустойчивостей в самоорганизующихся системах и устройствах. М.: Мир, 1985.

### References

1. Vasilyev V. A., Romanovskiy Yu. M., Yakhno V. G. Autowave processes / Under the editorship of D. S. Chernavsky. M.: Science, 1987. 240 p.
2. Zang V. B. Synergetic economy. Time and changes in the nonlinear economic theory. M.: World, 1999.
3. Kolmogorov A. N., Petrovsky I. G., Piskunov N. S. Research of the equation of the diffusion connected to increase of quantity of substance, and its application to one biological problem // Bulletin of the Moscow State University, section A. Vol. 1–6. 1937. P. 1–26.
4. Landau L. D., Lifshitz E. M. Theoretical physics. Vol. VI: Hydrodynamics. 3rd ed. M.: Science, 1986.
5. Lutset M. O. Limiting Speed of switching of modes of boiling // Letters in JTP. Vol. 24–9. 1998. P. 21–27.
6. Lvovskiy Yu. M. Limiting speed of distribution of a thermal wave on a superconductor with current // JTP. Vol. 54–9. 1984. P. 1663–1670.
7. Guidance of the director of the enterprise / Under the editorship of M. G. Lapusta. 5th ed. M.: INFRA-M, 2001. 750 p.
8. Tikhonov A. N., Samarsky A. A. Equation of mathematical physics. M.: GITTL, 1953.
9. Haken H. Synergetics. M.: World, 1980.
10. Haken H. Synergetics. Hierarchy of not stability in self-organizing systems and devices. M.: World, 1985.



**А. В. Лабудин  
Г. С. Галстян**

**A. V. Labudin  
G. S. Galstyan**

# Актуальные проблемы реформирования бюджетных организаций в РФ

## Actual Problems of Reforming of Budget Organizations in the Russian Federation

### Лабудин Александр Васильевич

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)  
Заведующий кафедрой учета, контроля и финансового менеджмента  
Доктор экономических наук, профессор  
labudin59@mail.ru

### Labudin Alexander Vasilyevich

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg)  
Head of the Chair of the Account, Control and Financial Management  
Doctor of Science (Economics), Professor  
labudin59@mail.ru

### Галстян Гаяне Смбаговна

ООО «Новотера» (Санкт-Петербург)  
Исполнительный директор  
Соискатель Северо-Западного института управления — филиала РАНХиГС  
Gagaya@yandex.ru

### Galstyan Gayane Smbatovna

JSC Novotera (Saint-Petersburg)  
Executive director  
Candidate for the degree in economics of the North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg)  
Gagaya@yandex.ru

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

бюджетный сектор экономики, автономное учреждение, бюджетное учреждение, казенное учреждение, бюджетные ассигнования, субсидии, государственное (муниципальное) учреждение, недвижимое имущество, особо ценное движимое имущество, субсидиарная ответственность, государственное (муниципальное) задание

### KEY WORDS

budgetary sector of economy, independent establishment, budgetary establishment, state establishment, budgetary assignments, grants, the state (municipal) establishment, real estate, especially valuable personal estate, subsidiary liability, state (the municipal) task

### РЕФЕРАТ

Статья посвящена очень важной проблеме — бюджетной реформе в общественном секторе экономики Российской Федерации и главным целям в этой области экономики. В статье рассмотрены государственные решения, принятые в 2010 г.

### ABSTRACT

This article is devoted very important problem to budgetary reform in public sector of economy of the Russian Federation and to the main targets in this area of economy. The state decisions accepted in 2010 are considered in the article.

Необходимость повышения эффективности организаций бюджетной сферы в РФ, детально проанализированная в предыдущей статье авторов<sup>1</sup>, потребо-

вала, помимо формирования сети автономных учреждений, организационно-правовых преобразований в отношении бюджетных и казенных учреждений.

<sup>1</sup> Лабудин А.В., Галстян Г.С. Формирование автономных учреждений как направление реформирования системы бюджетных орга-

низаций в Российской Федерации // Управленческое консультирование. 2013. № 8 (56). С. 38–46.

Рассмотрим эти изменения более детально.

### Бюджетные учреждения

Основные положения, характеризующие правовой статус «нового» бюджетного учреждения, схожи в основном с автономными учреждениями. Это — субсидии на государственное (муниципальное) задание и субсидии на иные цели; доходы, полученные от приносящей доход деятельности и использования имущества, поступают в распоряжение бюджетного учреждения. Но сохраняются и некоторые черты от старого статуса (лицевые счета в Федеральном казначействе (финансовом органе), положения Федерального закона № 94-ФЗ, которые распространяются на учреждения обоих видов, учет по упрощенной схеме, но по бюджетному плану счетов).

Учредителем и собственником всего имущества «новых» бюджетных учреждений по-прежнему является соответствующее публичное правовое образование. Таким образом, при ликвидации бюджетного учреждения все его имущество, которым оно не вправе распоряжаться (а это практически весь имущественный комплекс учреждения), не может быть передано кредиторам и поступает в казну публичного правового образования.

Согласно нормам закона бюджетное учреждение не является участником бюджетного процесса — получателем бюджетных средств, однако финансовое обеспечение основных видов деятельности нового бюджетного учреждения (т. е. тех, ради осуществления которых оно создано — образование, здравоохранение и т. д.) осуществляется, как и раньше, в полном объеме за счет средств бюджета, только не по смете (с указанием направлений, на которые они могут быть использованы), а путем предоставления субсидий на выполнение государственного (муниципального) задания одной суммой.

При этом бюджетное учреждение вправе оказывать платные услуги толь-

ко сверх государственного задания. В пределах государственного (муниципального) задания платные услуги можно оказывать, только если это прямо установлено в Федеральном законе (например, плата за вход в театр, музей). Бюджетные учреждения не вправе размещать денежные средства на депозитах в кредитных организациях, а совершать сделки с ценными бумагами могут, если такое право будет предусмотрено федеральным законом.

Установлены нормы, касающиеся порядка предоставления бюджетных инвестиций на увеличение стоимости основных средств, находящихся на праве оперативного управления у бюджетных и автономных учреждений; для бюджетных учреждений нового типа впервые устанавливается возможность заключать договор финансового лизинга.

Первоначальные нормативы затрат на оказание услуг федеральным бюджетным учреждением определялись исходя из размера бюджетных ассигнований, определенных на содержание бюджетного учреждения, с возможным увеличением на содержание вновь вводимых объектов социальной сферы.

Изменения в статусе бюджетных учреждений, вносимые Федеральным законом от 08.05.2010 г. № 83-ФЗ, приведены в табл. 1.

Таким образом:

- «новым» бюджетным учреждениям практически не пришлось в связи с изменением их правового статуса проходить через сложные организационные мероприятия;
- не производилось переназначение руководителя и иных работников учреждения;
- имущество не перезакреплялось;
- лицензии, свидетельства об аккредитации, иные разрешительные документы, выданные учреждению, продолжают действовать;
- не производится перерегистрация — по сути, требуется только внесение изменений в учредительные документы. При сохранении объема оказанных учреждением услуг размер финансиру-

## Изменения в статусе бюджетных учреждений, внесенные Федеральным законом от 08.05.2010 г. № 83-ФЗ

Критерии	До принятия закона	Изменения, внесенные ФЗ-83
1	2	3
Собственник	Собственник всего имущества бюджетных учреждений — это либо Российская Федерация, либо субъект Российской Федерации, либо муниципальное образование (ст. 296 ГК РФ)	Собственниками имущества бюджетного учреждения являются соответственно Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование (ст. 296 ГК РФ, пп. 9 п. 5 ст. 6 83-ФЗ)
Право собственности на имущество	Имущество находится у учреждения на праве оперативного управления, учреждения, за которыми имущество закреплено, на праве оперативного управления, владеют, пользуются и распоряжаются этим имуществом в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, заданиями собственника этого имущества и назначением этого имущества (ст. 120, 296 ГК РФ). Земельный участок предоставляется бюджетному учреждению на праве постоянного (бессрочного) пользования, предусматривающем ограничение оборотоспособности земельного участка (ст. 20 Земельного кодекса РФ)	Имущество бюджетного учреждения закрепляется за ним на праве оперативного управления в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации. Земельный участок, необходимый для выполнения бюджетным учреждением своих уставных задач, предоставляется ему на праве постоянного (бессрочного) пользования (пп. 9 п. 5 ст. 6 83-ФЗ)
Ответственность	Бюджетное учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами. При недостаточности указанных денежных средств субсидиарную ответственность по обязательствам такого учреждения несет собственник его имущества (п. 2 ст. 120 ГК РФ)	Бюджетное учреждение отвечает по своим обязательствам всем находящимся у него на праве оперативного управления имуществом, как закрепленным за бюджетным учреждением собственником имущества, так и приобретенным за счет доходов, полученных от приносящей доход деятельности, за исключением особо ценного движимого имущества, закрепленного за бюджетным учреждением собственником этого имущества или приобретенного бюджетным учреждением за счет выделенных собственником имущества бюджетного учреждения средств, а также недвижимого имущества. Собственник имущества бюджетного учреждения не несет

Продолжение табл. 1

1	2	3
	ответственности по обязательствам бюджетного учреждения (п. 3 ст. 5 83-ФЗ)	
Право распоряжения имуществом	Бюджетное учреждение не вправе отчуждать либо иным способом распоряжаться имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным этим учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества (ст. 298 ГК РФ)	Бюджетное учреждение без согласия собственника не вправе распоряжаться особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным бюджетным учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества, а также недвижимым имуществом. Остальным находящимся на праве оперативного управления имуществом бюджетного учреждения в праве распоряжаться самостоятельно, если иное не предусмотрено законом (п.п. 10 п. 5 ст. 6 83-ФЗ)
Банкротство	Бюджетное учреждение не может быть признано несостоятельным (банкротом) (ч. 4 ст. 61 ГК РФ)	Бюджетное учреждение не может быть признано несостоятельным (банкротом) (ч. 4 ст. 61 ГК РФ)
Право на учреждение других юридических лиц		Бюджетное учреждение вправе с согласия собственника передавать некоммерческим организациям в качестве их учредителя или участника денежные средства (если иное не установлено условиями их предоставления) и иное имущество, за исключением особо ценного движимого имущества, закрепленного за ним собственником или приобретенного бюджетным учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества, а также недвижимого имущества. В случаях и порядке, предусмотренных федеральными законами, бюджетное учреждение вправе вносить имущество, указанное в абзаце втором настоящего пункта, в уставный (складочный) капитал хозяйственных обществ или иным образом передавать им это имущество в качестве их учредителя или участника
Приносящая доход деятельность	Бюджетное учреждение вправе осуществлять приносящую доход деятельность, если такое право предусмотрено учредительными документами (ст. 298 ГК РФ)	Бюджетное учреждение вправе сверх установленного государственного (муниципального) задания, а также в случаях, определенных федеральными законами, в пределах установленного государственного (муниципального) задания выполнять работы, оказывать услуги, относящиеся к его основным видам деятельности, предусмотренным его учредительным документом, для граждан и юриди-

1	2	3
		<p>ческих лиц за плату и на одинаковых при оказании одних и тех же услуг условиях. Порядок определения указанной платы устанавливается соответствующим органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя, если иное не предусмотрено федеральным законом.</p> <p>Бюджетное учреждение вправе осуществлять иные виды деятельности, не являющиеся основными видами деятельности, лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, и соответствующие указанным целям, при условии, что такая деятельность указана в его учредительных документах</p>
<p>Государственное задание</p>	<p>Государственное (муниципальное) задание на оказание государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам также должно содержать:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• определение категорий физических и (или) юридических лиц, являющихся потребителями соответствующих услуг;</li> <li>• (или) юридические лиц, являющихся потребителями соответствующих услуг;</li> <li>• порядок оказания соответствующих услуг;</li> <li>• предельные цены (тарифы) на оплату соответствующих услуг физическими и (или) юридическими лицами в случаях, если законодательством Российской Федерации предусмотрено их оказание на платной основе, либо порядок установления указанных цен (тарифов) (ст. 69.2 БК РФ)</li> </ul>	<p>Государственное (муниципальное) задание на оказание государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам также должно содержать:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• определение категорий физических и (или) юридических лиц, являющихся потребителями соответствующих услуг;</li> <li>• порядок оказания соответствующих услуг;</li> <li>• предельные цены (тарифы) на оплату соответствующих услуг физическими и (или) юридическими лицами в случаях, если законодательством Российской Федерации предусмотрено их оказание на платной основе, либо порядок установления указанных цен (тарифов) (ст. 69.2 БК РФ)</li> </ul>
<p>Финансовое обеспечение</p>	<p>Финансовое обеспечение деятельности бюджетных учреждений осуществляется по смете. Утвержденные показатели бюджетной сметы бюджетного</p>	<p>Финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания бюджетным учреждением осуществляется в виде субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации.</p>

1	2	3
	<p>учреждения должны соответствовать доведенным до него лимитам бюджетных обязательств на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств по обеспечению выполнения функций бюджетного учреждения (ст. 161, 221 БК РФ)</p>	<p>Финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания осуществляется с учетом расходов на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за бюджетным учреждением учредителем или приобретенных бюджетным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества, расходов на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается соответствующее имущество, в том числе земельные участки</p>
<p>Кассовое обслуживание</p>	<p>Бюджетное учреждение осуществляет операции с бюджетными средствами через лицевые счета, открытые ему в соответствии с положениями настоящего Кодекса. Учет операций по исполнению бюджета, осуществляемых участниками бюджетного процесса в рамках их бюджетных полномочий, производится на лицевых счетах, открываемых в соответствии с положениями настоящего Кодекса в Федеральном казначействе или финансовом органе субъекта РФ (муниципального образования) (ст. 220.1 БК РФ)</p>	<p>Бюджетное учреждение осуществляет операции с поступающими ему в соответствии с законодательством Российской Федерации средствами через лицевые счета, открываемые в территориальном органе Федерального казначейства или финансовом органе субъекта Российской Федерации (муниципального образования) в порядке, установленном законодательством Российской Федерации (за исключением случаев, установленных федеральным законом) (п. 8 ст. 9.2 Закона). Бюджетные учреждения не вправе размещать денежные средства на депозитах в кредитных организациях, а также совершать сделки с ценными бумагами, если иное не предусмотрено федеральными законами (п. 14 ст. 9.2)</p>
<p>Ответственность</p>		<p>Руководитель бюджетного учреждения несет перед бюджетным учреждением ответственность в размере убытков, причиненных бюджетному учреждению в результате совершения крупной сделки с нарушением требований абзаца первого настоящего пункта, независимо от того, была ли эта сделка признана недействительной (п. 13 ст. 9.2). При заключении трудового договора с руководителем бюджетного учреждения предусматривается условие о расторжении трудового договора по инициативе работодателя в соответствии с Трудовым кодексом Российской Федерации при наличии у бюджетного учреждения просроченной кредиторской задолженности, превышающей предельно допустимые значения, установленные органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя</p>



ния из бюджета не уменьшился, изменился лишь способ доведения указанных средств — не по смете, а через субсидию на государственное задание. Кроме того, в Федеральном законе есть норма — гарантия, согласно которой уменьшение объема субсидии, предоставленной на выполнение государственного задания в течение срока его выполнения, осуществляется только при соответствующем изменении самого госзадания.

При прежнем порядке финансирования бюджетных учреждений по смете они заинтересованы были просто потратить бюджетные деньги и обосновать расширение сметы на следующий год. Связь финансирования и результатов деятельности учреждения полностью отсутствовала, происходило содержание действующей сети учреждений, а не оплата объема услуг. Теперь средства из бюджета до новых бюджетных учреждений доводятся на выполнение госзадания, в котором должны быть установлены показатели эффективности деятельности учреждения и конечный результат, за который платит бюджет. Такой принцип финансирования для бюджетных учреждений создает экономические стимулы в повышении качества оказываемых услуг.

Несмотря на указанные изменения, остаются без ответа очень важные вопросы, связанные с деятельностью учреждений:

1. Что же все-таки делать с неиспользованными остатками средств? При условии, что размер субсидии четко соответствует государственному заданию, наличие остатка средств автоматически означает невыполнение полного объема государственного задания, соответственно, данное финансирование должно быть возвращено в бюджет либо на ту же сумму должна быть уменьшена субсидия следующего года. На самом же деле, проблема «освоения в конце года» остается. Однако можно предположить, что при более четких расчетах нормативов затрат и соответствии объемов госзадания с субсидией данная проблема решится.

2. Сколько лицевого счета необходимо иметь бюджетному учреждению? Можно ли иметь другие счета в кредитных учреждениях, кроме депозитных?
3. Если увеличивается объем государственного задания, то за счет каких средств и как будет увеличено финансирование? (Это актуально особенно в здравоохранении, так как невозможно отказать пациенту в медицинской помощи, мотивируя тем, что он обратился за помощью сверх государственного задания.)
4. При определении норматива затрат как учитывается региональная дифференциация для федеральных учреждений, а также совершенно разные стартовые возможности учреждений?

## Казенные учреждения

Казенное учреждение определяется законом как государственное (муниципальное) учреждение, осуществляющее оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ и (или) исполнение государственных (муниципальных) функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления, финансовое обеспечение деятельности которого осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы. Казенное учреждение не вправе отчуждать либо иным способом распоряжаться имуществом без согласия собственника имущества. Имущество казенного учреждения также будет принадлежать ему на праве оперативного управления.

Казенное учреждение может осуществлять приносящую доходы деятельность, только если такое право предоставлено ему в соответствии с учредительными документами. Доходы, полученные от указанной деятельности, поступают в со-

ответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации. При этом казенное учреждение отвечает по своим обязательствам только находящимися в его распоряжении денежными средствами. При недостаточности указанных денежных средств субсидиарную ответственность по обязательствам такого учреждения несет собственник его имущества.

Казенное учреждение находится в ведении соответствующего главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, который, в том числе, будет определять порядок утверждения бюджетных смет подведомственных казенных учреждений. В свою очередь, бюджетная смета определяется в законе как смета казенного учреждения, устанавливающая в соответствии с классификацией расходов бюджетов лимиты бюджетных обязательств. Любые средства, полученные казенными учреждениями от приносящей доходы деятельности (которую они могут осуществлять только в случаях, предусмотренных их учредительными документами), поступают в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации.

К бюджетным ассигнованиям на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) законом предлагается относить, в том числе, ассигнования на обеспечение выполнения функций казенных учреждений. При ликвидации казенного учреждения кредитор не вправе требовать досрочного исполнения соответствующего обязательства, а также прекращения обязательства и возмещения связанных с этим убытков. Казенное учреждение не вправе выступать учредителем (участником) юридических лиц.

С 1 января 2011 г. федеральные казенные учреждения, обособленные подразделения федеральных казенных учреждений (их официальные представители), находящиеся за пределами Российской Федерации, вправе использовать остатки средств федерального бюджета и средств, полученных от приносящей доходы деятельности, по со-

стоянию на 1 января текущего финансового года, а также доходы, получаемые ими в текущем финансовом году от приносящей доходы деятельности, в качестве дополнительного источника финансового обеспечения выполнения своих функций сверх бюджетных ассигнований, установленных федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год. Операции по поступлению и использованию указанных средств отражаются в отчетности об исполнении федерального бюджета.

\*\*\*

Федеральный закон № 83-ФЗ стал основополагающим документом для проведения фундаментальной реформы в системе оказания государственных (муниципальных) услуг. В соответствии с требованиями закона в 2010–2012 гг. в Российской Федерации проведена масштабная работа по изменению правового статуса всех государственных учреждений. Сравнительные характеристики типов государственных учреждений приведены в табл. 2.

После завершения переходного периода, установленного с 1 января 2011 г. до 1 июля 2012 г., финансовое обеспечение деятельности бюджетных и автономных учреждений осуществляется путем предоставления данным учреждениям субсидий на выполнение государственного (муниципального) задания, финансовое обеспечение деятельности казенного учреждения осуществляется за счет средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации и на основании бюджетной сметы.

С 1 января 2012 г. работает официальный сайт Российской Федерации в сети Интернет для размещения информации о государственных (муниципальных) учреждениях ([www.bus.gov.ru](http://www.bus.gov.ru)). Это значительный шаг в процессе повышения прозрачности и эффективности деятельности государственных (муниципальных) учреждений РФ.

Таблица 2

## Сравнительные характеристики типов государственных учреждений

Критерии	Бюджетное учреждение (БУ)	Автономное учреждение (АУ)	Казенное учреждение (КУ)
1	2	3	4
Понятие	Некоммерческая организация, созданная РФ или субъектом РФ, для выполнения работ или оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством РФ полномочий соответствующих органов государственной власти (государственных органов) в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах (пп.1 п.5 ст.6 Федерального закона № 83-ФЗ)	Некоммерческая организация, созданная субъектом Российской Федерации для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах в случаях, установленных федеральными законами (ч.1 ст.3 Федерального закона «Об автономных учреждениях»)	Государственное учреждение, осуществляющее оказание государственных услуг, выполнение работ и (или) исполнение государственных функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти (государственных органов), финансовое обеспечение деятельности которого осуществляется за счет средств бюджета на основании бюджетной сметы (абз.39 ст.6 Бюджетного кодекса)
Право собственности на имущество	Имущество находится в государственной собственности (ч.1 ст.120 Гражданского кодекса, пп.9 п.5 ст.6 Федерального закона № 83-ФЗ)	Имущество находится в государственной собственности (ч.1 ст.120 Гражданского кодекса, ч.1 ст.3 Федерального закона «Об автономных учреждениях»)	Имущество находится в государственной собственности (ч.1 ст.120 Гражданского кодекса)
Право распоряжения закрепленным имуществом	Без согласия собственника не вправе распоряжаться особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным бюджетным учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества, а также недвижимым имуществом.	Без согласия учредителя не вправе распоряжаться недвижимым имуществом и особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ним учредителем или приобретенными автономным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение этого имущества.	Не вправе отчуждать либо иным способом распоряжаться имуществом без согласия собственника имущества (ст.298 Гражданского кодекса)

Продолжение табл. 2

1	2	3	4
<p>Право собственности на изъятие закрепленного имущества</p> <p>Порядок финансирования</p>	<p>Остальным находящимся на праве оперативного управления имуществом бюджетное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно (кроме крупной сделки — только с предварительного согласия учредителя; не вправе размещать денежные средства на депозитах в кредитных организациях, а также совершать сделки с ценными бумагами, если иное не предусмотрено федеральными законами, одобрение сделки учредителем в случае возникновения конфликта интересов) (ст. 298 Гражданского кодекса, пп. 10 п. 5 ст. 6 Федерального закона № 83-ФЗ)</p>	<p>Остальным имуществом, в том числе недвижимым имуществом, автономное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно; вправе с согласия учредителя вносить недвижимое имущество, закрепленное за АУ или приобретенное АУ за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение этого имущества, а также находящегося у АУ особо ценное движимое имущество в уставный (складочный) капитал других юридических лиц или иным образом передавать это имущество другим юридическим лицам в качестве их учредителя или участника (ст. 298 Гражданского кодекса, ч. 2, 6 ст. 3 Федерального закона «Об автономных учреждениях»)</p>	<p>Собственник вправе изъять излишнее, неиспользуемое или используемое не по назначению имущество (п. 2 ст. 296 Гражданского кодекса)</p> <p>Собственник вправе изъять излишнее, неиспользуемое или используемое не по назначению имущество (п. 2 ст. 296 Гражданского кодекса)</p> <p>Финансовое обеспечение деятельности осуществляется за счет средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации и на основании бюджет-</p>

1	2	3	4
<p>Осуществление приносящей доход деятельности</p>	<p>Субсидии могут предоставляться на иные цели (ст. 78.1 Бюджетного кодекса); финансовое обеспечение осуществления БУ полномочий органа государственной власти, органа государственной власти субъекта РФ по исполнению публичных обязательств перед физическим лицом, подлежащих исполнению в денежной форме, осуществляется в порядке, установленном соответственно Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ (пп. 6 п. 5 ст. 6 Федерального закона №83-ФЗ)</p>	<p>(ст. 4 Федерального закона «Об автономных учреждениях»). Субсидии могут предоставляться на иные цели (ст. 78.1 Бюджетного кодекса)</p>	<p>ной сметы (ч. 2 ст. 161 Бюджетного кодекса); Не имеет права предоставлять и получать кредиты (займы), приобретать ценные бумаги; субсидии и бюджетные кредиты КУ не предоставляются (ч. 10 ст. 161 Бюджетного кодекса)</p>
<p>Осуществление приносящей доход деятельности</p>	<p>Вправе осуществлять приносящую доходы деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, и соответствующую этим целям, при условии что такая деятельность указана в его учредительных документах. Доходы, полученные от такой деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение бюджетного учреждения. (ч. 3 ст. 298 Гражданского кодекса)</p>	<p>Вправе осуществлять приносящую доходы деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, и соответствующую этим целям, при условии что такая деятельность указана в его учредительных документах. Доходы, полученные от такой деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение автономного учреждения (ч. 2 ст. 298 Гражданского кодекса)</p>	<p>Может осуществлять приносящую доходы деятельность в соответствии со своими учредительными документами. Доходы, полученные от указанной деятельности, поступают в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации (ч. 4 ст. 298 Гражданского кодекса)</p>

Продолжение табл. 2

1	2	3	4
<p>Ответственность</p>	<p>Отвечает по своим обязательствам всем находящимся у него на праве оперативного управления имуществом, как закрепленным за бюджетным учреждением собственником имущества, так и приобретенным за счет доходов, полученных от приносящей доход деятельности, за исключением особо ценного движимого имущества, закрепленного за бюджетным учреждением собственником этого имущества или приобретенного бюджетным учреждением за счет выделенных собственником имущества бюджетного учреждения средств, а также недвижимого имущества. Собственник имущества бюджетного учреждения несет ответственности по обязательствам бюджетного учреждения (ч. 2 ст. 120 Гражданского кодекса)</p>	<p>Отвечает по своим обязательствам всем находящимся у него на праве оперативного управления имуществом, за исключением недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленного за автономным учреждением за счет имущества или приобретенных автономным учреждением за счет выделенных таким собственником средств. Собственник имущества автономного учреждения не несет ответственность по обязательствам автономного учреждения. (ч. 2 ст. 120 Гражданского кодекса)</p>	<p>Отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами. При недостаточности указанных денежных средств субсидиарную ответственность по обязательствам такого учреждения несет собственник его имущества. (ч. 2 ст. 120 Гражданского кодекса).                      При недостаточности лимитов бюджетных обязательств, Доведенных КУ для исполнения его денежных обязательств, по таким обязательствам от имени субъекта РФ отвечает орган государственной власти, осуществляющий бюджетные полномочия главного распорядителя бюджетных средств, в ведении которого находится соответствующее КУ (ст. 161 Бюджетного кодекса)</p>
<p>Распространение Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ,</p>	<p>Распространяется</p>	<p>Не распространяется, поскольку согласно ст. 6 бюджетного кодекса АУ не является получателем бюджетных средств и не может выступать государственным заказчиком или иным заказчиком на размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ, ока</p>	<p>Распространяется</p>



1	2	3	4
оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»		зание услуг для государственных или муниципальных нужд	
Отчет о деятельности	Обеспечивает открытость и доступность отчета о результатах своей деятельности и об использовании закрепленного за ними государственного имущества (с 1 января 2012 г.) (п. 19 ст. 6 Федерального закона № 83-ФЗ)	Ежегодно АУ обязано опубликовать отчеты о своей деятельности и об использовании закрепленного за ним имущества в определенных учредителем АУ средствах массовой информации (ч. 10, ст. 2 Федерального закона «об автономных учреждениях»); обеспечивает открытость и доступность отчета о результатах своей деятельности и об использовании закрепленного за ними государственного имущества (с 1 января 2012 г.) (п. 19 ст. 6 Федерального закона № 83-ФЗ)	Обеспечивает открытость и доступность отчета о результатах своей деятельности и об использовании закрепленного за ними государственного имущества (с 1 января 2012 г.) (п. 19 ст. 6 Федерального закона № 83-ФЗ)
Право на учреждение других юридических лиц	Вправе с согласия собственника передавать некоммерческим организациям в качестве их учредителя или участника денежные средства (если иное не установлено условиями их предоставления) и иное имущество, за исключением особо ценного движимого имущества, закрепленного за ним собственником или приобретенного БУ за счет средств, выделенных ему собственником на приобрете-	Вправе с согласия своего учредителя вносить имущество, приобретенное за АУ или приобретенное АУ за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение этого имущества, а также находящееся у АУ особо ценное движимое имущество в уставный (складочный) капитал других юридических лиц или иным образом передавать это имущество другим юридическим лицам в качестве их	Не вправе выступать учредителем (участником) юридических лиц (пп. Г п. 14 ст. 6 Федерального закона № 83-ФЗ)

Окончание табл. 2

1	2	3	4
<p>Открытие счетов</p>	<p>ние такого имущества, а также недвижимого имущества. В случаях и порядке, предусмотренных федеральными законами, БУ вправе вносить указанное имущество в уставный (складочный) капитал хозяйственных обществ или иным образом передавать им это имущество в качестве их учредителя или участника (пп. Г п. 14 ст. 6 Федерального закона № 83-ФЗ)</p>	<p>учредителя или участника (за исключением объектов культурного наследия народов РФ, предметов и документов, входящих в состав музейного фонда РФ, архивного фонда РФ, национального библиотечного фонда) (ч. 6, ст. 3 Федерального закона «Об автономных учреждениях»)</p>	<p>Осуществляет операции с бюджетными средствами через лицевые счета, открытые в финансовом органе субъекта Российской Федерации (ст. 161, 220.1 Бюджетного кодекса)</p>

**К. В. Казаков**  
**Е. А. Носачевская**

**K. V. Kazakov**  
**E. A. Nosachevskaya**

# Роль информационно-коммуникационных технологий в решении актуальных вопросов научного обеспечения экономики региона

## Role of Information and Communication Technologies in the Solution of Topical Issues of Scientific Providing Economy of the Region

### Казаков Кирилл Вячеславович

Государственный научно-исследовательский институт информационных технологий и телекоммуникаций (Москва)  
Директор  
kazakov@informika.ru

### Kazakov Kirill Vyacheslavovich

State Research Institute of Information Technologies and Telecommunications (Moscow)  
Director  
kazakov@informika.ru

### Носачевская Екатерина Александровна

Московский государственный гуманитарный университет им. М. А. Шолохова  
Старший преподаватель кафедры общественных наук  
Кандидат экономических наук  
3092013@gmail.com

### Nosachevskaya Ekaterina Aleksandrovna

Moscow State Humanitarian University of M.A. Sholokhov  
Senior lecturer of Chair of Social Sciences  
PhD in Economics  
3092013@gmail.com

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

информационно-коммуникационные технологии, научное обеспечение, программа, регион, экономика

### KEY WORDS

information and communication technologies, scientific providing, program, region, economy

### РЕФЕРАТ

В статье рассматривается влияние информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) на развитие региональной экономики. Обосновывается необходимость разработки программ научного обеспечения экономики в субъектах Российской Федерации, реализация которых предполагает широкое использование ИКТ в отраслевых процессах. Это позволит выявлять экономический потенциал территории и обеспечивать организационно-методическое сопровождение его эффективного использования, предоставлять возможность научного обоснования наиболее перспективных направлений функционирования региональной экономики, стимулировать развитие на территории региона высокотехнологичных инновационных производств, а также решать иные задачи.

### ABSTRACT

In the article influence of the information and communication technologies (ICT) on development of regional economy is considered. Need of development of programs of scientific providing economy for subjects of the Russian Federation which realization assumes wide use of ICT in branch processes locates. It will allow to reveal the economic capacity of the territory and to provide organizational and methodical maintenance of its effective use, to give opportunity of scientific justi-

fication of the most perspective directions of functioning of regional economy, to stimulate development in the territory of the region of hi-tech innovative productions, and also to solve other problems.

Переход к информационному обществу, рост значимости информации в функционировании экономики послужили предпосылкой широкого применения информационно-коммуникационных технологий (далее — ИКТ) как на макро-, так и на мезо- и микроуровнях [2; 10–13 и др.]. Отметим, что под информационно-коммуникационными технологиями в данной статье нами понимается совокупность способов, методов и средств поиска, сбора, накопления, обработки, передачи и защиты информации с использованием программного обеспечения, средств вычислительной техники и связи. Отрасль информационно-коммуникационных технологий состоит из нескольких сегментов, среди которых принято выделять телекоммуникации, производство программного обеспечения, аппаратных средств и IT-услуг.

Развитие ИКТ представляет собой одно из основных направлений научно-технического процесса, которое способствует привлечению инвестиций в исследовательскую сферу [4; 7]. В связи с этим особое значение приобретают области, связанные с поиском, сбором, обработкой, преобразованием, распространением и использованием информации, повышаются требования к содержанию и формам представления данных, а также к защите этих данных, растет необходимость совершенствования существующих и разработки принципиально новых информационно-коммуникационных технологий.

Речь идет о глобальном социально-экономическом процессе производства и использования информационных технологий как ресурса, способствующего ускорению инновационного развития экономики за счет внедрения прогрессивных технологий в производство и управление. Основой сферы ИКТ выступает инфраструктурный по своей сути сектор телекоммуникаций и сетевых технологий.

Развитие этого сектора оказывает значительное влияние не через увеличение доли соответствующего сектора в ВВП, а косвенно, через кросс-воздействие, — на другие отрасли экономики. Внедрение ИКТ является импульсом к ускоренному развитию как отдельных отраслей, так и экономики региона в целом.

В настоящее время сектор ИКТ интенсивно развивается и в России. Для сферы услуг характерно активное внедрение и использование ИКТ с учетом специфики соответствующих процессов [8]. Что касается государственного сектора, то информатизация позволяет не только повысить эффективность работы органов государственной власти, но и увеличить степень взаимодействия государства и общества. Например, предоставление государственных услуг в электронном виде, создание и обеспечение функционирования электронных правительств как комплекса информационных систем и ресурсов позволяет сформировать инфраструктуру общественного доступа к информации о деятельности государственных органов и к государственным услугам, создать единую систему информационно-справочной поддержки взаимодействия граждан с государственными органами [5; 9; 13].

Значительное увеличение числа пользователей сети Интернет в последние годы привело к развитию электронного бизнеса, включая электронную торговлю, банковские, страховые операции, операции на фондовой бирже и др. Электронная коммерция расширяет бизнес-пространство и меняет организационные принципы функционирования предприятий реального сектора экономики.

В производственной сфере внедрение информационных технологий требует значительных ресурсов, в том числе модернизации основных фондов посредством применения передовых технологий, под-

готовки квалифицированных кадров. Однако указанные задачи трудно решаемы без всестороннего научного обоснования направлений развития субъекта Российской Федерации. В укрупненном виде научное обеспечение региональной экономики представляет собой процесс, направленный на создание и применение знаний, проведение исследований, внедрение разработок в различных организационных формах с целью наиболее эффективного развития территориально-хозяйственного комплекса.

В нашей стране значительная часть вопросов в научной сфере решается на федеральном уровне и за счет средств федерального бюджета. Так, в настоящее время суммарные расходы на НИ-ОКР в России составляют 1,2% ВВП, в том числе 0,9% ВВП — средства государственного бюджета, и лишь 0,3% — внебюджетные источники. Вместе с тем заметно активизировалась и деятельность региональных властей, связанная с реализацией отдельных мероприятий по стимулированию развития научной и инновационной деятельности. Новые возможности появились в регионах благодаря передаче ряда прав и ответственности из центра на региональный уровень вместе с переходом от ведомственного, преимущественно административного, управления к экономическому регулированию научной деятельности [1].

Региональные приоритеты научно-исследовательской деятельности в России, в значительной степени совпадая с общегосударственными, формируются исходя из геополитического положения региона, ресурсно-сырьевого обеспечения производственных процессов, уровня инфраструктурного развития (энергетика, транспорт, связь), имеющихся производственных мощностей, включая технологии, наличие квалифицированной рабочей силы и управленцев, а также необходимости совершенствования структуры экономики конкретного региона.

В настоящее время в России осуществляется попытка создать экономические, социальные и политические предпосылки

для реализации стратегии инновационного прорыва. Речь идет не только о росте производства отдельных видов товаров, но и о создании возможностей для быстрой переориентации с одних информационных технологий на другие. Такая стратегия подразумевает взаимодействие всех ее участников, в том числе посредством института государственно-частного партнерства (ГЧП) [3; 6; 14]. В связи с этим могут быть сформированы следующие целевые установки:

- для бизнеса — получение посредством использования инноваций максимально возможной прибыли за счет конкурентных преимуществ ГЧП;
- для науки — решение задач познания, включая создание средств для реализации инноваций;
- для государства — формирование среды и условий, при которых инновации обеспечивают для бизнеса наиболее значительную возможную прибыль, для науки — заинтересованность бизнеса в научных исследованиях, а для экономики в целом — высокую конкурентоспособность в системе мирового хозяйства.

Это означает необходимость уделения в настоящее время особого внимания со стороны государства тенденциям развития научно-исследовательской деятельности, регулированию этих тенденций, организации эффективного использования научных достижений во всех отраслях народного хозяйства. Речь идет о придании науке статуса базовой или приоритетной отрасли экономики, которая формирует технико-экономическую основу инновационного развития других отраслей в условиях рынка.

Наряду с тем, что представители бизнес-сообщества активно используют технические решения в части совершенствования средств и методов коммуникаций (оснащение рабочих мест компьютерной техникой, в том числе с доступом к сети Интернет, массовое внедрение методов и средств обработки, сбора, передачи, хранения и отображения информации на базе средств вычислительной техники и телекоммуникаций), внедрение иннова-

ций, связанных с ИКТ, с целью повышения производительности и эффективности производственных процессов, представляет собой достаточно перспективное направление работы и для хозяйствующих субъектов.

Применение инноваций в части внедрения информационных систем дает возможность осуществлять оперативный обмен данными, координировать экономические операции, проводить детальный анализ проблематики, на основе результатов которого принимать наиболее эффективные организационные и управленческие решения. В настоящее время недостаточно проработанным как с научной, так и с практической точки зрения остается экономический и социокультурный потенциал применения ИКТ в развитии территориально-хозяйственных комплексов. В связи с этим актуальным является вопрос выявления приоритетных направлений автоматизации и информатизации хозяйственной деятельности, поиск оптимальных форм ускоренного развития и использования ИКТ в отраслях на региональном уровне с учетом особенностей той или иной территории.

Региональные научно-производственные предприятия, работающие в сфере ИКТ, ориентированы в своей деятельности на внедрение разработок в процесс функционирования бизнес- и государственных структур в направлении обработки данных и автоматизации контроля управления.

Достигнутый уровень и проблемы развития науки и техники в России свидетельствуют о необходимости перехода от задачи развития отдельных отраслей информатизации — связи и информационных технологий, к формированию региональных стратегий и программ научного обеспечения отдельных отраслей и экономики в целом с использованием потенциала ИКТ. Среди основных задач реализации программы научного обеспечения экономики на региональном уровне с учетом значимости использования потенциала ИКТ в развитии отраслевых процессов можно выделить следующие:

- обеспечение эффективного использования имеющихся в регионе ресурсов посредством выявления приоритетов научно-технического развития на основе применения информационных технологий;
- повышение качества научных исследований, проводимых региональными организациями, а также уровня их взаимодействия с хозяйствующими субъектами с целью совершенствования технологических основ производства и его максимально возможной автоматизации;
- определение возможного уровня внедрения разработанных в регионе ИКТ-решений в государственную и бизнес-сферу;
- достижение передового технологического уровня регионального хозяйственного комплекса на основе преимущественного развития наукоемких направлений, внедрения ресурсосберегающих инновационных технологий;
- совершенствование межрегиональных, межотраслевых и внутриотраслевых связей с целью интенсификации информационно-коммуникационных и инновационных процессов;
- увеличение доли инновационной продукции в общем объеме ВРП на основе внедрения в производство новейших IT-разработок;
- достижение высокого уровня конкурентоспособности продукции, выпускаемой в регионе с использованием ИКТ, и др.

В рамках разработки и дальнейшей реализации программы научного обеспечения экономики региона приоритетными направлениями являются: определение реального состояния экономической активности в регионе, оценка позиции субъекта Российской Федерации в определенных секторах современного развития науки и техники (в том числе с применением инструмента рейтингования), выявление направлений осуществления эффективной социально-экономической деятельности в разрезе районов и отраслей, а также формирование единого информационного



пространства региона. Это требует совершенствования на уровне регионов соответствующей нормативной, технологической инфраструктуры и организационного обеспечения.

Последнее может быть достигнуто посредством создания и организации работы в регионах структур, функции которых будут заключаться в информационно-аналитическом обеспечении региональной социально-экономической деятельности. Речь идет о таких мероприятиях, как:

- сбор и систематизация данных, необходимых для успешного осуществления предприятиями региона инновационной деятельности;
- распространение передовых информационных технологий;
- обсуждение с региональными хозяйствующими субъектами результатов проведенных исследований по выявлению и прогнозированию информационных потребностей разных групп отраслевых предприятий и др.

Реализация программ научного обеспечения экономики региона способствует появлению для региональных экономических агентов новых возможностей экспорта программного продукта и предоставления услуг в сфере ИКТ, повышению производительности труда, в том числе за счет обеспечения хозяйствующими

субъектов актуальной информацией о рынках сбыта продукции, внедрению передовых технологий в производство, а также повышению качества услуг в социальной сфере (расширение возможностей дистанционного образования, оказание первичной консультативной медицинской помощи, улучшение качества предоставления государственных услуг) и росту эффективности управления региональной экономикой в целом. Таким образом, ИКТ являются важнейшим фактором модернизации методов, принципов и механизмов управления региональной экономикой.

В современных условиях, учитывая значительную территориальную протяженность страны, а также различный уровень развития информатизации в отдельных ее регионах, целесообразной представляется разработка в субъектах Российской Федерации программ научного обеспечения экономики с использованием потенциала ИКТ. Это способствует установлению тесных, основанных на научно-технической кооперации, связей между хозяйствующими субъектами, научными организациями, государственными структурами и представителями общественности, развитию их взаимодействия, направленного на обеспечение инновационного функционирования региональной экономики.

## Литература

1. Багров Н. М. Регионы России // Известия Санкт-Петербургского университета экономики и финансов. 2012. № 3. С. 140–153.
2. Бессонов В. А., Бродский Н. Ю., Журавлев С. В., Столярова А. Г., Фролов А. С. О развитии сектора ИКТ в российской экономике // Вопросы статистики. 2011. № 12. С. 15–31.
3. Бодрунов С. Д. Модернизация российской экономики на современном этапе // Экономическое возрождение России. 2012. № 3. С. 6–9.
4. Дюков И. И., Платонов В. В. Подход к исследованию формирования интеллектуального потенциала инновационных менеджеров в процессе непрерывного образования // Экономика и управление. 2012. № 8. С. 42–47.
5. Ивлева Е. С., Шашина Н. С. Теория и практика разработки муниципальных целевых программ // Экономика и управление. 2012. № 2. С. 46–50.
6. Королёва А. И., Бабкин И. А. Элементы государственно-частного партнерства как механизма инновационного развития экономики // Научно-технические ведомости СПбГПУ. Экономические науки. 2013. № 1 (163). С. 31–38.
7. Котляров И. Д. Управление продуктивностью научной работы профессорско-преподавательского состава // Университетское управление: практика и анализ. 2009. № 5. С. 41–48.

8. Попов А. С. Теоретические аспекты учета влияния аутсорсинга на социально-экономическую устойчивость и развитие регионов // Известия Санкт-Петербургского университета экономики и финансов. 2012. № 6. С. 137–140.
9. Рогожкин А. В. Кадры российской науки: проблемы дефицита карьерного роста // Экономика и управление. 2012. № 7. С. 12–16.
10. Скворцова И. В., Федорец О. В. Методические подходы к исследованию и оценке инновационного потенциала вуза // Научно-технические ведомости СПбГПУ. Экономические науки. 2012. № 5 (156). С. 194–200.
11. Стриженко А. А. Информационное общество: новое осознание мира // Безопасность Евразии. 2005. № 4 (22). С. 411–429.
12. Философия науки в информационном обществе: актуальные проблемы: Мат-лы I межвуз. науч. конф. / Под ред. С. Ф. Мартынович. Саратов: Саратовский источник, 2010.
13. Юрьева А. А. Информационно-коммуникационные технологии в регионе: корпоративный подход // Актуальные проблемы российского менеджмента: Мат-лы региональной науч.-практ. конф. (11 марта 2011 г.). СПб.: Изд-во Политехн. ун-та, 2011.
14. Vertakova Yu. V., Plotnikov V. A. Theoretical Aspects of Considering the Dynamic Characteristics of Socioeconomic Systems in the Management of Regional Development // Regional Research of Russia. Vol. 3. N 1. 2013. P. 89–95.

## References

1. Bagrov N. M. Regions Russia // News of St. Petersburg University of Economics and Finance. 2012. N 3. P. 140–153.
2. Bessonov V. A., Brodsky N. Yu., Zhuravlyov S. V., Stolyarova A. G., Frolov A. S. About development of sector of ICT in the Russian economy // Statistics Questions. 2011. N 12. P. 15–31.
3. Bodrunov S. D. Modernization of the Russian economy at the present stage // Economic revival of Russia. 2012. N 3. P. 6–9.
4. Dukov I. I., Platonov V. V. Approach to research of formation of intellectual potential of innovative managers in the course of continuous education // Economy and Management. 2012. N 8. P. 42–47.
5. Ivleva E. S., Shashina N. S. Theory and practice of development of municipal target programs // Economy and Management. 2012. N 2. P. 46–50.
6. Koroleva A. I., Babkin I. A. Elements of state-private partnership as mechanism of innovative development of economy // Scientific and technical sheets of SPbSPU. Economic sciences. 2013. N 1 (163). P. 31–38.
7. Kotlyarov I. D. Management of efficiency of scientific work of the faculty // University management: practice and analysis. 2009. N 5. P. 41–48.
8. Popov A. S. Theoretical aspects of taking note of outsourcing on social and economic stability and development of regions // News of St. Petersburg University of Economics and Finance. 2012. N 6. P. 137–140.
9. Rogozhkin A. V. Personnel of the Russian science: problems of deficiency of career growth // Economy and management. 2012. N 7. P. 12–16.
10. Skvortsova I. V., Fedorets O. V. Methodical approaches to research and an assessment of innovative capacity of higher education institution // Scientific and technical sheets SPbSPU. Economic sciences. 2012. N 5 (156). P. 194–200.
11. Strizhenko A. A. Information society: new understanding of the world // Safety of Eurasia. 2005. N 4 (22). P. 411–429.
12. Philosophy Science in information society: actual problems. Materials I of interuniversity scientific conference / Under the editorship of S. F. Martynovich. Saratov: Saratov source, 2010.
13. Yuryeva A. A. Information and communication technologies in the region: corporate approach // Actual problems of the Russian management: Materials of regional scientific and practical conference, on March 11, 2011. SPb.: Publishing house of Polytechnical University, 2011.
14. Vertakova Yu. V., Plotnikov V. A. Theoretical Aspects of Considering the Dynamic Characteristics of Socioeconomic Systems in the Management of Regional Development // Regional Research of Russia. Vol. 3. N 1. 2013. P. 89–95.

С. А. Мамонов

S. A. Mamonov

# Стоимостной подход к планированию целевых показателей развития ресурсного потенциала государственного здравоохранения

## Cost-Oriented Approach to Planning Goal Indicators of Public Health Care Resources

### Мамонов Сергей Анатольевич

Санкт-Петербургский государственный  
экономический университет  
Соискатель кафедры управления и планирования  
социально-экономических процессов им. з.д. н. РФ  
Ю. А. Лаврикова  
prognozplan@yandex.ru

### Mamonov Sergey Anatolyevich

Saint-Petersburg State Economic University  
Candidate for the degree of the Chair of Management  
and Planning of Social and Economic Processes  
prognozplan@yandex.ru

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

государственное здравоохранение, ресурсный потенциал, стоимостные эквиваленты целевых показателей, целевые программы

### KEY WORDS

public health, resource potential, cost equivalents for goal indicators, target programs

### РЕФЕРАТ

Обоснован стоимостной подход к планированию целевых показателей развития ресурсного потенциала государственного здравоохранения, основанный на учете ресурсной обусловленности общественного здоровья и социальной значимости мероприятий. Предлагается формировать стоимостные эквиваленты целевых показателей в результате определения социальных приоритетов использования бюджетных средств и анализа стоимости наиболее эффективных мероприятий, обеспечивающих заданный уровень достижения целевых показателей.

### ABSTRACT

Cost-oriented approach to planning goal indicators of public health care resources was substantiated via accounting resource-related health characteristics and social significance of public activities. It was proposed to produce cost equivalents of indicators by determining social priorities for the use of budget funds and analysis of the most cost-effective activities ensuring a given level of the goal indicators.

### Введение

Цель развития ресурсного потенциала здравоохранения — повышение медико-экономической эффективности системы здравоохранения, создание необходимых условий для решения стратегиче-

ских и тактических задач сохранения и укрепления здоровья населения, повышения качества жизни, связанного со здоровьем, увеличения ожидаемой продолжительности жизни.

Для достижения этой цели реализуется программно-целевой подход. Так,

основные мероприятия Государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения», направленные на модернизацию отрасли, включают развитие ресурсного потенциала учреждений здравоохранения, внедрение современных информационных систем и стандартов медицинской помощи.

Планирование проектных и программных мероприятий должно осуществляться с учетом соотношения затрат и результатов, т. е. ожидаемой эффективности. Некоторые мероприятия могут дать прямой экономический эффект, другие — улучшить значение целевых медико-социальных показателей. Следовательно, целесообразно планировать виртуальную стоимостную оценку целевых показателей, не имеющих явного денежного выражения.

### **Состояние проблемы стоимостной оценки результатов развития ресурсного потенциала здравоохранения**

Для анализа современного состояния проблемы стоимостной оценки результатов развития ресурсного потенциала необходимо рассмотреть две задачи: определение обобщенных характеристик здоровья населения страны, как целевых показателей развития ресурсов здравоохранения, и обоснование стоимостных эквивалентов этих характеристик.

Ряд объективных характеристик состояния здоровья населения, зависящих от уровня здравоохранения, образа жизни, демографической ситуации в стране, климатических и экологических условий, традиций питания и т. п., вычисляется по уровням смертности в различных половозрастных группах [1; 5]. Росстат<sup>1</sup> определяет значения характеристик: ожидаемая продолжительность жизни при рождении и для различных половозрастных

групп, стандартизованный показатель смертности, смертность населения трудоспособного возраста и т. п.

Проблемы оценки экономической эффективности системы здравоохранения, окупаемости затрат и количественного, в том числе денежного, выражения медико-социальных результатов медицинской помощи получили широкое освещение в трудах отечественных и зарубежных ученых в 1980–1990-х гг.

Вопросы оценки окупаемости затрат на развитие ресурсной базы здравоохранения с целью повышения качества медицинской помощи, социально-экономического ущерба от утраты трудоспособности исследовались многими советскими учеными — организаторами здравоохранения. В период становления системы обязательного медицинского страхования экономические проблемы здравоохранения были особенно актуальны. Глубокое и достаточно полное изложение организационно-экономических основ управления качеством медицинской помощи содержится в монографии Д. В. Евдокимова, Г. К. Максимова с соавт. [3], методологии и методов прогнозирования ресурсного обеспечения здравоохранения, предполагающих, в частности, учет экономической эффективности, — в монографии Н. А. Кравченко, И. В. Полякова [7].

Дальнейшее многоплановое развитие методологические и методические вопросы оценки экономической эффективности затрат на здравоохранение и социально-экономической результативности целевых программ в сфере охраны здоровья населения получили в работах В. В. Уйбы, Н. А. Рыжкова, В. А. Черешнева, Д. Н. Верзилина, Т. Г. Максимовой с соавт. [10; 12; 13; 14].

В настоящее время распространены обобщенные характеристики здоровья населения, учитывающие состояние временной нетрудоспособности и инвалидности населения. Широкой известностью и применимостью обладает подход к комплексной оценке смертности и нетрудоспособности в результате заболеваний, травм, отравлений и факторов

<sup>1</sup> Единая межведомственная информационно-статистическая система. ЕМИСС: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.fedstat.ru/> (дата обращения: 17.08.2013).

риска, детально изложенный в работе Christopher J. L. Murray и Alan D. Lopez [15]. Вычисляемый авторами индекс DALY (Disability Adjusted Life Years) — годы жизни с поправкой на нетрудоспособность — является содержательным аналогом характеристики ожидаемой продолжительности жизни. При вычислении индекса помимо ожидаемой продолжительности жизни учитываются ожидаемые периоды нетрудоспособности и инвалидности, а для различных возрастов вводятся весовые коэффициенты, определяющие «ценность» года жизни. Максимальный весовой коэффициент устанавливается для 25 лет.

В российских исследованиях концепция стоимостной оценки бремени болезней нашла широкое отражение в исследованиях В. П. Корчагина, И. П. Беляковой, В. Л. Нарожной при определении экономического ущерба от людских потерь вследствие чрезвычайных ситуаций [6] и Т. Г. Максимовой при обосновании методологии оценивания экономической эффективности целенаправленной деятельности медико-социальных систем в чрезвычайных ситуациях [8]. Аналогичного подхода придерживается В. А. Плотников, но применительно не к чрезвычайным ситуациям, а к участию людей в различных по интенсивности военных действиях, также угрожающих их жизни и здоровью [9, с. 276–280].

Предлагаемые авторами подходы к обоснованию стоимостных эквивалентов для обобщенных характеристик здоровья основаны на вычислении ожидаемых экономических последствий от временной или постоянной утраты человеком трудоспособности и его преждевременной смерти. Авторы учитывают прямые расходы, связанные с выплатой пенсий и компенсаций, и косвенные расходы, определяемые по величине неполученной прибыли от работы, которую человек мог бы выполнить.

По нашему мнению, методологические и этические предпосылки использования стоимостного выражения ценности жизни человека по его трудовой деятельности существенно ограничивают применение

описанных подходов. Например, оценка стоимости жизни среднестатистического человека используется для демонстрации высокой экономической эффективности финансовых вложений в медицину катастроф [6; 8]. В таком контексте применение оценки является оправданным. Однако большинство современных мероприятий в сфере здравоохранения затрагивают адресные половозрастные и социальные группы. Для различных групп стоимостные оценки характеристик здоровья будут существенно отличаться друг от друга, более того, «стоимость жизни» инвалидов и стариков будет отрицательной величиной. Далее обосновывается новый подход к определению эквивалентов для общих характеристик здоровья населения. Этот подход основан на определении приоритетов расходования бюджетных средств и оценки стоимости наиболее эффективных мероприятий, направленных на улучшение здоровья населения.

### **Количественная оценка эффективности целевых программ в сфере здравоохранения и социального развития**

Стоимостные эквиваленты обобщенных характеристик здоровья населения должны обеспечивать объективный сравнительный анализ альтернативных целевых программ и отдельных мероприятий развития ресурсного потенциала здравоохранения для выбора наиболее перспективных программ, а также последующий мониторинг процессов реализации программ с количественной оценкой степени достижения заявленных результатов.

Применяемые в настоящее время методики сравнительного анализа альтернативных целевых программ в социальной сфере достаточно субъективны. В качестве примера рассмотрим подход к получению интегральной оценки эффективности целевой программы в социальной сфере, установленный Комитетом экономического развития, промышленной политики и торговли

Правительства Санкт-Петербурга в 2010 г.<sup>1</sup>

Интегральная оценка эффективности программы представляет собой взвешенную сумму показателей. Сумма весов показателей равна единице. Значение каждого показателя выражается в процентах, от 0% до 100%. Таким образом, интегральная оценка также выражается в процентах — от нуля до ста.

Показатели можно разделить на четыре группы.

Группа финансово-экономических показателей с наибольшим суммарным весом 0,5 содержит показатели (здесь и далее в скобках указаны веса показателей): дисконтированный срок окупаемости средств бюджета (0,25); объем средств бюджета, приведенный к начальному году реализации программы (0,15); экономический эффект (превышение дисконтированных доходов над расходами в расчете на вложенные бюджетные средства (0,1)).

Группа показателей, характеризующих детализацию программы, с суммарным весом 0,2: наличие четко сформулированной цели и целевых ориентиров (0,05); детализация финансово-экономической части программы (0,075); детализация части программы (0,045); детализация технологической части программы (0,03).

Наименьший вес имеют группы, характеризующие риски выполнения программы и ее социально-экономическую эффективность. Каждая из этих групп в

настоящее время представлена только одним показателем. Для оценки риска используется показатель «уровень рисков по целевой программе и проработки мероприятий по их минимизации» (0,15); для оценки социальной эффективности — показатель «значимость программ для жизнедеятельности и социально-экономической жизни города» (0,15)<sup>2</sup>.

Значения всех показателей, независимо от того, являются ли они по своему содержанию количественными или качественными, выражаются в процентах в результате определения степени выраженности желаемого результата. Например, если дисконтированный срок окупаемости средств бюджета менее 5 лет, то значение соответствующего показателя равно 100%, если от 7 до 10 лет — 40% и т. п.

Заметим, что для определения экономического эффекта целесообразно устанавливать фиксированный срок с начала реализации программ, например, 10 лет [2; 4].

В целом группа финансово-экономических показателей позволяет достаточно объективно оценивать программы и отдельные мероприятия в сфере здравоохранения, результатом которых является экономия бюджетных средств. Например, результатом программ вакцинопрофилактики инфекционных заболеваний среди детей и работников государственных учреждений будет снижение заболеваемости, а дисконтированные доходы будут определяться снижением расходов вне-

<sup>1</sup> О внесении изменения в распоряжение Комитета экономического развития, промышленной политики и торговли от 01.06.2009 № 368-р. Приложение к распоряжению «Методические рекомендации по разработке концепций долгосрочных целевых программ Санкт-Петербурга и проектов долгосрочных целевых программ Санкт-Петербурга»: Распоряжение Комитета экономического развития, промышленной политики и торговли Правительства Санкт-Петербурга от 3 сентября 2010 г. № 1150-р: [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=SPB;n=116891;div=LAW;dst=100004> (дата обращения: 17.08.2013).

<sup>2</sup> О внесении изменения в распоряжение Комитета экономического развития, промышленной политики и торговли от 01.06.2009 № 368-р. Приложение к распоряжению «Методические рекомендации по разработке концепций долгосрочных целевых программ Санкт-Петербурга и проектов долгосрочных целевых программ Санкт-Петербурга»: Распоряжение Комитета экономического развития, промышленной политики и торговли Правительства Санкт-Петербурга от 3 сентября 2010 г. № 1150-р: [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=SPB;n=116891;div=LAW;dst=100004> (дата обращения: 14.08.2013).



бюджетных государственных фондов. Для таких программ легко определяются прямые доходы от проводимых мероприятий. Значительно сложнее оценить косвенные доходы от изменившихся в результате выполнения программ условий деятельности органов управления здравоохранением и государственных учреждений здравоохранения. Например, косвенные доходы могут быть связаны с возможным предотвращением (сокращением) ущерба от развития эпидемии, сокращением сроков предоставления услуг здравоохранения, увеличением доступности высокотехнологичных систем ранней диагностики заболеваний и т. п.

Высокий удельный вес косвенных доходов наблюдается при реализации целевых программ, связанных с совершенствованием процессов государственного управления и предоставления государственных услуг. Повышение достоверности и полноты информации, необходимой для принятия управленческих решений в сфере здравоохранения, сокращение времени принятия решений и сроков предоставления услуг здравоохранения проявляется в снижении неэффективных расходов, росте производительности труда медицинских работников [11]. Например, оснащение служб скорой медицинской помощи навигационно-информационными системами на базе технологий ГЛОНАСС обеспечивает получение существенных косвенных доходов, связанных с сокращением среднего времени прибытия скорой помощи к месту назначения.

Сложность оценивания косвенных доходов является не единственным источником субъективизма при анализе целевых программ в сфере здравоохранения. Еще сложнее объективно оценить используемый в настоящее время показатель значимости программы для жизнедеятельности и социально-экономической жизни страны. В анализируемой методике<sup>1</sup> этот показатель предлагается

<sup>1</sup> О внесении изменения в распоряжение Комитета экономического развития, промышленной политики и торговли от 01.06.2009 № 368-р. Приложение к рас-

выражать в процентах в зависимости от степени значимости программы: необходима, важна для значительной части населения (80–100%); необходима, важна для большей части населения (50–80%); нужна (25–50%); нужна (25–50%); желательна (10–25%); значимость не выделяется (на уровне многих) (0–10%). Как было указано выше, вес показателя равен 0,15.

На наш взгляд, при оценке проектов целевых программ в сфере здравоохранения и мониторинге их эффективности необходимо использовать более объективные показатели социальной значимости программ. При использовании обоснованных показателей социальной значимости программ можно будет увеличить их вес при комплексной оценке эффективности.

#### **Методические основы и информационная база планирования целевых показателей развития ресурсного потенциала государственного здравоохранения на основе определения их стоимостных эквивалентов**

Предлагается, во-первых, оценивать, как в результате выполнения программы изменятся количественные показатели, характеризующие деятельность органов управления здравоохранением, направленную на улучшение жизни населения, во-вторых, определить стоимостное выражение этих показателей.

В настоящее время для этих целей используется методика оценки эффек-

поряжению «Методические рекомендации по разработке концепций долгосрочных целевых программ Санкт-Петербурга и проектов долгосрочных целевых программ Санкт-Петербурга: Распоряжение Комитета экономического развития, промышленной политики и торговли Правительства Санкт-Петербурга от 3 сентября 2010 г. № 1150-р: [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=SPB;n=116891;div=LAW;dst=100004> (дата обращения: 14.08.2013).

тивности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, утвержденная Постановлением Правительства РФ<sup>1</sup>. Обобщенная оценка эффективности определяется по динамике двенадцати показателей, таких как ожидаемая продолжительность жизни при рождении, смертность (без смертности от внешних причин); уровень безработицы, объем инвестиций в основной капитал (без инвестиций бюджетных средств), оценка населением деятельности региональных органов исполнительной власти и др.

Методика вычисления значений показателей утверждена Приказом Федеральной службы государственной статистики<sup>2</sup>.

Для получения комплексной оценки эффективности дополнительно используются 42 показателя, отнесенные к 9 разделам по числу важнейших аспектов жизни региона: экономика, доходы населения, труд и занятость, демогра-

фия и здравоохранение, образование, обеспечение граждан жильем, жилищно-коммунальное хозяйство, физическая культура и спорт. Фактически для каждого региона в каждом отчетном году используется только два дополнительных показателя из 42. Эти показатели выбираются из двух различных разделов для каждого региона индивидуально экспертной группой, состоящей из представителей администрации Президента и Федеральных министерств.

При формировании системы показателей для количественного оценивания социальной значимости целевых программ в сфере здравоохранения целесообразно учитывать региональную специфику. Каждый показатель должен удовлетворять трем требованиям.

Первое. Должна существовать причинно-следственная связь между процессом изменения данного показателя и процессами изменения одного или нескольких из 12 основных показателей или/и из 42 дополнительных показателей, наиболее проблемных для региона.

Второе. Должны существовать обоснованные оценки изменения значений показателя в результате выполнения мероприятий целевых программ.

Третье. Значения показателя должны иметь обоснованные стоимостные эквиваленты.

Для определения стоимостных эквивалентов значения показателя необходимо дать ответ на вопрос: сколько бюджетных средств имеет смысл потратить для улучшения значения показателя на заданную величину? Такой вопрос является осмысленным для любого из показателей, характеризующих здоровье населения региона и страны. Более того, нужно стремиться к тому, чтобы все ключевые показатели получили стоимостное выражение, подлежащее коррекции в результате широкого обсуждения и накопления опыта выполнения целевых программ.

Такой подход к стоимостному выражению показателей соответствует принципам теории полезности.

<sup>1</sup> О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (вместе с «Правилами предоставления субъектам Российской Федерации грантов в форме межбюджетных трансфертов в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей по итогам оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», «Методикой оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»); Постановление Правительства РФ от 03.11.2012 № 1142 (ред. от 07.06.2013 г.) [Электронный ресурс] — Режим доступа: URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=147517;div=LAW;dst=100004> (дата обращения: 17.08.2013).

<sup>2</sup> Об утверждении методик расчета показателей для оперативной оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: Приказ Федеральной службы государственной статистики от 5 июля 2013 г. № 261: [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=149567;div=LAW;dst=100004> (дата обращения: 18.08.2013).

Более обоснованное стоимостное выражение показателя можно получить в том случае, если известна стоимость наиболее эффективных мероприятий, приводящих к изменению его значений. Если существует статистически значимая зависимость между значениями показателей, изменяемых непосредственно в результате проводимых мероприятий, и рассматриваемым показателем, то его стоимостное выражение может быть обосновано с использованием статистических данных, полученных в других регионах и странах и в другие периоды времени. Например, во многих регионах России наиболее эффективное по соотношению результат/стоимость повышение ожидаемой продолжительности жизни обеспечат мероприятия, направленные на сокращения потребления населением алкоголя и профилактику алкоголизма.

Преждевременная смертность от болезней системы кровообращения, вызванных чрезмерным употреблением алкоголя, — одна из основных причин низкой ожидаемой продолжительности жизни в России<sup>1</sup>. Статистически значимые зависимости между показателями позволяют получить приближенный стоимостной эквивалент увеличения ожидаемой продолжительности жизни населения на определенную величину. Для этого можно использовать последовательность оценок: стоимость мероприятий — сокращение потребления алкоголя (сокращение распространенности алкоголизма и т. п.) — сокращение уровня преждевременной смертности от болезней системы кровообращения и от внешних причин — увеличение ожидаемой продолжительности жизни при рождении. Такая последовательность оценок является восходящей от оценок частных показателей к оценкам обобщенных ключевых показателей жизни региона.

<sup>1</sup> *The European health report 2012: charting the way to well-being: Pre-publication copy / World Health Organization, 2013. 175 p. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.euro.who.int/pubrequest> (дата обращения: 18.08.2013).*

Если показатель, непосредственно изменяемый в результате проведения мероприятий целевой программы, улучшает несколько обобщенных ключевых показателей, то его стоимостной эквивалент может быть определен по совокупности нисходящей последовательности оценок (от общих показателей к частным). Полученное суммарное стоимостное выражение для планируемого изменения показателя может существенно превысить стоимость мероприятий целевой программы. Пополняемая база стоимостных выражений показателей здоровья населения должна находиться в свободном доступе. Фактически такая база описывает приоритеты региональной политики в сфере здравоохранения. Использование стоимостных выражений социально ориентированных показателей позволяет существенно упростить оценивание социально-экономической эффективности целевых программ, вводя помимо прямых и косвенных доходов виртуальные доходы, рассчитанные по стоимостному выражению показателей. Виртуальные доходы могут быть определены для будущих периодов на основе стандартных процедур дисконтирования.

Информационной базой планирования целевых показателей развития ресурсного потенциала государственного здравоохранения может служить статистическая отчетность учреждений здравоохранения и органов управления здравоохранением. Данные стандартной отчетности могут быть использованы в двух направлениях. Во-первых, для установления статистически значимых зависимостей между показателями состояния ресурсов здравоохранения и показателями здоровья населения, во-вторых, для установления фактических значений перечисленных показателей для конкретных учреждений и регионов. Целесообразно использовать следующие актуальные формы статистической отчетности, отражающие результаты деятельности учреждений здравоохранения (№№ 30, 14, 24); содержащие сведения о заболеваемости и временной нетрудоспособности (№№ 12, 26), о распространенности социально значимых

заболеваний и о диспансерном наблюдении (№ 33, 34, 61).

## Заключение

Автором обоснован стоимостной подход к планированию целевых показателей развития ресурсного потенциала государственного здравоохранения. Его отличием от известных в настоящее время подходов к оценке социально-экономической эффективности функционирования подсистем здравоохранения, целевых программ и отдельных медицинских мероприятий является установление стати-

стически значимых зависимостей между показателями уровня развития ресурсной базы здравоохранения и показателями здоровья населения (принцип ресурсной обусловленности общественного здоровья); определение стоимостных эквивалентов показателей не на основе учета экономического ущерба от утраты трудоспособности и преждевременной смертности, а в результате определения социальных приоритетов использования бюджетных средств и анализе стоимости наиболее эффективных мероприятий, обеспечивающих заданный уровень достижения целевых показателей (принцип социальной значимости мероприятий).

## Литература

1. *Аверина Е. А.* Формирование ключевых компетенций в организациях здравоохранения // Известия Санкт-Петербургского университета экономики и финансов. 2012. № 6. С. 82–84.
2. *Вертакова Ю. В., Плотников В. А.* Управление воспроизводственным процессом региона на основе гармонической пропорции // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2010. № 5. С. 89–93.
3. *Евдокимов Д. В., Максимов Г. К., Поляков И. В., Новик А. А., Максимов А. Г.* Теоретические и организационно-экономические основы управления качеством медицинской помощи. СПб.: СПбГМА им. И. И. Мечникова, 1999. 177 с.
4. *Жирнов О. В.* Методология оценки качества медицинских услуг и развития сферы здравоохранения // Известия Санкт-Петербургского университета экономики и финансов. 2008. № 3. С. 168–170.
5. *Козелецкая Т. А., Герман Е. А.* Распределение дохода при потреблении взаимозаменяемых благ // Научно-технические ведомости СПбГПУ. Экономические науки. 2012. № 6 (161). С. 219–225.
6. *Корчагин В. П., Белякова И. П., Нарожная В. Л.* Методологические подходы к определению экономического ущерба от медико-санитарных последствий чрезвычайных ситуаций (людские потери) // Безопасность России. Правовые, социально-экономические и научно-технические аспекты. Медицина катастроф и реабилитация. М.: МГФ «Знание», 1999. С. 317–342.
7. *Кравченко Н. А., Поляков И. В.* Научное обоснование методологии прогнозирования ресурсного обеспечения здравоохранения России: история и современность. М.: ФФОМС, 1998. 392 с.
8. *Максимова Т. Г.* Логистика медико-социальных систем в чрезвычайных ситуациях. СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 2000. 272 с.
9. *Плотников В. А.* Концептуальные основы экономического обеспечения военной безопасности государства: Дисс. ... д-ра экон. наук. СПб., 2005. 408 с.
10. *Рыжков Н. А.* Основы стратегического управления специализированным государственным здравоохранением. СПб.: Наука, 2006. 175 с.
11. *Рыжков Н. А., Верзилин Д. Н., Максимова Т. Г., Антохин Ю. Н.* Управление экономической эффективностью программы информатизации многофункционального государственного учреждения // Научно-технические ведомости СПбГПУ. Серия: Экономика. 2012. № 3. С. 73–77.
12. *Уйба В. В., Рыжков Н. А., Верзилин Д. Н.* Процедуры формирования нормативных показателей целевой и финансово-хозяйственной деятельности медицинских учреждений федерального подчинения // Экономика здравоохранения. 2004. № 2 (81). С. 43–46.

13. Черешнев В. А., Верзилин Д. Н., Максимова Т. Г., Черешнева Е. В. Социально-экономический мониторинг угрозы распространения ВИЧ/СПИД в Российской Федерации // Экономика региона. 2012. № 2. С. 153–169.
14. Черешнев В. А., Верзилин Д. Н., Максимова Т. Г., Верзилин С. Д. Экологизация и социоэкономическое развитие регионов: оценка региональной дифференциации // Экономика региона. 2013. № 1 (33). С. 33–46.
15. Murray C. J.L., Lopez A. D. Alternative projections of mortality and disability by cause 1990–2020: Global Burden of Disease Study // The Lancet. Vol. 349. May 24, 1997. P. 1498–1504.

## References

1. Averina E. A. Formation of key competences of the health care organizations // News of St. Petersburg University of Economics and Finance. 2012. N 6. P. 82–84.
2. Vertakova Yu. V., Plotnikov V. A. Management of reproduction process of the region on the basis of a harmonious proportion // News of Irkutsk State Economic Academy. 2010. N 5. P. 89–93.
3. Evdokimov D. V., Maksimov G. K., Polyakov I. V., Novik A. A., Maksimov A. G. Theoretical, organizational and economic bases of quality management of medical care. SPb.: SPbSMA of I. I. Mechnikov, 1999. 177 p.
4. Zhirnov O. V. Methodology of assessment of quality of medical services and development of the sphere of health care // News of St. Petersburg University of Economics and Finance. 2008. N 3. P. 168–170.
5. Kozeletsкая Т. А., German E. A. Income distribution at consumption of the interchangeable benefits // Scientific and technical sheets of SPbSPU. Economic sciences. 2012. N 6 (161). P. 219–225.
6. Korchagin V. P., Belyakova I. P., Narozhnaya V. L. Methodological approaches to definition of economic damage from medical and sanitary consequences of emergency situations (human losses) // Safety of Russia. Legal, social, economic, scientific and technical aspects. Medicine of accidents and rehabilitation. M.: MGF "Knowledge", 1999. P. 317–342.
7. Kravchenko N. A. Polyakov I. V. Scientific justification of methodology of forecasting of resource providing health care of Russia: history and present. M.: FFOMS, 1998. 392 p.
8. Maksimova T. G. Logistics of medical and social systems in emergency situations. SPb.: Publishing house St. Petersburg University of Economics and Finance, 2000. 272 p.
9. Plotnikov V. A. Conceptual bases of economic ensuring of military safety of the state: Doctoral dissertation. SPb., 2005. 408 p.
10. Ryzhkov N. A. Bases of strategic management of specialized state health care. SPb.: Science, 2006. 175 p.
11. Ryzhkov N. A., Verzilin D. N., Maksimova T. G., Antokhin Yu. N. Management of economic efficiency of the program of informatization of multipurpose public institution // Scientific and technical sheets of SPbSPU. Economy series. 2012. N 3. P. 73–77.
12. Uyba V. V., Ryzhkov N. A., Verzilin D. N. Procedures of formation of standard indicators of target and financial and economic activity of medical institutions of federal submission / V. V. Uyba, // Health care Economy. 2004. N 2 (81). P. 43–46.
13. Chereshev V. A., Verzilin D. N., Maksimova T. G., Cheresheva E. V. Social and economic monitoring of threat of distribution HIV/AIDS in the Russian Federation // Region Economy. 2012. N 2. P. 153–169.
14. Chereshev V. A., Verzilin D. N., Maksimova T. G., Verzilin S. D. Greening and socioeconomic development of regions: assessment of regional differentiation // Region Economy. 2013. N 1 (33). P. 33–46.
15. Murray C. J.L., Lopez A. D. Alternative projections of mortality and disability by cause 1990–2020: Global Burden of Disease Study // The Lancet. Vol. 349. May 24, 1997. P. 1498–1504.

**С. П. Иваненков  
А. Ж. Кусжанова**

**S. P. Ivanenkov  
A. J. Kusjanova**

# Отношение студентов Санкт-Петербурга к общественной жизни

**The Attitude of Students of Saint-Petersburg to Social Life**

## **Иваненков Сергей Петрович**

Государственный институт психологии и социальной работы (Санкт-Петербург)  
Профессор кафедры теории и технологии социальной работы  
Доктор философских наук, профессор  
credonew@yandex.ru

## **Кусжанова Ажар Жалелевна**

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)  
Профессор кафедры философии  
Доктор философских наук, профессор  
pola2@mail.ru

## **Ivanenkov Sergey Petrovich**

State University of Psychology and Social Work (Saint-Petersburg)  
Professor of the Chair of Theory and Technology of Social work  
Doctor of Science (Philosophy), Professor  
credonew@yandex.ru

## **Kusjanova Ajar Jalelevna**

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg)  
Professor of the Chair of Philosophy  
Doctor of Science (Philosophy), Professor  
pola2@mail.ru

### **КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА**

студенты, отношение, общественная жизнь, социализация, социальная адаптация

### **KEY WORDS**

students, attitude, social life, socialization, social adaptation.

### **РЕФЕРАТ**

В статье проанализированы результаты исследования отношения студентов к общественной жизни. Выделены факторы, влияющие на процессы социализации и адаптации студенческой молодежи в обществе.

### **ABSTRACT**

In this article the research results of the attitude of students to social life are analysed. The factors influencing processes of their socialization and adaptation in a society are allocated.

Будущая социальная, гражданская, профессиональная направленность личности, ее ценностных ориентаций и последующих действий формируется в процессе социализации. Главными целями этого процесса являются, с одной стороны, обеспечение бесконфликтного вхождения подрастающего поколения в уже сложившееся и обустроенное общество (социальная адаптация), а с другой — освоение им социального пространства, социальных институтов и объектов культуры как условий, средств и ресурсов его жизнедеятельности. От наполнения и эффективности социализации зависят будущие социальная, гражданская и профессио-

нальная позиции молодых людей, которым предстоит в свое время принять на себя ответственность за состояние и развитие страны, общества и культуры. Уже сейчас успех ныне осуществляемых в России преобразований поставлен в зависимость от участия молодежи в решении актуальных сегодня общенациональных задач.

Однако участие молодежи в общественной жизни зависит, во-первых, от объективного наличия институциональных условий и форм, позволяющих молодым людям включаться в социальные процессы; а во-вторых, — от совокупности субъективных факторов, в том числе от вос-



приятия, доверия и удовлетворенности реальным состоянием дел и складывающимся общественными отношениями. Степень же удовлетворенности, в свою очередь, определяет различные стратегии поведения людей — пассивную, созидательную, защитную, протестную и т. п. [3].

Так, отстраненность молодежи от участия в управлении страной, регионом, муниципальным образованием и подавляющим большинством учреждений, слабая социальная защищенность породили у нее уверенность в бесполезности проявления гражданской активности, аполитичность, антипатриотизм, уход в личные проблемы, приватизацию социальных ценностей, массовое желание уехать за границу и протестные настроения, приобретающие подчас агрессивные формы выражения.

Не случайно утвержденная в 2006 г. Правительством РФ Стратегия государственной молодежной политики, рассчитанная до 2016 г., определяет в качестве одного из главных направлений вовлечение молодежи в общественную жизнь и ее информирование о потенциальных возможностях развития в России. Системное вовлечение молодежи в общественную жизнь, развитие навыков управления, самостоятельной жизнедеятельности, привитие культуры применения имеющихся в обществе возможностей личностного и общественного развития должны способствовать более полной реализации молодежью своего потенциала, укреплению ее уверенности в своем будущем.

Студенчество уже давно выделяется как особая социальная группа молодежи, поскольку основным ее видом деятельности является получение высшего профессионального образования, и именно с ней связывают как возможный потенциал, так и вектор будущего развития стран и мира в целом. Как показывают социологические исследования, студенчеству присуще большинство характеристик российской молодежи [2]. К примеру, отстраненность от политической и в целом от общественной жизни страны

продолжает оставаться характерной чертой значительной части российского студенчества [1, с. 30]. Вместе с тем у него наблюдается и своя специфика. Так, материальное благополучие, обеспечиваемое родителями, получение высшего образования и надежда на будущую престижную и хорошо оплачиваемую работу способствуют тому, что студенческая молодежь имеет лучшее социальное самочувствие, менее критично оценивает положение в стране и более оптимистично строит свои жизненные стратегии [1].

Поэтому изучение социального самочувствия, ценностных ориентаций, отношения студенчества к общественной жизни является актуальным для адекватного понимания как современного состояния общества, так и его будущего развития, а также является неотъемлемым условием эффективности управления общественными процессами и деятельности структур, так или иначе связанных с молодежью и ее социализацией. Изучение отношения студентов к общественной жизни является чрезвычайно важным еще и потому, что процессы социальной и профессиональной адаптации неразделимы и протекают совместно.

Исследования по данной тематике в течение многих лет регулярно проводятся ГУ «Центр содействия занятости и профориентации молодежи „Вектор“». В данной статье изложены результаты исследований, проведенных в 2011–2012 гг. [4; 5].

В основу представленного социологического анализа положены результаты анкетного опроса студентов учебного заведения высшего профессионального образования (академий, институтов, университетов) г. Санкт-Петербурга 2012 г., в котором приняло участие 197 студентов (52 юношей и 145 девушек, что составляет 26,3% и 73,7% соответственно) из 10 вузов г. Санкт-Петербурга, в числе которых: Санкт-Петербургский государственный университет культуры и искусств, Российский государственный гидро-метеорологический университет, Университет управления и экономики, Санкт-Петербургский государственный

морской технический университет, Международный банковский институт, Санкт-Петербургский государственный технологический университет растительных полимеров, Санкт-Петербургский государственный университет технологии и дизайна, Российский государственный педагогический университет им. А. И. Герцена, Санкт-Петербургский государственный университет телекоммуникаций им. проф. М.А. Бонч-Бруевича, Балтийский институт экологии политики и права.

Изучение отношения студентов высших учебных заведений г. Санкт-Петербурга проводилось на основе информации, полученной в результате обработки ответов респондентов на несколько вопросов. Вопрос, насколько уверенно чувствуют себя студенты вузов в современном мире, позволяет оценить результативность и проблемы социализации и социальной адаптации современной студенческой молодежи в таком российском мегаполисе, как Санкт-Петербург.

Состояние социальных возможностей для включения студенческой молодежи в процессы, происходящие в среде ее жизнедеятельности, и отражение этого состояния в ее сознании, доведенность до ее ощущений, определяющая реалии ее социализации, позволяют оценить вопросы: «Как Вы думаете, можете ли Вы влиять своей личной активностью на то, что происходит в обществе, в Вашем городе, в учебном заведении?» и «Каким образом Вы принимаете участие в общественной жизни учебного заведения?».

Поскольку любые действия людей в обществе институционально обусловлены и организационно оформлены, постольку важную функцию в обществе выполняют молодежные организации, помогая подрастающему поколению в процессе социализации и социальной адаптации. Оценке их роли в жизни исследуемой группы молодежи способствует вопрос: «Какие молодежные организации, объединения, учреждения Вы знаете?»

И, наконец, способ проведения свободного времени, который является индикатором интересов и ценностных ори-

ентаций молодых людей, характеризуется при помощи ответов на вопрос: «Как Вы проводите свое свободное время?».

Обратимся к интегральному вопросу — о том, как студенты высших учебных заведений г. Санкт-Петербурга чувствуют себя в современной жизни.

Как видно из распределения ответов, представленных в табл. 1, большинство студентов вузов чувствуют себя в современной жизни уверенно (44,14%). Вариант ответа «скорее уверенно» выбрали еще 41,38% респондентов.

7,59% студентов учебных заведений высшего профессионального образования чувствуют себя в современной жизни неуверенно, а 6,21% опрошенных выбрали вариант ответа «по-другому». Безусловно, данным группам молодых людей необходима поддержка со стороны семьи и других институтов общества, с тем чтобы эти молодые люди обрели большую уверенность в себе, в своих силах. Такая поддержка даст возможность этим группам молодежи преодолеть трудности социальной адаптации и им будет легче адаптироваться также и в профессиональной сфере.

В целом же можно констатировать, что подавляющее большинство опрошенных молодых людей (85,52%) чувствуют себя в современном обществе вполне уверенно. Данный факт дает основания предположить, что большинство петербургских студентов будет иметь достаточно сил для того, чтобы пройти социальную и профессиональную адаптацию.

Уверенность в своих силах впоследствии должна будет обратиться в дела и поступки, из которых складывается и жизнь человека, и ткань общественной жизни. Учеба в вузе должна предоставлять деятельностные социальные лифты и площадки, позволяющие молодому человеку пробовать свои силы, осваивать предлагаемые обществом формы реализации жизненной позиции, т. е. показывающие и обучающие молодежь тому, как намерения людей перерастают в их деятельность.

Таблица 1

**Распределение ответов на вопрос: «Как вы чувствуете себя в современной жизни?»  
(можно отметить только один вариант)**

Вариант ответа	Количество ответов	%
Уверенно	64	44,14
Скорее уверенно	60	41,38
Неуверенно	11	7,59
По-другому	9	6,21

Таблица 2

**Распределение ответов на вопрос: «Как вы думаете,  
можете ли вы своей личной активностью влиять на то,  
что происходит в обществе, в вашем городе, в учебном заведении?»  
(можно отметить только один вариант)**

Вариант ответа	Количество ответов	%
Да	71	48,97
Нет	25	17,24
Затрудняюсь ответить	45	31,03

Поэтому обратимся к вопросам, которые показывают уровень социальной активности опрошенных молодых людей. Сначала — к мнению респондентов о возможности их влияния на общественную жизнь.

Большая часть ответивших на вопрос респондентов считает (табл. 2), что может влиять на события, происходящие в городе, учебном заведении и обществе своей личной активностью (48,97%).

Группа респондентов с прямо противоположным мнением (отрицательный ответ) составляет 17,24%. Затруднились с ответом 31,03% респондентов. Это — скорее пассивная часть молодежи, которая либо уже имеет отрицательный опыт попыток реализации своих намерений, либо еще не предпринимала таких попыток. Мнение первой группы сигнализирует о том, что имеющаяся совокупность социальных структур, форм и отношений ныне еще не достаточна для вовлечения молодежи в общественную жизнь, вторая — об определенной отвлеченности довольно большой группы молодых людей от социальной деятельности. Причинный ряд этой позиции может включать и неверие в собственные силы, и социальную инфантильность,

и недоверие социальным структурам и т. п., что в общем и целом можно отнести как к недоработкам воспитания и социализации, так и к недостаточности имеющегося социального пространства для включения в него активности молодого человека.

Факт, что количество респондентов, считающих себя способными повлиять своей личной активностью на процессы, происходящие в обществе, родном городе, учебном заведении, и респондентов, которые так не считают, распределились примерно поровну (48,97% и 48,27% соответственно), говорит о некой половинчатости имеющихся сегодня социальных возможностей (объективных и субъективных) для самореализации молодежи. Поэтому социально-позитивное будущее — за совершенствованием как воспитательных средств, так и развития социальной инфраструктуры молодежной деятельности.

Сегодня в России в направлении создания возможностей для вовлечения молодежи в общественную жизнь делается немало — начиная от избрания молодых людей депутатами в высший представительный орган государства, Государственную Думу, и заканчивая их

участием в школьном или студенческом самоуправлении. Это и отражается во мнении почти половины респондентов как уверенность в собственной возможности влиять на общественную жизнь. В то же время, видимо, либо имеющихся форм недостаточно, либо не хватает индивидуальных импульсов для формирования активной и оптимистичной жизненной позиции почти у половины опрошенных студентов.

Стоит отметить, что в последнее время довольно высокую положительную динамику этой позиции придало развитие формального и неформального добровольчества (волонтерства). Учитывая, что это движение сейчас быстро набирает силу и участников в самых разных видах деятельности, можно заключить, что потенциал активности у российской молодежи весьма велик, остается только придать ей ценностно-идеологическое и структурное оформление. Это повысит социальную активность молодежи, придаст ей уверенность в собственных силах, повысит удовлетворение и веру в возможности общества, тем самым усилит и потенциал социализации, и деятельностный потенциал российского общества.

Теперь конкретизируем этот вопрос, обратив его к реальной деятельности, т. е. проанализируем ответы респондентов об их участии в общественной жизни своего учебного заведения. Участие студентов в общественной жизни учебного заведения характеризует их как молодых людей с активной жизненной позицией. Вовлеченность в общественную жизнь учебного заведения позволяет молодым людям приобретать навыки общения, организаторской деятельности, планирования, развивать ответственное отношение к делу, что в совокупности позволяет им подготовиться к взрослой жизни. Процесс социальной адаптации у таких молодых людей тоже будет проходить успешнее и целенаправленнее.

Итак, большинство опрошенных (59,32%) участвует в жизни вуза, присутствуя на различных мероприятиях (табл. 3). При этом у значительной части

респондентов такое включение происходит эпизодически (44,83%). Это свидетельствует об отсутствии системной, систематической, организованной общественной работы в вузах и недостаточной системе привлечения студентов к общественной работе.

Самыми популярными общественными мероприятиями, в которых студенты вузов регулярно принимают участие, являются спортивные мероприятия и праздники (по 13,79% ответов).

Третье место занимает участие в работе студенческого совета (11,72%).

Далее следует участие в конкурсах — 9,66% респондентов. В организации и проведении дискотек, экскурсий и походов принимают участие по 8,97% студентов вузов соответственно.

5,52% респондентов ответили, что они участвуют в работе общественных объединений.

Таким образом, наибольшая часть молодых людей, обучающихся в вузах, вовлечена в общественную жизнь учебного заведения, участвуя в досугово-развлекательных мероприятиях — такие ответы давались чаще всего. Организация досуга и развлечений тоже необходима для заполнения пространства жизнедеятельности молодежи (о чем подробнее — ниже), однако в этом векторе общественной жизни мало отражается специфика именно *высшего* учебного заведения. Этот момент особо подчеркивается еще одним фактором — участием в научно-практических конференциях, отмеченным лишь однократно и давшим скромную цифру 0,69% от общего числа ответов. Это обязательное направление в деятельности учреждения высшего профессионального образования, как ни странно, пока не обрело должного места в системе образовательных и социализующих средств современного студенчества даже петербургских вузов.

17,24% респондентов дали ответы, свидетельствующие об их работе в общественных объединениях и членстве в студенческих советах. Можно утверждать, что именно данная группа респондентов, занятая более серьезной обще-

**Распределение ответов на вопрос: «Каким образом вы принимаете участие  
в общественной жизни учебного заведения?»  
(можно отметить несколько вариантов)**

Каким образом вы принимаете участие в общественной жизни учебного заведения?	Количество ответов	%
Являюсь членом студенческого совета	17	11,72
Принимаю участие в организации мероприятий	7	4,83
Участвую в мероприятиях:		
Всего из них:	86	59,32
экскурсии, туристические походы	13	8,97
КВН	5	3,45
праздники (Новый год, памятные даты)	20	13,79
конкурсы	14	9,66
дискотеки	13	8,97
спортивные соревнования	20	13,79
научно-практические конференции	1	0,69
Принимаю участие в работе общественных объединений	8	5,52
Принимаю участие в мероприятиях эпизодически	65	44,83

Таблица 4

**Распределение ответов на вопрос: «Какие молодежные организации,  
объединения, учреждения вы знаете?»  
(открытый вопрос, можно дать несколько вариантов ответа)**

Молодежные организации, объединения, учреждения	Количество ответов	%
Городской студенческий совет	82	56,55
Профком	15	10,34
Дом молодежи	8	5,52
«Молодежное яблоко»	8	5,52
«Наш выбор»	7	4,83
«Наши»	5	3,45
12 коллегий	3	2,07
«Молодая гвардия»	3	2,07
Клубы	2	1,38
«Союз сварщиков»	2	1,38
«Право молодых»	1	0,69
«Бизнес-молодость»	1	0,69
«Этнос»	1	0,69
ISIC	1	0,69
«Россия молодая»	1	0,69
Green pease	1	0,69
«Атмосфера»	1	0,69
«Селигер»	1	0,69
Секты	1	0,69
«Гвардия молодая»	1	0,69

ственной деятельностью, имеет возможность приобретения опыта, весьма полезного для дальнейшей социальной и профессиональной адаптации.

Следующий вопрос — о молодежных организациях. Присутствуя и принимая участие в жизни молодежи, такие организации поддерживают молодых людей в период становления личности, выполняя двоякую роль. С одной стороны, они институализируют общественное представительство и социальную защиту интересов молодежи, а с другой, — предоставляют ей общественную (и даже политическую) площадку для самореализации и обретения социального опыта включения в общественные процессы и отношения.

Данный вопрос был открытым, респондентам не предлагались варианты ответов. Это дало возможность увидеть количество известных в молодежной среде и названных молодежных организаций. Как видно из табл. 4, студенты петербургских вузов отметили 20 организаций, деятельность которых связана с молодежью.

Итак, первое место в этом списке занимает Городской студенческий совет (56,55%). На втором месте — профкомы (10,34%).

Дом молодежи и организация «Молодежное яблоко» разделили третье место, каждый из них был отмечен 5,52% участников опроса. Четвертое место занимает организация «Наш выбор», которую назвали 4,83% респондентов. Замыкает пятерку лидеров организация «Наши» с показателем 3,45% опрошенных.

К группе молодежных организаций, объединений и учреждений, каждую из которых назвали по 2,07% студентов, относятся «Молодая гвардия» и «12 коллегий». К еще менее известным в среде петербургских студентов надо отнести «Клубы» и «Союз сварщиков», с которыми знакомы по 1,38% респондентов. И наименее упоминаемыми молодежными организациями стали «Право молодых», «Селигер», Green rease и некоторые другие, замыкающие таблицы.

В целом можно отметить, что уровень информированности вузовских студентов о молодежных организациях, работающих в городе Санкт-Петербурге, весьма невысок. Часто респонденты в качестве молодежных организаций называли неспециализированные организации, не точно определяя род их деятельности. Следовательно, у большинства опрошенных участников молодежные организации не играют важной роли в жизни, не присутствуют в системе социального пространства, не рассматриваются ни как площадка или ресурс для самореализации, ни как трибуна для отстаивания социально-групповых интересов. Соответственно, они отсутствуют в процессе социализации и социальной адаптации.

Наконец, обратимся к вопросу о том, как студенты вузов проводят свое свободное время. Известно, что досуг, при условии его правильной организации, — неоценимый фактор в функционировании, восприятии и присвоении молодежью ценностей духовной культуры. Он же — мощный криминогенный фактор в условиях, когда социально-культурное пространство пусто, и человеку, особенно молодому, некуда пойти и нечем заняться. Поэтому проблема досуга — это не только и не столько проблема свободного времени, его использования или проведения, сколько проблема освоения, воспроизводства и развития, даже просто заполнения, культурного пространства, формирования позитивной активности молодежной части населения. Это также вопрос о возможности ее творческой реализации.

Заданный вопрос был открытым, респондентам не предлагались варианты ответов.

Как видно из табл. 5, большинство респондентов отдают свое свободное время друзьям (15,17%). На втором месте в приоритетных способах проведения свободного времени у студентов петербургских вузов находятся занятия спортом (14,48%).

Третье место в распределении ответов на данный вопрос занимает работа (13,10%). На четвертом месте рас-



положился общий ответ — гуляю (13,10%). Такой способ проведения свободного времени, как чтение, оказался на пятом месте (11,72%).

Пятерка приоритетных способов проведения свободного времени позволяет заключить, что большая часть респондентов проводит время с пользой, отдавая его занятиям, развивающим духовные и интеллектуальные способности. В то же время данная часть респондентов не забывает и о развлечениях (выбирая «гуляю»).

Далее — по нисходящей. Театр, музеи, кино отметили 6,90% опрошенных. Еще меньшее количество студентов на вопрос о свободном времени ответили, что отдыхают на природе (5,52%).

Занимаются музыкой и посвящают время походам по 4,14% вузовских студентов соответственно. Тренировки занимают свободное время у 3,45% респондентов. Интернету отдали предпочтение 2,76% опрошенных. И, наконец, такие варианты проведения досуга, как сноубординг, самопознание и тренинги, упомянуты единично.

В целом можно выделить варианты досуга, способствующие социализации, социальной и профессиональной адаптации молодых людей, и отметить степень причастности к ним петербургских студентов: спорт — 14,48%, чтение — 11,72%, работа — 13,10%, культурные мероприятия, выставки — 7,3%, занятия музыкой — 4,14%, театр, музеи, кино — 6,90%, походы — 4,14%, самопознание, тренинги — 0,69%. Как видно из распределения ответов на этот вопрос, значительная часть петербургского студенчества выбирает в качестве приоритетных занятий в свободное время варианты досуга, способствующие успешной социализации и социальной и профессиональной адаптации.

Вместе с тем, учитывая специфику именно *вузовского*, т. е. наиболее интеллектуального, студенчества вкупе с такой его особенностью, как пребывание в городе Санкт-Петербурге, культурной столице России, с его фантастически развитой инфраструктурой

культуры, эти показатели на уровне 7–14% вузовской молодежи, приобщенной к его духовному богатству, прямо скажем, вызывают некоторое разочарование и большую озабоченность. Выясняется, что сокровища культурной столицы и ее наиболее «окультуренная» молодежь сосуществуют в значительной мере как бы в параллельных мирах, а культурная социализация с ее огромным потенциалом в городе Петербурге пока остается, по большому счету, лишь потенциальной возможностью. Следовательно, одно из главных направлений Стратегии государственной молодежной политики, утвержденной Правительством РФ в 2006 г. на перспективу до 2016 г., по вовлечению и информированию молодежи о возможностях самореализации в России и сегодня не потеряло свою актуальность.

Подводя общий итог проведенному исследованию, можно констатировать, что студенческая молодежь Санкт-Петербурга мало включена в общественную жизнь города и страны в целом, а самое главное — не очень-то и стремится принимать в ней активное участие. При этом потенциал активности у российской молодежи весьма велик, о чем свидетельствует быстрый рост популярности добровольчества. Однако несмотря на то, что уже сегодня в России в направлении создания возможностей для вовлечения молодежи в общественную жизнь есть серьезные достижения, тем не менее ей пока не хватает ценностно-идеологического и структурного оформления.

Уровень информированности вузовских студентов о молодежных организациях, работающих в городе Санкт-Петербурге, весьма невысок. Культура использования молодежных организаций в качестве инструментов защиты своих социально-групповых интересов и площадок для самореализации просматривается слабо.

В общественной активности студенчества города заметно преобладание досуговых и развлекательных форм. Включение студентов в общественную жизнь вузов носит преимущественно эпизоди-

**Распределение ответов на вопрос: «Как вы проводите свое свободное время?»  
(открытый вопрос, можно дать несколько вариантов ответа)**

Как вы проводите свое свободное время?	Количество ответов	%
С друзьями	22	15,17
Занимаюсь спортом	21	14,48
На работе	19	13,10
Гуляю	19	13,10
Читаю книги	17	11,72
Отдыхаю	13	8,97
Театр/музеи/кино	10	6,90
Отдыхаю на природе	8	5,52
Походы	6	4,14
Музыка	6	4,14
Тренировки	5	3,45
Интернет	4	2,76
Сноубординг	1	0,69
Самопознание	1	0,69
Тренинги	1	0,69

ческий характер. В числе мероприятий, отмеченных наибольшей популярностью и посещаемостью, практически отсутствуют специфически-вузовские, научные события, призванные стимулировать интеллектуальную активность будущих специалистов с высшим образованием, освоение культуры и форм интеллектуальной деятельности, а значит, в целом хромает обеспечение общественно-интеллектуальной социализации вузовской молодежи.

Петербургские студенты, к сожалению, слабо используют огромный духовный потенциал культурной столицы страны.

Указанные факторы способны отрицательно сказаться на социальной адаптации выпускников вузов после студенческой скамьи, на их перспективах личного и профессионального роста и успешности в жизни. Следовательно, задача вовлечения молодежи в общественную жизнь и ее информирование о потенциальных возможностях развития в России, поставленная в Стратегии государственной молодежной политики,

сегодня еще не решена и не потеряла свою актуальность.

И тем не менее, уровень и качество социального самочувствия петербургского студенчества внушают оптимизм, одновременно давая в целом положительную оценку имеющейся социализационной среде. Значительная часть будущей интеллектуальной и профессиональной элиты страны, на которую возлагаются надежды и ответственность за ее будущее, чувствует себя в современном обществе вполне уверенно. Это не просто позитивный индикатор социального климата, показывающий наличный уровень объективных условий и возможностей, создаваемых обществом для социализации и социальной адаптации своего подрастающего поколения. Но также данный факт, с одной стороны, указывает направление и степень актуальности дальнейшей работы общественных структур по обеспечению успеха социализации российской молодежи. А с другой, — дает возможность полагать, что большинство петербургских

студентов будет иметь достаточно сил для дальнейшей социальной и профес-

сиональной адаптации и обретения своего места в обществе.

## Литература

1. Гегель Л. А., Зубков В. И., Николаев Г. Г. Ценностные ориентации российской студенческой молодежи: социально-политический и образовательный аспекты (отчет о Всероссийском исследовании). М.: Типография «Парадиз», 2008.
2. Лисовский В. Т. Советское студенчество: Социологические очерки. М.: Высшая школа, 1990.
3. Лисовский В. Т. Социальные изменения в молодежной среде // *Credo new*. 2002. № 1.
4. Сазонов И. Е., Никифорова Е. Е. Сформированность профессиональных планов выпускников общеобразовательных учреждений Санкт-Петербурга (по материалам социологических исследований) // *Credo new*. 2012. № 2.
5. Сазонов И. Е., Никифорова Е. Е. Сформированность профессиональных планов выпускников общеобразовательных учреждений Санкт-Петербурга (по материалам социологических исследований) (продолжение) // *Credo new*. 2012. № 3.

## References

1. Gegel L. A., Zubkov V. I., Nikolaev G. G. Valuable orientations of the Russian student's youth: socio-political and educational aspects (report on the Russian research). M.: JSC Printing House Paradiz, 2008.
2. Lisovsky V. T. Soviet students: Sociological sketches. M.: Higher school, 1990.
3. Lisovsky V. T. Social changes in the youth environment // *Credo new*. 2002. N 1.
4. Sazonov I. E., Nikiforova E. E. Formation of professional plans of graduates of educational institutions of Saint-Petersburg (on materials of sociological researches) // *Credo new*. 2012. N 2.
5. Sazonov I. E., Nikiforova E. E. Formation of professional plans of graduates of educational institutions of Saint-Petersburg (on materials of sociological researches) // *Credo new*. 2012. N 3.

**Г. А. Евдонин**  
**С. С. Мамедова**

**G. A. Evdonin**  
**S. Mamedova**

# Модель управления качеством образования

## Model of Quality Management Education

### Евдонин Геннадий Александрович

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)  
Доцент кафедры математики и моделирования социально-экономических процессов  
Кандидат технических наук  
kmimsep@szags.ru

### Мамедова Сусань Сахакен кызы

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)  
Аспирант кафедры математики и моделирования социально-экономических процессов  
mamedova9191@mail.ru

### Evdonin Guennady Aleksandrovich

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg)  
Associate professor of the Chair of mathematics and modeling of social and economic processes  
PhD Technical Sciences.  
kmimsep@szags.ru

### Mamedova Susan

North-West Institute of Management — branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg)  
Graduate student of the Chair of Mathematics and Modeling Social and Economic Processes  
mamedova9191@mail.ru

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

формирование установки, управление качеством образования, мотивация

### KEY WORDS

the formation of the attitude, management quality of education, motivation

### РЕФЕРАТ

В статье рассматривается ключевой аспект управления качеством образования: формирование установки в студенческой группе. Под установкой авторы понимают отношение индивида к каким-либо фактам действительности. В данном случае — отношение студентов к процессу обучения (приобретения знаний).

На основе составленной системы дифференциальных уравнений исследуется влияние на установку таких факторов, как:

- направленность воспитательной работы;
- состав группы, т. е. доли студентов с различными исходными значениями установки.

### ABSTRACT

Consider a key aspect of management quality of education: the formation of attitude in the group of students. By attitude the authors understand the relation of the individual to any facts of reality. In this case — position of students to the learning process (acquiring of knowledge).

Based on a system of differential equations we research the influence on the attitude such factors as:

- direction of educational work;
- structure of the group, that is the proportion of students with different initial values of the setting.

Проблема управления качеством образования является актуальной, так как потребность в действительно хорошо подготовленных специалистах на рынке труда существует всегда.

Качество высшего образования зависит от многих факторов:

- уровень школьной подготовки;
- равная доступность высшего образования для выпускников средних школ, позволяющая набирать способных, перспективных студентов;

- востребованность специалистов с высшим образованием и их статус в обществе, сравнительно высокий уровень заработной платы;
- создание в обществе (посредством СМИ) атмосферы уважительного отношения к труду специалистов, престижность профессий, требующих высокой квалификации;
- содержание и качество учебных программ и образовательных стандартов, их безусловное выполнение, освобождение от студентов, не выполняющих учебные планы;
- состав и квалификация профессорско-преподавательского состава;
- направленность воспитательной работы и др.

Основная часть перечисленных составляющих, определяющих качество образования, подлежит управляющему воздействию со стороны государства и определяется его политикой в области образования.

В данной работе рассмотрен частный, но весьма важный (ключевой) аспект управления качеством образования, который может быть реализован в стенах одного отдельно взятого вуза.

Предметом рассмотрения в статье является создание необходимой мотивации и формирование у студентов установки на приобретение знаний.

Под термином установка понимается отношение индивида к каким-либо фактам социальной действительности. В нашем случае — отношение студентов к учебному процессу.

За основу взята модель формирования установки в референтной группе, разработанная в лаборатории математической социологии ЦЭМИ РАН под руководством Ю. Н. Гаврильца [1; 4; 6].

Рассмотрим студенческую группу из  $N$  человек. В группе выделим три подгруппы фиксированной численности  $N_i$ . Члены каждой подгруппы имеют одинаковые установки  $x_i = x_i(t)$ :

1. «Отличники»  $X_1$  — студенты, которые пришли в вуз за знаниями.
2.  $X_2$  — студенты, еще не определившиеся в своих жизненных позициях. Этот тип особенно подвержен внешнему влиянию — примеру товарищей, воспитательно-му воздействию. Назовем их условно «оппортунистами».
3. «Бездельники»  $X_3$  — студенты, которые не нацелены на учебу. Они пришли в вуз лишь для того, чтобы пообщаться с товарищами и как-нибудь получить «корочки».

На изменение установки студентов влияют три основных фактора:

1. самосознание (внутренний стандарт индивида-студента),
2. мнения членов группы,
3. внешний ориентир.

Каждый индивид имеет свой внутренний стандарт, свои исходные принципы, от которых его текущая установка может отклоняться в ту или иную сторону. Пусть  $b_i$  — внутренний стандарт индивида из подгруппы  $i$  ( $i = 1, 2, 3$ ). Тогда  $b_i - x_i$  — есть отклонение наблюдаемой величины установки  $x_i$  от внутреннего стандарта индивидов в подгруппе  $i$ .

Кроме того каждый индивид, может быть и неосознанно, сопоставляет текущее значение своей установки с установками лиц своего ближайшего окружения. Это тоже порождает стремление индивида изменить установку в сторону средней установки в группе.

Пусть  $\lambda_k = \frac{N_k}{N}$  — доля участников подгруппы  $k$  ( $k = 1, 2, 3$ ) от общего числа студентов в группе  $N$ .

Разность  $\sum_k \lambda_k x_k - x_i$  — есть отклонение от средней установки в группе.

Имеется еще и «навязываемый извне» внешний стандарт — ориентир, находящийся за пределами группы.

Пусть  $c$  — внешний стандарт, под которым будем понимать ориентиры, навязываемые студентам направленностью воспитательной работы.

В случае, если установка  $x_i$  индивида из подгруппы  $i$  не совпадает с внешним стандартом  $c$ , появляется отклонение  $c - x_i$  собственной установки  $x_i$  от внешнего стандарта.

Параметры влияния:

- коэффициент влияния группы —  $A$  (подражательный эффект);
- коэффициент следования собственному мнению —  $B$ ;
- коэффициент влияния «внешнего стандарта» —  $C$ .

Под действием трех вышеперечисленных факторов за время  $\Delta t$  возникает изменение  $\Delta x_i$  установки  $x_i$ :

$$\Delta x_i = \left[ A_i \left( \sum_k \lambda_k x_k - x_i \right) + B_i (b_i - x_i) + C_i (c - x_i) \right] \Delta t, \quad (1)$$

где  $A_i$  — коэффициент подражания группе,  $A_i > 0$ ;  $B_i$  — коэффициент самостоятельности,  $B_i > 0$ ;  $b_i$  — внутренний стандарт индивида из подгруппы  $i$ ;  $C_i$  — коэффициент склонности к внешнему влиянию,  $C_i \geq 0$ ;  $c$  — внешний стандарт, одинаковый для всех.

$$\lambda_k \geq 0, \quad \sum_k \lambda_k = 1 \quad x_i(t_0) = x_i 0,$$

$$i \in x[1, 2, 3], \quad k \in x[1, 2, 3].$$

Разделив на  $\Delta t \neq 0$  полученное выражение (1) и перейдя к пределу, получим линейное дифференциальное уравнение с постоянными коэффициентами:

$$\frac{dx_i}{dt} = A_i \left( \sum_k \lambda_k x_k - x_i \right) + B_i (b_i - x_i) + C_i (c - x_i), \quad (2)$$

$i \in x[1, 2, 3]$ .

В совокупности при  $i \in x[1, 2, 3]$  эти уравнения образуют систему:

$$\begin{cases} \frac{dx_1}{dt} = A_1 \left( \sum_{k=1}^3 \lambda_k x_k - x_1 \right) + B_1 (b_1 - x_1) + C_1 (c - x_1); \\ \frac{dx_2}{dt} = A_2 \left( \sum_{k=1}^3 \lambda_k x_k - x_2 \right) + B_2 (b_2 - x_2) + C_2 (c - x_2); \\ \frac{dx_3}{dt} = A_3 \left( \sum_{k=1}^3 \lambda_k x_k - x_3 \right) + B_3 (b_3 - x_3) + C_3 (c - x_3). \end{cases} \quad (3)$$

Система (3) дает математическое описание эволюции установок  $x_i$  подгрупп  $N_i$ . Проинтегрировав уравнения, входящие в систему (3), получим функции  $x_i(t)$ , показывающие изменение установок во времени.

### Выбор параметров модели

Сначала определим значения коэффициентов  $A_i$ ,  $B_i$ ,  $C_i$ . Первоначально будем отталкиваться от значений параметров, полученных эмпирическим путем и опубликованных в работе Ю.Н. Гаврильца и Ю.В. Фоминой ( $A = 0,218$ ;  $B = 0,03$ ;



$C = 0,114$ ) [4]. Эти значения рассматриваем как ориентиры, определяющие «порядок величин». Уточним их:

$A_i$  — коэффициент подражания группе. Более остальных студентов подвержены влиянию товарищей «оппортунисты», так как они пока еще не определились с приоритетами, для них возьмем самое высокое значение коэффициента подражания —  $A_2 = 0,25$ . «Отличники» менее подвержены влиянию товарищей, они ориентированы на учебу, поэтому и коэффициент влияния мнения группы меньше, чем у «оппортунистов» —  $A_1 = 0,22$ . У «бездельников» самое низкое значение данного коэффициента —  $A_3 = 0,21$ , они не хотят учиться и не намерены следовать положительному примеру остальных студентов.

$B_i$  — коэффициент самостоятельности индивида. Коэффициент следования собственному стандарту довольно высокий у «отличников», пусть  $B_1 = 0,1$ . Тогда  $B_3 = 0,15$ , так как «бездельникам» еще труднее отказаться от своего внутреннего стандарта, они не желают проявлять интерес к учебе. Самое низкое значение коэффициента самостоятельности у «оппортунистов» —  $B_2 = 0,03$ , у них просто нет пока устойчивого внутреннего стандарта в отношении учебы.

$C_i$  — коэффициент склонности к внешнему влиянию. Значение данного коэффициента зависит от характера внешнего влияния. Допустим, что это влияние деструктивно, тогда самое высокое значение коэффициента будет у бездельников —  $C_3 = 0,2$ , они легко воспринимают ориентиры, далекие от учебы. Немного меньше будет значение коэффициента влияния внешнего стандарта для «оппортунистов» —  $C_2 = 0,15$ , и наименьшее значение данного коэффициента при деструктивном внешнем влиянии у «отличников» —  $C_1 = 0,08$ . При позитивной направленности воспитательной работы эти коэффициенты будут другими.

Для начала будем рассматривать группу, в которой доля «отличников» —  $\lambda_1 = 0,2$ , «оппортунистов» —  $\lambda_2 = 0,5$ , «бездельников» —  $\lambda_3 = 0,3$ . Такая структура свойственна большинству студенческих групп.

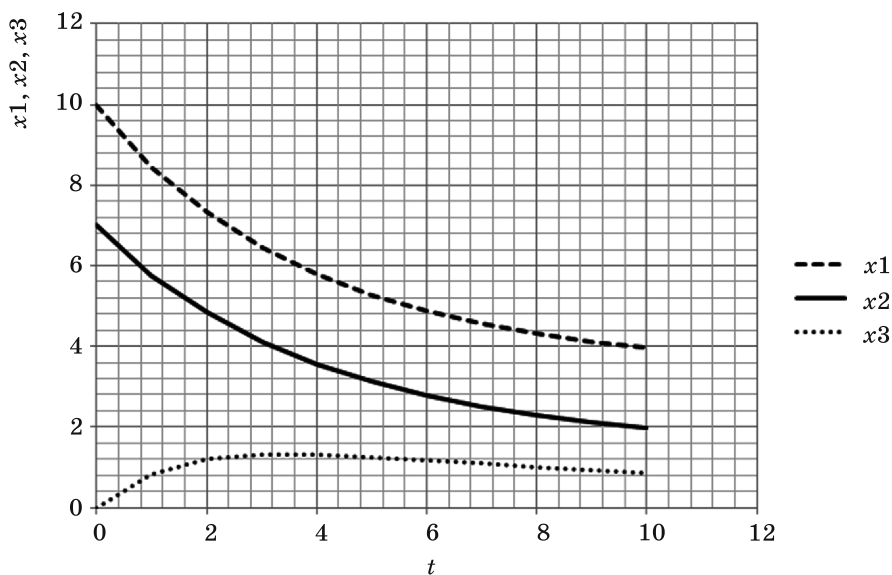


Рис. 1. Динамика изменения установки. Сценарий 1

( $\lambda_1 = 0,2$ ;  $\lambda_2 = 0,5$ ;  $\lambda_3 = 0,3$ ;  $A_1 = 0,22$ ;  $A_2 = 0,25$ ;  $A_3 = 0,21$ ;  $B_1 = 0,1$ ;  $B_2 = 0,03$ ;  $B_3 = 0,15$ ;  $C_1 = 0,08$ ;  $C_2 = 0,15$ ;  $C_3 = 0,2$ ;  $C = 0$ )

Теперь надо определить шкалу измерения установки. Воспользуемся десятибалльной. В начале учебы все «отличники» нацелены на получение знаний. Их установка —  $x_1(0) = 10$ , «бездельников» не интересует учеба, поэтому —  $x_3(0) = 0$ , а начальную установку «оппортунистов» примем —  $x_2(0) = 7$ .

Внешний стандарт может навязывать ложные приоритеты и отвлекать студентов от учебы, тогда  $c = 0$ . Но может и способствовать формированию надлежащей установки, тогда  $c = 9$ .

### Моделирование и интерпретация сценариев

Для того чтобы проанализировать влияние основных факторов на эволюцию установки, рассмотрим несколько сценариев с различными внешними стандартами и различным составом групп.

#### Сценарий 1

Значения параметров модели возьмем те, которые определили ранее. В данном сценарии влияние внешнего стандарта деструктивно ( $c = 0$ ).

Система дифференциальных уравнений, описывающая эволюции установок трех подгрупп студентов, примет следующий вид:

$$\begin{cases} \frac{dx_1}{dt} = A_1 \left( \sum_{k=1}^3 \lambda_k x_k - x_1 \right) + B_1 (b_1 - x_1) + C_1 (c - x_1); \\ \frac{dx_2}{dt} = A_2 \left( \sum_{k=1}^3 \lambda_k x_k - x_2 \right) + B_2 (b_2 - x_2) + C_2 (c - x_2); \\ \frac{dx_3}{dt} = A_3 \left( \sum_{k=1}^3 \lambda_k x_k - x_3 \right) + B_3 (b_3 - x_3) + C_3 (c - x_3). \end{cases} \quad (4)$$

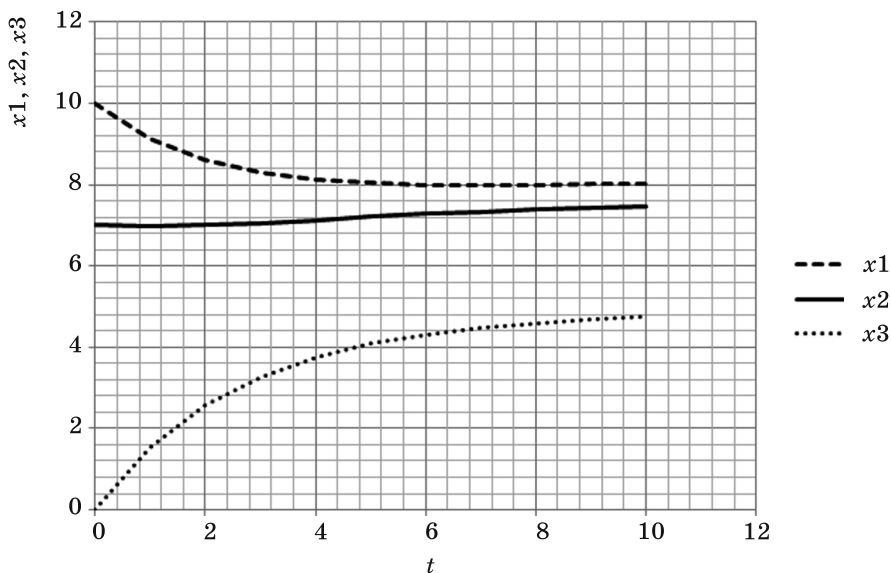


Рис. 2. Динамика изменения установки. Сценарий 2

( $\lambda_1 = 0,2$ ;  $\lambda_2 = 0,5$ ;  $\lambda_3 = 0,3$ ;  $A_1 = 0,22$ ;  $A_2 = 0,25$ ;  $A_3 = 0,21$ ;  $B_1 = 0,1$ ;  $B_2 = 0,03$ ;  $B_3 = 0,15$ ;  $C_1 = 0,1$ ;  $C_2 = 0,15$ ;  $C_3 = 0,08$ ;  $C = 9$ )

Решив эту систему, получаем следующие функции  $x_1(t)$ ,  $x_2(t)$ ,  $x_3(t)$ , показывающие изменение установок во времени (см. рис. 1):

$$\begin{cases} x_1 = 5,2021e^{-0,215t} + 0,6206e^{-0,535t} + 0,8365e^{-0,408t} + 3,3408; \\ x_2 = 5,0881e^{-0,215t} + 0,9068e^{-0,535t} - 0,3721e^{-0,408t} + 1,3772; \\ x_3 = 2,6654e^{-0,215t} - 3,1942e^{-0,535t} - 0,0445e^{-0,408t} + 3,3408. \end{cases}$$

То есть под воздействием большой доли «бездельников»  $X_3$  и деструктивного влияния внешнего стандарта «отличники»  $X_1$ , изначально настроенные на получение знаний, скатываются до приемлемости очень низкого балла, их установка опустилась с 10 до 3,97. «Оппортунисты»  $X_2$  обнаружили дрейф (изменение установки) в сторону «бездельников»  $X_3$ , значение их установки упало с 7 до 1,97. Установка «бездельников»  $X_3$  благодаря влиянию товарищей незначительно изменилась в лучшую сторону — с 0 до 0,87.

### Сценарий 2

При сохранении в основном значений параметров модели предположим, что направленность воспитательной работы кардинально изменилась. Влияние внешнего стандарта более не деструктивно, т. е. воспитательная работа нацелена на формирование убеждения, что учеба — главное дело жизни студента. Это выражается в том, что внешний стандарт принят равным 9 ( $c = 9$ ). При этом коэффициенты  $C_1, C_2, C_3$  — отношения к внешнему стандарту, претерпят изменения.

Значение коэффициента внешнего влияния для «отличников» станет выше —  $C_1 = 0,1$ . Эта категория студентов в таком случае будет более восприимчива к внешнему влиянию, так как их усилия не остаются незамеченными, их поощряют,

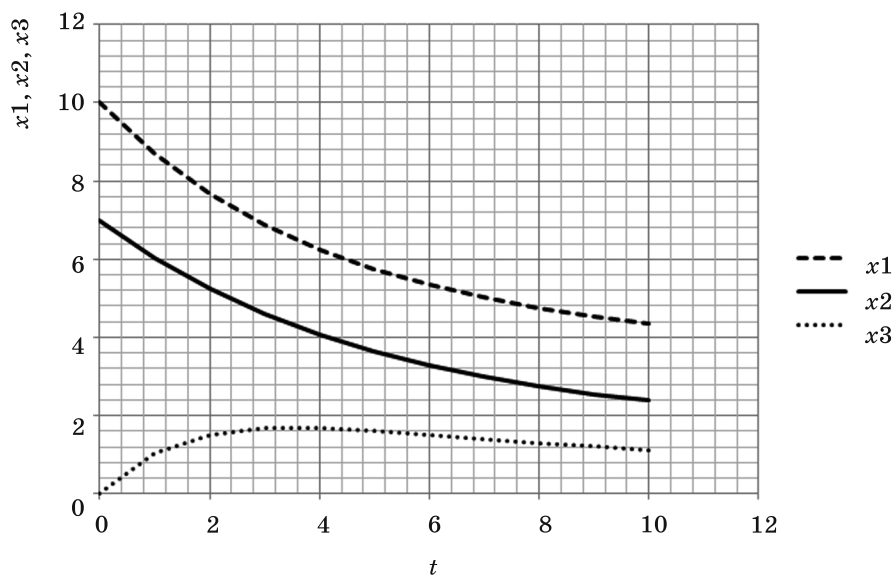


Рис. 3. Динамика изменения установки. Сценарий 3

( $\lambda_1 = 0,2$ ;  $\lambda_2 = 0,7$ ;  $\lambda_3 = 0,1$ ;  $A_1 = 0,22$ ;  $A_2 = 0,25$ ;  $A_3 = 0,21$ ;  $B_1 = 0,1$ ;  $B_2 = 0,03$ ;  $B_3 = 0,15$ ;  $C_1 = 0,08$ ;  $C_2 = 0,15$ ;  $C_3 = 0,2$ ;  $C = 0$ )

ставят в пример, пропагандируют их опыт. Внешний стандарт «отличников»  $X_1$  практически соответствует значению внешнего стандарта.

Для «оппортунистов» значение коэффициента внешнего влияния останется  $C_2 = 0,15$ . «Неопределившиеся» более всего подвержены внешнему влиянию.

«Бездельники» менее восприимчивы к призывам «взяться за работу», чем к призывам «развлекаться», поэтому для них значение коэффициента внешнего влияния будет наименьшим  $C_3 = 0,08$ .

Начальные установки (начальные условия) остаются прежними, как в Сценарии 1:  $x_1(0) = 10$ ,  $x_2(0) = 7$ ,  $x_3(0) = 0$ .

Составим систему дифференциальных уравнений для Сценария 2, аналогичную (4). Решив ее, найдем функции  $x_1(t)$ ,  $x_2(t)$ ,  $x_3(t)$  — изменения установок во времени. Графики этих функций приведены на рис. 2.

Установка «отличников»  $X_1$  из-за влияния большего числа «бездельников» в группе изменилась в худшую сторону — с 10 до 8,03, однако не так сильно, как в Сценарии 1 (при деструктивном влиянии внешних ориентиров). «Оппортунисты» продемонстрировали тенденцию, противоположную Сценарию 1, теперь их установка эволюционирует в сторону возрастания — с 7 до 7,48. Благодаря положительному воздействию воспитательной работы, даже ненастроенные на учебу «бездельники» изменили свою позицию в направлении минимального получения знаний, их установка поднялась с 0 до 4,74.

### Сценарий 3

При сохранении в основном значений параметров модели таких же, как в Сценарии 1, предположим, что изменился состав студенческой группы. Теперь «отличники»  $X_1$  составляют все те же 20% группы ( $\lambda_1 = 0,2$ ), «оппортунисты»  $X_2$  — 70% ( $\lambda_2 = 0,7$ ) и «бездельники»  $X_3$  — 10% ( $\lambda_3 = 0,1$ ). Следовательно, студентов, ненацеленных

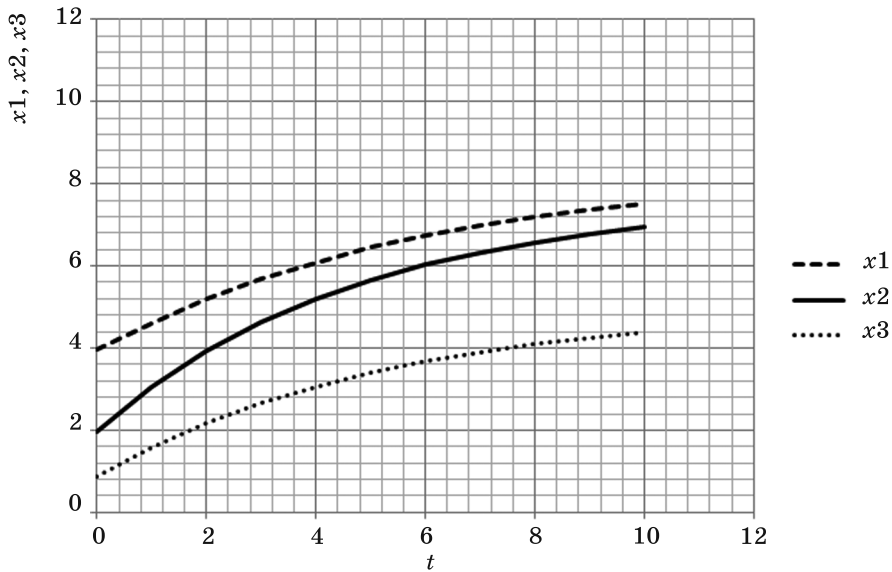


Рис. 4. Динамика изменения установки. Сценарий 4

( $\lambda_1 = 0,2$ ;  $\lambda_2 = 0,5$ ;  $\lambda_3 = 0,3$ ;  $A_1 = 0,22$ ;  $A_2 = 0,25$ ;  $A_3 = 0,21$ ;  $B_1 = 0,1$ ;  $B_2 = 0,03$ ;  $B_3 = 0,15$ ;  $C_1 = 0,1$ ;  $C_2 = 0,15$ ;  $C_3 = 0,08$ ;  $c = 9$ )

на учебу, стало гораздо меньше, при этом количество «неопределившихся» существенно увеличилось.

Внешнее влияние, как и в Сценарии 1, деструктивно. Начальные установки (начальные условия) остаются прежними:  $x_1(0) = 10$ ,  $x_2(0) = 7$ ,  $x_3(0) = 0$ .

После составления и решения системы дифференциальных уравнений получим зависимости установок от времени для Сценария 3, графики которых показаны на рис. 3.

В этом случае под воздействием меньшей, чем в Сценарии 1, доли «бездельников»  $X_3$  и деструктивного влияния внешнего стандарта установка студентов «отличников»  $X_1$  опустилась не так низко, как при большом количестве «бездельников» (с 10 до 3,97) — с 10 до 4,36. Аналогично, значение установки «оппортунистов»  $X_2$  упало с 7 до 2,38. Установка «бездельников»  $X_3$  изменилась в лучшую сторону — с 0 до 1,13.

Таким образом, при меньшем количестве «бездельников» учебные показатели остальных студентов группы растут.

### Моделирование возможности исправления ситуации

Возьмем за отправную точку результаты, полученные в Сценарии 1. Напомним, что под воздействием деструктивного влияния воспитательной работы и большой доли «бездельников» окончательные величины установок приняли следующие значения: «отличники» —  $x_1 = 3,97$ , «оппортунисты» —  $x_2 = 1,97$ , «бездельники» —  $x_3 = 0,87$ .

Чтобы исправить сложившуюся ситуацию, поменяем направленность воспитательной работы на позитивную, т. е. она будет нацелена на формирование у студентов установки учиться.

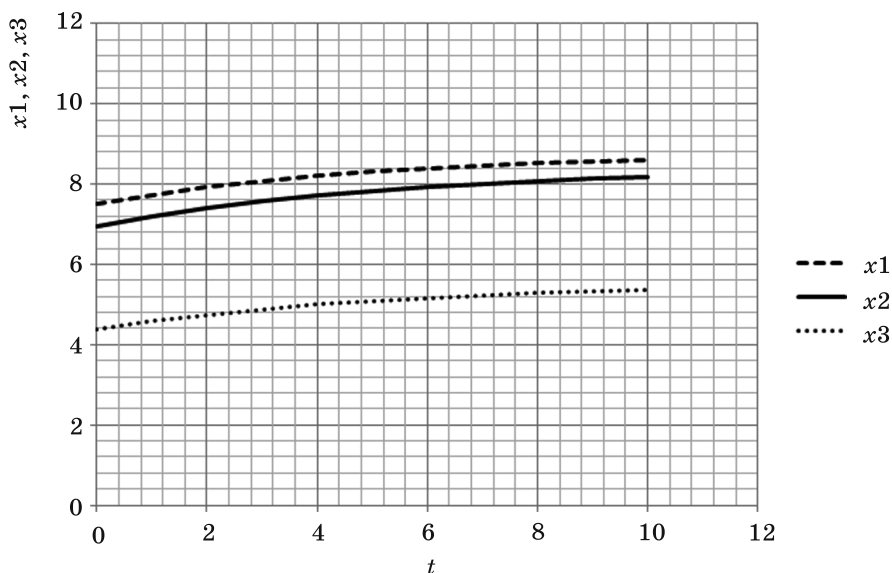


Рис. 5. Динамика изменения установки. Сценарий 5

( $\lambda_1 = 0,2$ ;  $\lambda_2 = 0,7$ ;  $\lambda_3 = 0,1$ ;  $A_1 = 0,22$ ;  $A_2 = 0,25$ ;  $A_3 = 0,21$ ;  $B_1 = 0,1$ ;  $B_2 = 0,03$ ;  $B_3 = 0,15$ ;  $C_1 = 0,1$ ;  $C_2 = 0,15$ ;  $C_3 = 0,08$ ;  $c = 9$ )

### Сценарий 4

Параметры модели примем такими же, как в Сценарии 2, поменяем только начальные условия.

В качестве начальных условий возьмем те значения установок, на которых остановились в Сценарии 1:  $x_1 = 3,97$ ,  $x_2 = 1,97$ ,  $x_3 = 0,87$ .

Продлав еще раз работу по составлению и решению системы дифференциальных уравнений, определим функции  $x_1(t)$ ,  $x_2(t)$ ,  $x_3(t)$  для Сценария 4. Графики этих функций изображены на рис. 4.

Установка «отличников»  $X_1$  благодаря позитивному влиянию внешнего стандарта изменилась в лучшую сторону — с 3,97 до 7,51. Установка «оппортунистов» также эволюционирует в сторону возрастания с 1,97 до 6,94. Даже ненастроенные на учебу «бездельники» несколько изменили свою позицию — их установка поднялась с 0,87 до 4,37.

### Сценарий 5

В данном сценарии добавим к конструктивному воздействию воспитательной работы уменьшение доли «бездельников» (значительная их часть отчислена). «Отличники»  $X_1$  все так же будут составлять 20% студенческой группы ( $\lambda = 0,2$ ), «оппортунисты»  $X_2$  — 70% ( $\lambda_2 = 0,7$ ) и «бездельники»  $X_3$  — 10% ( $\lambda_3 = 0,1$ ).

В качестве начальных установок опять же возьмем те значения установок, на которых остановились в Сценарии 4:  $x_1 = 7,51$ ,  $x_2 = 6,94$ ,  $x_3 = 4,37$ .

В очередной раз, решив систему дифференциальных уравнений, получим  $x_1(t)$ ,  $x_2(t)$ ,  $x_3(t)$ , соответствующие Сценарию 5. Графики приведены на рис. 5.

Под воздействием меньшей, чем в Сценарии 4, доли «бездельников»  $X_3$  и позитивного влияния внешнего стандарта установки «отличников»  $X_1$  еще больше выросли — с 7,51 до 8,61. Значение установки «оппортунистов» приблизилось к установке «отличников» — с 6,94 до 8,17. Величина установки «бездельников» также поднялась с 4,37 до 5,37.

Устранение значительной части «бездельников» (их доля уменьшилась с 30% до 10% от состава группы) при одновременной позитивной направленности воспитательной работы позволило получить приемлемые значения установок (исправить ситуацию).

Рассмотренная модель, по нашему мнению, может служить инструментом для обоснования управленческих решений (в рамках конкретного вуза) в области повышения качества образования. Она позволяет оценить и учитывать влияние направленности воспитательной работы на создание необходимой мотивации у студентов. Тем самым, модель может быть использована при планировании воспитательной работы.

Одновременно модель отражает разлагающее влияние студентов, не желающих учиться, на остальных. Это надо иметь в виду при формировании состава групп и решении вопроса об отчислении неуспевающих студентов.

### Литература

1. Гаврилец Ю. Н., Ефимов Б. А. Теоретико-игровая модель формирования установок в референтной группе // Экономика и математические методы. 2000. Т. 36, № 1.
2. Гаврилец Ю. Н., Малков У. Х. Компьютерное моделирование динамики установок // Математическое и компьютерное моделирование социально-экономических процессов / Под ред. Ю. Н. Гаврильца. М.: ЦЭМИ РАН, 2001. Вып. 2. 147 с.
3. Гаврилец Ю. Н., Степанов В. С. Моделирование изменений установки индивида при нелинейных информационных воздействиях // Математическое и компьютерное моделиро-



- вание социально-экономических процессов / Под ред. Ю.Н. Гаврильца. М.: ЦЭМИ РАН, 2004. Вып. 3.
4. *Гаврилец Ю. Н., Фомина Ю. В.* Моделирование динамики социальной установки (отношение к коммерческой рекламе на телевидении) // Социология. М., 2002. № 15.
  5. *Евдонин Г. А.* Математическое моделирование и управление социально-экономическими и политическими процессами: Учеб. пособие СПб.: Изд-во СЗИ РАНХиГС, 2012. 322 с.
  6. *Ефимов Б. А.* Стохастические модели формирования установок индивидов в социальной среде // Математическое и компьютерное моделирование социально-экономических процессов / Под ред. Ю.Н. Гаврильца. М.: ЦЭМИ РАН, 2001. Вып. 2.

## References

1. *Gavrillets Yu. N., Efimov B. A.* Game-theoretic model of formation of installations in a reference group // *Economy and mathematical methods*. 2000. Vol. 36, N 1.
2. *Gavrillets Yu. N., Malkov W. H.* Computer modeling of dynamics of installations // *Mathematical and computer modeling of social and economic processes / under the editorship of Yu. N. Gavrillets*. M.: CEMI of RAS, 2001. Vol. 2. 147 p.
3. *Gavrillets Yu. N., Stepanov V. S.* Modeling of changes of installation of the individual at nonlinear information influences // *Mathematical and computer modeling of social and economic processes / under the editorship of Yu. N. Gavrillets*. M.: CEMI RAS, 2004. V. 3. 137 p.
4. *Gavrillets Yu. N., Fomina Yu. V.* Modeling of dynamics of social installation (the relation to commercial advertising on television) // *Sociology*. M., 2002. N 15.
5. *Evdonin G. A.* Mathematical modeling and management of social, economic and political processes: educational tutorial. SPb., 2012. 322 p.
6. *Yefimov B. A.* Stochastic models of formation of installations of individuals in the social environment // *Mathematical and computer modeling of social and economic processes / Under the editorship of Yu. N. Gavrillets*. M.: CEMI RAS, 2001. Vol. 2. 147 p.

**М. А. Кашина****M. A. Kashina**

# Гендерный подход к государственному управлению: русское измерение

## The Gender Approach to Public Administration: Russian Perspective

**Кашина Марина Александровна**

Северо-Западный институт управления —  
филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)  
Доцент кафедры социологии и социальной работы  
Кандидат философских наук, доцент  
Kashina\_soc@inbox.ru

**Kashina Marina Aleksandrovna**

North-West Institute of Management — branch  
of the Russian Presidential Academy of National  
Economy and Public Administration (Saint-Petersburg)  
Associate Professor of the Chair Sociology  
and Social Work  
PhD in Philosophy, Associate Professor  
Kashina\_soc@inbox.ru

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА**

социальное воспроизводство, гендер, гендерная компетентность, государственное управление

**KEY WORDS**

social reproduction, gender, gender competence, public administration

**РЕФЕРАТ**

Использование гендерного подхода в государственном управлении рассматривается как продолжение традиций исследования социального фактора в теории управления, а также как социальная инновация, отвечающая требованиям постиндустриального общества. Автором представлены основные положения гендерной концепции государственного управления. Ее использование в государственном управлении рассматривается как условие обеспечения расширенного социального воспроизводства и развития человеческого потенциала на основе паритета интересов и возможностей гендерных групп. В статье проведены результаты SWOT-анализа факторов гендерно ориентированного государственного управления в России. Показано, что в настоящее время больше факторов, которые затрудняют его внедрение в практику российского государственного управления. Существенным препятствием на пути этого является низкая гендерная компетентность чиновников и политиков. В качестве эмпирического доказательства данного тезиса приведены фрагменты недавно опубликованного общественного проекта «Концепции семейной политики Российской Федерации до 2025 года».

**ABSTRACT**

Using the gender approach to public administration is seen as an extension of the traditions of the study of social factors in management as well as a social innovation that meets the requirements of the post-industrial society. The author introduces the basic ideas of the conception of gender-related public administration. Its using in the public administration is seen as a condition for the expanded social reproduction and human development on the basis of parity of interests and possibilities of gender groups. The article provides results of SWOT-analysis of the factors of gender-related public administration in Russia. It is shown that now there are more factors that block its implementation. A significant obstacle to the applying the gender perspective in the practice of the Russian public administration is low level of gender competence of officials and politicians. As empirical evidence for this thesis the fragments of the recently published public project "Conception of family policy of the Russian Federation until 2025" are cited.

Начиная со школы человеческих отношений, одним из ключевых направлений развития теории управления выступает анализ влияния личностных характеристик индивидов на процессы управления, исследование и оценка социального потенциала управленческих систем.

Социология управления исследует «закономерности порождения и трансформации персонифицированных социальных систем со встроенным регулятивным механизмом, поддерживающим и конструктивно изменяющим социальный порядок» [13, с. 259–260]. Важным, с точки зрения социологии, выступает признание факта персонифицированности социальных систем, что ставит вопрос об оценке влияния на процессы управления социальных характеристик (установок, ожиданий, системы ценностей и приоритетов и др.) лиц, принимающих решения (далее — ЛПР). Влияние личностных характеристик ЛПР будет тем выше, чем меньше используется в управлении наука. В свою очередь, потребность в научном обосновании принимаемых решений определяется степенью осознания субъектом управления сложности решаемой проблемы и серьезности последствий неверных решений.

Это особенно актуально, когда речь идет о рутинных проблемах, решение которых кажется очевидным, легитимированной сложившейся практикой. Рутинизация как «привычный, воспринимаемый как данное характер большинства повседневных социальных действий» [3, с. 501] выступает средством обеспечения чувства онтологической безопасности, поддержания стабильности, социального порядка и социальных структур, но применительно к государственному управлению, будучи укорененной в сознании ЛПР, она может стать источником сопротивления внедрению новых подходов и методов управления. Прав Т. Котарбиньский, когда утверждает, что «следует своевременно освобождаться от потерявших значение элементов культуры, которые тяжелым грузом ложатся на инновации» [цит. по: 12, с. 44].

Тем самым повышение эффективности управления требует преодоления инерционности управленческих систем путем внедрения в практику управления достижений общественных наук. Эта задача не столь тривиальна, как кажется, потому что рекомендации науки могут входить в противоречие с системой ценностных ориентаций и приоритетов ЛПР. В силу этого принятие таких решений требует от них изменения собственных представлений, что происходит далеко не всегда.

В данной статье это будет показано на примере реализации гендерного подхода в государственном управлении, который, на наш взгляд, является одной из «постиндустриальных ориентаций управленческой мысли», позволяющей провести «модернизацию управленческих структур в связи со спонтанными процессами социальной трансформации российского общества» [12, с. 45].

\*\*\*

Возраст, этничность и пол являются наиболее очевидными детерминантами социально-демографических противоречий в обществе, имеющими политические, экономические, психологические и социо-культурные последствия. При этом пол, получая свое социальное прочтение как гендер, выступает одним из самых неоднозначных векторов социальности, который пока не нашел своего однозначного места в социологической теории. Э. Гидденс считает, что введение в социологический анализ понимания гендера является одной из кардинальных социологических дилемм, которая вообще не получила отражения в ортодоксальных традициях социологии [2, с. 572]. Он связывает это с недостаточностью материала, позволяющего увязать проблемы гендера с уже устоявшимися формами теоретического мышления в социологии. Добавим, что это относится и к возможностям введения гендера в устоявшуюся теорию управления.

Подобная неотрафлексированность гендера в науке порождает неоднознач-

ность отношения к нему в практике государственного управления [подробнее см. 6]. Этнос делит людей на своих и чужих, и задача государства адаптировать «чужих» к «своим» и не допустить разрастания межнациональной розни. Возраст проводит границу между силой и слабостью, свободой и зависимостью. Все люди становятся старыми, и эта неизбежность актуализирует программы помощи пожилым. Гендер не имеет четких демаркационных линий того, кому, как, и главное зачем, помогать. Феминистская теория настаивает на акцентах в пользу женщин, но последующее развитие гендерных исследований показало, что мужчины также могут нуждаться в защите и помощи.

Несмотря на политическую остроту восприятия всего, связанного с гендером, в российском общественном сознании (имеется в виду обсуждение в Интернете проблем гомосексуализма, аборт и т. п.), в отечественной социологической и психологической теории концепция гендера как социально конструируемого пола уже признана, верифицирована и стала одной из парадигм, используемых исследователями.

Гендерный подход к разработке государственной социальной политики и ее реализации системой государственного управления следует рассматривать с позиций социальной инноватики как новый, ранее не использовавшийся способ решения традиционных задач.

В общем виде «социальные инновации нацелены на гармоничное, сбалансированное развитие человека и общества, сберегающее и рациональное использование трудового капитала. При этом социальная значимость инновационной деятельности состоит в развитии творчества и трудового потенциала личности, т. е. развитии социального потенциала» [5].

Говоря о социальных инновациях, мы вступаем в зону высокой неопределенности из-за неоднозначности/противоречивости трактовок целей социально-экономического развития. Применительно к демографическому развитию этот

вопрос нами уже рассматривался [см.: 8] и был сделан вывод о том, что в современной российской демографической политике вместо интенсивного пути развития человеческого потенциала страны был избран экстенсивный. Другими словами, происходит не наращивание социального потенциала, а скорее его распыление. Причины этого связаны, на наш взгляд, с недостаточным научным обоснованием действий государства в сфере демографических процессов, а также низкой гендерной компетентностью [1, с. 317] чиновников и политиков. Примером могут служить неоднократные попытки депутатов Государственной Думы криминализировать аборт.

В силу этого необходимо комплексное внедрение научных представлений об отношениях мужчин и женщин в практику государственного управления. Сделать это позволит использование гендерной концепции государственного управления. Не подвергая сомнению основные функции государства как социального института и цели государственного управления, она переносит акценты на методы и средства их достижения, на необходимость оценки социальных последствий принимаемых управленческих решений в долгосрочной перспективе. Кратко ее основные положения сводятся к следующему.

Цель государственного управления — достижение общественного блага, понимаемого как «справедливость, равенство, единство, согласие, доверие, понимание обществом и властью необходимости следовать наиболее значимым общественным интересам» [4, с. 271]. При этом справедливость предстает как «нравственно санкционированная размеренность в распределении выгод и тягот совместной жизни людей» [11, с. 259]. Справедливость не означает равенство, но, как отмечает Дж. Ролз, «это неравенство должно быть связано с должностями и позициями, доступными всем в равной степени» или «все, что может представлять благо для человека, должно быть равно открыто для любого члена общества» [цит. по: 11, с. 262–263].

Подобное понимание справедливости фокусирует внимание государства на решении задачи обеспечения равенства возможностей для всех членов общества, а не достигнутых ими результатов. Это особенно актуально в отношении женщин, потому что в отличие от других социально ослабленных групп (инвалидов, пожилых и др.) неравенство возможностей мужчин и женщин, особенно учитывая достижения техники, которые свели на нет значение различий в физической силе, имеет, с точки зрения гендерного подхода, социокультурную, а не биологическую природу.

Средства достижения общественного блага определяются институциональными условиями, уровнем и характером развития экономики. В постиндустриальном обществе на первый план выходят задачи развития человека. Экономисты отмечают, что «в развитых странах инвестиции в человеческий капитал растут значительно быстрее, чем в природный и производственный капитал» [10, с. 98], поскольку он выступает главным фактором производства в экономике знаний и залогом общественного благополучия [подробнее см.: 14].

Обеспечение развития человеческого потенциала общества требует расширенного социального воспроизводства, под которым понимается не только расширенное биологическое воспроизводство (естественный прирост населения), но и расширение возможностей самореализации и социального развития для всех членов общества, а также их доступа к общественным ресурсам на основе соблюдения паритета интересов и возможностей гендерных групп. Для этого необходимо формирование и исполнение гендерно ориентированного государственного бюджета всех уровней, задачей которого выступает анализ и учет гендерных последствий реализации государственной социально-экономической политики.

Достижение целей расширенного социального воспроизводства требует формирования нового качества государственного управления. Обеспечение

гендерного паритета (представительство не менее 30% лиц одного пола) на ключевых должностях во всех ветвях и на всех уровнях государственной власти выступает одним из доступных и мало-затратных способов повышения социальной ориентированности государственного управления. Как показывает опыт Северных стран, увеличение доли женщин в составе лиц, принимающих решения, усиливает внимание государства к вопросам социального воспроизводства и человеческого развития. В то же время увеличение доли женщин в составе ЛПР не ведет автоматически к проведению политики, направленной на решение гендерных проблем. Традиционные (патриархатные) гендерные представления характерны как для мужчин, так и для женщин. Это означает, что, находясь на ключевых позициях в системе управления, такие женщины будут решать социальные проблемы привычными методами, которые уже не отвечают современным реалиям гендерных отношений. Другими словами, необходимо не только формальное равенство в представительстве мужчин и женщин, но и повышение гендерной компетентности ЛПР, позволяющее им глубже понимать социальные проблемы мужчин и женщин, разрабатывать более эффективные управленческие решения.

Таким образом, императив гендерной концепции государственного управления состоит в необходимости обеспечения расширенного социального воспроизводства на основе соблюдения паритета интересов и возможностей гендерных групп. Гендерные отношения (объективно) и гендерная картина мира, существующая у каждого индивида (субъективно), задают структурные рамки протекания процессов социального воспроизводства. Государственное управление может оптимизировать гендерные отношения и повышать гендерную культуру граждан, тем самым обеспечивая расширенное социальное воспроизводство, а может их консервировать. В этом случае гендерные проблемы, существующие в обществе (домашнее насилие, торговля

людьми, гендерная сегрегация в занятости и образовании и др.), обостряются, и рост человеческого потенциала замедляется.

Следствием внедрения гендерного подхода должно стать формирование гендерно ориентированного государственного управления. Используя технику SWOT-анализа, можно следующим образом оценить перспективы его разработки и проведения в нашей стране (см. табл. 1) [более подробный анализ отдельных факторов представлен в 7].

Ранжирование степени значимости отдельных факторов, выделенных в ходе SWOT-анализа, требует проведения экспертных оценок, так же как и прогноз их действия в будущем. Пока можно зафиксировать лишь то, что факторов, затрудняющих проведение гендерно ориентированного государственного управления, в настоящее время в России больше. Ключевым из них выступает разрушение Национального механизма улучшения положения женщин, созданного в середине 1990-х гг. на волне подъема активности женских общественных организаций. Отсутствие институциональных рамок делает все предпринимаемые государством действия по решению проблем женщин и мужчин ситуативными, эпизодическими, не ведущими к кардинальному улучшению ситуации.

В силу этого вряд ли стоит ожидать в ближайшем будущем усиления гендерной ориентированности государственного управления, несмотря на всю остроту демографических проблем в стране. Напротив, будут использоваться традиционные, а не инновационные подходы к решению проблем семьи и детей, социального воспроизводства в целом.

Эмпирическим подтверждением данного тезиса может служить появление общественного проекта «Концепции государственной семейной политики Российской Федерации на период до 2025 г.» [9]. Документ поражает своей эклектичностью и заставляет усомниться в том, что в его разработке участвовали ученые, а не только активисты общественных организаций, чиновники и политики. Так,

при анализе современного состояния института семьи в РФ отчетливо слышны голоса религиозных деятелей, проповедующих «святость брака и святость материнства», хотя отцовство при этом остается лишь правом, но не святыней. Брак понимается только как «союз мужчины и женщины, основанный на регистрации в органах ЗАГС или совершаемый в соответствии с религиозными традициями» (т. е. юридическая регистрация отношений государством приравнивается к церковной), при этом брак заключается супругами «с целью продолжения своего рода, рождения и воспитания трех и более детей». Тем самым в документе стратегического государственного планирования в основу анализа ситуации в стране заложена некая идеальная (точнее православная) конструкция семьи и брака, имеющая мало общего с реальными процессами, происходящими в обществе.

При этом цели, принципы и задачи семейной политики РФ выглядят вполне разумно и прагматично, начиная от единства и непротиворечивости семейной политики на всех уровнях до признания воспитания детей не только частной, но и общественно значимой деятельностью. Любопытна в этом отношении седьмая задача семейной политики, которая формулируется как «развитие социальной инфраструктуры оказания услуг семьям с детьми, в том числе позволяющих совмещать трудовую деятельность и воспитание детей». Тем самым идеал «большой многопоколенной семьи, в которой совместно живут несколько поколений родственников» и которой не нужен детский сад и группа продленного дня в школе, потому что в ней есть кому заботиться о детях, мягко говоря, игнорируется. Современные реалии прорываются сквозь традиционализм и в том, что государство, несмотря на «святость материнства», готово вводить «институт анонимного оставления матерью новорожденного в возрасте до шести месяцев в специально создаваемых для этого местах, безопасных для жизни и здоровья ребенка». Примеры можно продолжать.



**SWOT-анализ факторов гендерно ориентированного  
государственного управления**

Внешние факторы	Благоприятные возможности	Потенциальные угрозы
1	2	3
1. Политический	Деятельность международных организаций, в том числе ООН (ПРООН, ЮНИФЕМ) по продвижению гендерного равенства, развитие международного женского движения, наличие советского опыта проведения политики «государственного феминизма»	Слабость национального женского движения, отсутствие женских фракций в представительных органах власти, недостаточное внимание к гендерным проблемам в программах ключевых политических партий России
2. Социокультурный	Рост вариативности жизненных стратегий личности и репертуара гендерных контрактов, разрушение гендерных стереотипов, развитие отечественных гендерных исследований и гендерного образования	Рост традиционализма в общественном сознании, усиление роли института церкви и религиозного фактора в политике и общественной жизни, сексуализация образа женщины в рекламе, негативное восприятие нетрадиционного распределения ролей в семье и нетрадиционных типов семьи
3. Экономический	Усиление потребности экономики в подготовленной рабочей силе, формирование индифферентности коммерческих организаций к полу работника, высокая экономическая активность женщин, развитие женского бизнеса, появление у женщин возможности получать заработную плату (доход), сопоставимые с мужскими или выше	Удорожание стоимости женской рабочей силы, рост конкуренции на рынке труда, в том числе вторичном, трудности в развитии малого бизнеса, финансово-экономические кризисы, сокращение социально ориентированных расходов государственного бюджета
4. Правовой	Появление прав человека третьего поколения, в том числе репродуктивных прав личности, наличие в Конституции РФ принципа гендерного равенства (ст. 19, п. 3), гендерно ориентированных статей в уголовном и семейном законодательстве, конструктивный опыт внесения поправок в действующее законодательство в защиту прав женщин, в частности, беременных	Отсутствие федерального закона о государственных гарантиях конституционного принципа гендерного равенства, регионального законодательства по вопросам гендерного равенства, нахождение гендерной тематики вне мейнстрима законодательской деятельности парламентариев всех уровней, несимметричность отдельных положений Трудового кодекса в отношении мужчин и женщин, дискриминация мужчин в вопросах условий и охраны труда

1	2	3
5. Демографический	Обострение демографических проблем и в связи с этим повышение внимания государства к проблемам здоровья населения, пожилых людей, материнства и детства	Узко направленная пронаталистская демографическая политика, недооценка роли мужчин в процессах социального воспроизводства и решения демографических проблем
6. Глобализационно-информационный	Знакомство на государственном и личном уровнях с опытом политики гендерного мейнстриминга в странах Европейского союза в целом и Северных стран в частности, распространение, особенно в молодежной среде, практик партнерских (эгалитарных) отношений в семье, формирование сетевых сообществ, обсуждающих и решающих гендерные проблемы	Увеличение в стране числа иммигрантов с традиционалистским отношением к семье и браку, формирование закрытых этнических групп с патриархатными ценностями, использование сетевых ресурсов для пропаганды религиозных догматов и борьбы с идеями равенства свобод и возможностей мужчин и женщин
<b>Внутренняя среда</b>	<b>Преимущества</b>	<b>Недостатки</b>
1. Структурно-функциональный (административная реформа и реформа гос. службы)	Внимание к проблеме эффективности государственного управления, качеству оказания государственных услуг, необходимости повышения профессионализма государственных служащих	Акцент на количественных показателях эффективности в ущерб качественным, ликвидация элементов Национального механизма улучшения положения женщин и повышения их роли в обществе в ходе административной реформы
2. Кадровый		
2.1. Кадровая политика	Феминизация кадрового состава государственных органов, расширение для женщин возможностей профессионального развития и вертикальной организационной мобильности в силу оттока высококвалифицированных кадров мужчин-чиновников в бизнес	Превалирование в отборе и продвижении кадров принципа «добычи» над принципом «заслуг», ведущее к снижению уровня профессионализма гражданских служащих, существование закрытого «мужского клуба» на высших уровнях управленческой иерархии
2.2. Система ценностей и приоритетов ЛПР	Понимание значимости демографических проблем, необходимости укрепления и развития института семьи, признание социальных обязательств государства по отношению к гражданам	Примат целей экономического развития над социальным, сокращение инвестиций в человеческое развитие в условиях финансово-экономического кризиса, низкая гендерная компетентность чиновников и политиков

1	2	3
3. Деятельностный (тип государственной социальной политики)	Многосубъектность и многоуровневость социальной политики, разнообразие источников финансирования, (включая средства бизнеса, социальных программ, введение основных демографических показателей в систему оценки эффективности деятельности государственных органов) <sup>1</sup>	Либеральный гендерно-нейтральный тип социальной политики на фоне усиливающейся социально-экономической зависимости граждан от государства, доминирование тактических целей государственного управления социальной сферой над стратегическими

<sup>1</sup> Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов федерации: Указ Президента РФ от 21 августа 2012 г. № 1199 // Собрание законодательства РФ. 2012 г. № 35. Ст. 4774.

Подробный анализ данного документа не входит в задачи данной статьи, но сам факт его появления — красноречивое свидетельство столкновения традиционалистских и современных представлений о браке, семье, ролях мужчин и женщин в обществе. Такой методологический эклектизм разработчиков концепции с неизбежностью ставит вопрос о возможности достичь заявленных целей и, соответственно, об эффективности использования государственных средств, которые будут потрачены на реализацию мероприятий этой концепции в случае ее принятия.

Таким образом, несмотря на необходимость внедрения гендерного подхода в государственное управление в связи с объективными процессами трансформации ролей и статусов мужчин и женщин в российском обществе и усилением значимости социального фактора экономики, в стране происходит откат к традиционным представлениям о браке и семье, что подтверждается проектом «Концепции государственной семейной политики РФ на период до 2025 г.», разработанной под руководством депутата Государственной Думы РФ Е. Мизулиной.

## Литература

1. *Гендерная психология: Практикум*. 2-е изд. / Под ред. И. С. Клециной. СПб.: Питер, 2009.
2. *Гидденс Э. Социология: Учебник* / Э. Гидденс при участии К. Бердсолл. 2-е изд., выполненное по 4-му англ. изд., полностью перераб. и доп. М.: Едиториал УРСС, 2005.
3. *Гидденс Э. Устроение общества: Очерки теории структуризации* / Пер. с англ. М.: Академический проект, 2003.
4. *Государственная политика и управление: Учебник*: В 2 ч. Ч. 1: Концепции и проблемы государственной политики и управления / Под ред. Л. В. Сморгунова. М.: РОССПЭН, 2006–2007.
5. *Докторович А. Б. Социальные инновации и развитие трудового потенциала стран СНГ*: [Электронный ресурс]. URL: [http://iee.org.ua/files/alushta/40-doktorovich-soc\\_innov\\_i\\_razzv.pdf](http://iee.org.ua/files/alushta/40-doktorovich-soc_innov_i_razzv.pdf) (дата обращения: 27.07.2013).
6. *Кашина М. А. О политических следствиях амбивалентности в определении предмета и методологии гендерных исследований* // *Власть*. 2011. № 4. С. 101–104.
7. *Кашина М. А. Гендерное измерение российской государственной гражданской службы*. СПб: Изд-во СЗИУ РАНХиГС, 2012.
8. *Кашина М. А., Юкина И. И. Российская демографическая политика: опыт гендерного анализа* // *Журнал социологии и социальной антропологии*. 2009. Т. 12, № 1. С. 109–123.

9. Концепция государственной семейной политики Российской Федерации на период до 2025 года (общественный проект): [Электронный ресурс]. URL: <http://www.komitet2-6.km.duma.gov.ru/site.xp/050049124053056052.htm> (дата обращения: 15.08.2013).
10. Муравьева К. Н. Инвестиции в человеческий капитал // Управленческое консультирование. 2013. № 1. С. 93–98.
11. Сидорина Т. Ю. Два века социальной политики. М.: Рос. гос. гуманитар. ун-т, 2005.
12. Тихонов А. В. От социологии менеджмента к социологии управления // Социологические исследования. 2011. № 2. С. 40–45.
13. Тихонов А. В. Социология управления. 2-е изд., доп. и перераб. М.: Канон+, 2007.
14. Человеческое развитие: новое измерение социально-экономического прогресса: учеб. пособие / Под общ. ред. проф. В. П. Колесова. 2-е изд., доп. и перераб. М.: Права человека, 2008.

## References

1. *Gender psychology. Practical work. 2nd ed.* / Under the editorship of I. S. Kletsina. SPb.: Piter, 2009.
2. *Giddens A. Sociology: textbook* / Anthony Giddens with the assistance of Karen Berdsoll. Ed. the 2nd, executed on the 4th English ed. M.: Editorial of URSS, 2005.
3. *Giddens A. The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration.*: Translation from English. M.: Acad. Project, 2003.
4. *State policy and management. Textbook.* In 2 parts. P. 1: Concepts and problems of a state policy and management / Under the editorship of L. V. Smorgunov. M.: ROSSPEN, 2006–2007.
5. *Doktorovich A. B. Social innovations and development of labor capacity of CIS countries:* [Electronic resource] — URL: [http://iee.org.ua/files/alushta/40-doktorovich-soc\\_innov\\_i\\_razv.pdf](http://iee.org.ua/files/alushta/40-doktorovich-soc_innov_i_razv.pdf) (date of the address 27.07.2013).
6. *Kashina M. A. On the political consequences of ambivalence in definition of a subject and methodology of gender researches* // Power. 2011. N 4. P. 101–104.
7. *Kashina M. A. Gender measurement of the Russian public civil service.* SPb.: Publishing house of SZIU of RANEPА, 2012.
8. *Kashina M. A., Yukina I. I. Russian demographic policy: experience of the gender analysis* // Journal of sociology and social anthropology. 2009. Vol. 12, N 1. P. 109–123.
9. *The concept of the state family policy of the Russian Federation for the period till 2025 (the public project):* [Electronic resource] — URL: <http://www.komitet2-6.km.duma.gov.ru/site.xp/050049124053056052.htm> (date of the address 15.08.2013).
10. *Muravyeva K. N. Investments into the human capital* // Administrative consultation. 2013. N 1. P. 93–98.
11. *Sidorina T. Yu. Two centuries of social policy.* M.: Russian State Humanitarian University, 2005.
12. *Tikhonov A. V. From sociology of management to sociology of administration* // Sociological researches. 2011. N 2. P. 40–45.
13. *Tikhonov A. V. Sociology of management. 2nd edition.* M.: Canon+, 2007.
14. *Human development: new measurement of social and economic progress: tutorial* / Under a general edition of the prof. V. P. Kolesov. 2nd ed. M.: Human rights, 2008.

**Б. Я. Карастелёв  
М. И. Шалаев**

**B. Y. Karastelev  
M. I. Shalaev**

# **Социально ориентированный механизм предоставления земельных участков под жилищное строительство**

**(на примере Приморского края)**

**Social Oriented Mechanism of Land Allocation for Housing  
Construction (on the Example of Primorski Krai)**

**Карастелёв Борис Яковлевич**

Дальневосточный федеральный университет  
(Владивосток)  
Заведующий кафедрой экономики и организации  
производства  
Доктор технических наук, профессор  
kbj1946@mail.ru

**Шалаев Максим Игоревич**

Дальневосточный федеральный университет  
(Владивосток)  
Аспирант  
max\_sh87@mail.ru

**Karastelev Boris Yakovlevich**

Far Eastern Federal University (Vladivostok)  
Head of the Chair of Economy and Production  
Management  
Doctor of Science (Technical Science), Professor  
kbj1946@mail.ru

**Shalaev Maxim Igorevich**

Far Eastern Federal University (Vladivostok)  
Graduate student  
max\_sh87@mail.ru

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА**

жилищная проблема, земельные участки, строительство, государственные программы

**KEY WORDS**

housing problem, land plots, building, state programs

**РЕФЕРАТ**

В статье рассмотрен один из подходов к решению жилищной проблемы жителей регионов Российской Федерации (на примере Приморского края), а также предложен механизм эффективной реализации жилищной политики на территории Российской Федерации, опирающийся на социально ориентированное предоставление земельных участков под жилищное строительство.

**ABSTRACT**

In article one of approaches to the solution of housing problem of inhabitants of regions of the Russian Federation (on the example of Primorsky territory) is considered, and also the mechanism of effective realization of housing policy in the territory of the Russian Federation, leaning on socially oriented granting the land plots under housing construction is offered.

Острота проблем в жилищной сфере и важность их решения для социально-экономического развития Российской Федерации, и в частности Приморского края, требуют реализации комплекса мер в рамках приоритетного национального проекта «Доступное и ком-

фортное жилье — гражданам России», Федеральной целевой программы «Жилище» на 2011–2015-е гг. (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 17.12.2010 г. № 1050, с изменениями от 14.07.2011 г. № 575) и ее подпрограмм.

Одно из направлений решения жилищной проблемы — индивидуальное домостроение. К сожалению, оно не очень развито в городе Владивостоке, хотя процент таких домов значительно выше, чем в Приморском крае (17% от общего объема строительства), а в России он составляет 43% (значительная часть представлена деревянными домами) от общего объема строительства, в отдельных регионах доля этого строительства достигает 60–70%. Планируется, что уже к 2015 г. индивидуальные жилые дома с приусадебными участками и малоэтажные жилые дома в Приморском крае составят 30% от общего объема строительства.

Преимуществом индивидуальных домов являются более низкие затраты на строительство. По нашим оценкам, стоимость 1 м<sup>2</sup> деревянного каркасного дома ниже стоимости 1 м<sup>2</sup> квартиры в многоэтажном доме в 3 раза. Даже при строительстве дома из бруса его стоимость уступает стоимости квартиры в 2 раза, но никак не уступает качеству и комфортности жилья. Более низкие затраты позволяют активнее привлекать в индивидуальное строительство средства населения.

Объемы финансирования жилищного строительства за счет средств населения в Приморском крае в 2011 г. составили 28,5%, т. к. значительно возросла государственная поддержка из федерального бюджета на жилищное строительство. В 2011 г. за счет бюджетных средств построено 236,9 тыс. м<sup>2</sup>, в том числе за счет федерального — 222,7 тыс. м<sup>2</sup>, краевого — 14,2 тыс. м<sup>2</sup> общей площади жилых домов<sup>1</sup>. В результате в рамках реализации ФЦП «Жилище» (2010–2015-е гг.), подпрограммы «Доступное жилье — жителям Приморского края», общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя Приморского края, введенная в действие за год, увеличена на

<sup>1</sup> Приморский край. Социально-экономические показатели: Статистический ежегодник / Приморскстат, 2012.

42,9%, объем ввода жилых домов в эксплуатацию увеличен в 1,9 раза.

Для разрешения проблем, мешающих развитию российского рынка доступного жилья, и устранения перекосов в реализации национального жилищного проекта необходимо на муниципальном и региональном уровнях разделить жилищный рынок на два сегмента: коммерческий и некоммерческий. Кроме того, необходимо активизировать разработку государственных жилищных стандартов и норм, регулирующих рынок строительства арендного жилья, а также обеспечить контроль за их исполнением.

Задачи муниципалитета и властей региона должны заключаться в тщательном изучении потребностей различных типов семей в жилье и местного рынка социального жилья, в адресном подборе соответствующих земельных участков с применением современных архитектурно-планировочных решений жилых домов и в подготовке выбранных земельных участков к застройке. Подбирая земельные участки для строительства жилья в рамках госпрограмм национального жилищного проекта, муниципалитеты должны учитывать сложившуюся структуру семей, перспективную типологию жилых домов, макрофакторы (близость к центрам занятости, наличие транспортной инфраструктуры) и микрофакторы (непосредственное окружение) будущей застройки.

В Приморском крае намечено строительство нескольких городков с развитой инфраструктурой и строительством жилья на 30–40 тыс. человек и развитие строительства во Владивостоке. Выведенные из ведения военного ведомства земли в районе Снеговой Пади и о. Русский предоставляются безвозмездно военнослужащим, работникам бюджетной сферы, а также семьям, имеющим трех и более детей, однако в иных районах Владивостока и Приморского края действует общий подход к предоставлению земельных участков.

По нашему мнению, муниципалитеты должны выдавать два земельных продукта: площадку для строительства жи-



ля по национальной жилищной программе и земельный участок в рамках комплексного освоения территории для коммерческого тендера с полным пакетом документов. Смысл разделения земли на коммерческую и некоммерческую состоит в том, чтобы реализовывать национальный жилищный проект с прицелом на строительство массового недорогого «социального» жилья, но без ущерба для рынка жилья в целом. Если продажа земли, ориентированной на коммерческое использование, на аукционе позволит получить прибыль, из которой могут быть компенсированы расходы муниципального бюджета на проведение жилищной политики, то на некоммерческих земельных участках логично строить недорогое социальное арендное жилье, привлекая для этого частных подрядчиков на условиях конкурсного отбора и предоставления им определенных льгот.

К таким льготам для участников строительства социального жилья можно отнести: гарантирование частных займов с низкой процентной ставкой; дешевые займы из государственных фондов; налоговые льготы; беспроцентные субсидии и т. п. В соответствии с предложенным механизмом предоставления земельных участков предложена система индикаторов реализации их доступности для строительства различных типов социального жилья:

#### **I. Обеспечение доступности земельных участков:**

- Соответствие структуры земельных участков типам строящегося жилья, запланированным в соответствии со структурой семей.
- Отношение площади предоставленных земельных участков, предназначенных для строительства определенного типа жилья для различных типов семей, к общей площади предоставленных земельных участков.
- Сведения о полноте принятия органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления нормативных документов, предусмотренных федеральным законодательством.

- Доля семей различных типов, нуждающихся в улучшении жилищных условий, от их общего числа.
- Доля земельных участков, предназначенных для строительства определенного типа жилья, вовлеченных в сделки на рынке земельных участков в течение года, в общем объеме земельных участков, находящихся в частной собственности.
- Доля земельных участков, предназначенных для строительства определенного типа жилья в объеме земельного фонда.
- Данные об исполнении федерального законодательства органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.
- Количество судебных дел, связанных с нарушением прав застройщиков по предоставлению земельных участков для строительства определенного типа жилья.
- Соотношение существующей структуры земельных участков и структуры потребности семей в определенных типах жилья.
- Данные о существующей системе льгот по предоставлению земельных участков.
- Количество организаций, воспользовавшихся льготами по предоставлению земельных участков для строительства социального жилья.
- Данные о внесенных изменениях по принципам и условиям предоставления земельных участков под строительство жилья для различных типов семей.
- Данные о внесенных изменениях по градостроительной политике стимулирования процессов предоставления земельных участков для строительства социального жилья с участием общественных организаций.
- Данные о формировании системы надзора за предоставлением и эффективным использованием земельных участков, предназначенных для строительства жилья для различных типов семей.

- Данные о формировании системы стандартов предоставления земельных участков для строительства социального жилья для различных типов семей.
- Данные о формировании и эффективности системы страхования и снижения рисков при предоставлении земельных участков для строительства социального жилья для различных типов семей.
- Данные об упорядочении и упрощении порядка оформления исходно-разрешительной документации для предоставления земельных участков под строительство социального жилья для различных типов семей.

## **II. Процедура предоставления земельных участков:**

- Отношение объемов земельных участков различных типов, предназначенных для строительства социального жилья для различных типов семей, к объему земельных участков для строительства жилья.
- Сравнительные данные по инвестициям, вложенным в подготовку земельных участков для строительства социального жилья для различных типов семей.
- Данные об открытых торгах на получение долгосрочных прав на земельные участки для строительства социального жилья для различных типов семей (количество, тыс. руб.).
- Данные о порядке проведения конкурсных торгов застройщиков на получение земельных участков для строительства социального жилья для различных типов семей (количество, тыс. руб.).
- Данные о количестве застройщиков и объеме выделенных земельных участков для строительства социального жилья для различных типов семей (количество, тыс. руб.).

## **III. Текущие обязательства муниципалитета по предоставлению земельных участков для строительства социального жилья:**

- Отношение объема фактически выделенных земельных участков для стро-

ительства социального жилья для различных типов семей к планируемому.

Предложенная система индикаторов позволяет отследить адресное выделение земельных участков под строительство определенных типов жилых домов, предназначенных для удовлетворения потребности различных типов семей в жилье социального уровня. Для участников сферы жилищного строительства такая система индикаторов является более сложной, чем принятая в программе «Жилище». Однако сложность социальной задачи обеспечения различных типов семей жильем соответствует сложности системы индикаторов реализации механизма доступности земельных участков.

Проведенные исследования показали, что к одному из основных направлений обеспечения доступности жилья с полным правом необходимо отнести доступность земельных участков для строительства социального жилья. Выделение земли для социального жилья должно происходить на основе открытых конкурсов, где главным критерием должно стать соответствие проекта определению и признакам социального жилья.

В качестве негативного примера, подтверждающего представленные выше положения, можно отметить следующий. В г. Владивостоке для строительства социального жилья на о. Русском привлекли подрядчиков из Москвы, что привело к удорожанию стоимости 1 м<sup>2</sup> жилья для преподавателей и многодетных семей, которым были выделены бесплатные земельные участки. Однако во Владивостоке много местных строительных компаний, строящих недорогое и качественное жилье. Используя их возможности, можно было бы снизить стоимость 1 м<sup>2</sup> жилья на 15 000 руб., что составляет одну треть предъявленной стоимости московскими подрядчиками. По всей видимости, конкурсные отборы строительных организаций по застройке о. Русский проводили в Москве и местные строительные компании в них не участвовали, что противоречит принципам самостоятельности регионов в реализации госу-

дарственных программ на территории региона.

Следует также отметить, что ранее, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» и Указом Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» эффективность предоставления земельных участков оценивалась по двум показателям:

1. Площадь предоставленных для строительства земельных участков путем проведения торгов.
2. Количество денежных поступлений в бюджет от продажи права на заключение договора аренды земельных участков.

С ориентацией на данные показатели выстраивалась организационная структура по формированию земельных участков и подготовке торгов. Однако очевидно, что вышеуказанные критерии не отражают в достаточной степени потребности различных типов семей и уровни развития соответствующих сегментов рынка жилья, а также реальную эффективность действий органов местного самоуправления относительно реализации национальной социально ориентированной жилищной программы. Авторами предлагается ориентироваться на количество предоставленных земельных участков для строительства конкретных видов жилья минимально достаточного уровня, доходных домов, жилья среднего уровня, бизнес-класса и элитного для обеспечения различных типов семей жильем соответствующего уровня.

По известной и общепринятой схеме земельные участки на стадии начала

строительства жилых домов не выделяются непосредственно каким-то определенным семьям, а предоставляются на праве аренды на весь период строительства застройщикам или инвесторам. В свою очередь, процесс получения права аренды земельных участков застройщиками или инвесторами осуществляется на стадии проведения соответствующих земельных аукционов. Ярким примером может служить проведенный в апреле 2013 г. во Владивостоке аукцион по продаже земли более 10 тыс. м<sup>2</sup> площади под застройку жилья без ориентации на класс жилья. Это приводит, как правило, к значительному и неоправданно высокому увеличению стоимости земельных участков и, соответственно, к росту стоимости 1 м<sup>2</sup> общей жилой площади более чем на 20–30%. Говорить в этом случае о социальном доступном жилье в частности и о выполнении жилищной программы в целом не приходится. Такой подход может обеспечить только строительство жилья бизнес-класса и экстра-класса.

Реализация продекларированных руководством страны положений о доступности и комфортности жилья может быть осуществлена только с позиций четкого и законодательного определения статуса «социального жилья» и соответствующего ему статуса «социального» земельного участка. При этом под социальными земельными участками будем понимать земельные участки, предназначенные для строительства социального жилья и выделяемые застройщикам или инвесторам под его строительство через понижающие аукционы (с установлением определенных условий) или безвозмездно. Очевидно, что это позволит значительно понизить расходы застройщиков и инвесторов и, соответственно, уменьшить стоимость жилья социального уровня.

А. В. Максимов

A. V. Maksimov

# Внесение изменений в действующую нормативно-правовую базу как элемент модернизации механизма обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации в Российской Федерации

## Modification of Operating Standard and Legal Base as an Element of Modernization of the Mechanism of Providing Disabled People Technical Means of Rehabilitation in the Russian Federation

### Максимов Алексей Владимирович

Северо-Западный институт управления —  
филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)  
Начальник юридического отдела  
Кандидат философских наук  
maksimov-av@szipa.ru

### Maksimov Aleksey Vladimirovich

North-West Institute of Management branch  
of the Russian Presidential Academy of National  
Economy and Public Administration (Saint-Petersburg)  
Head of legal department  
PhD in philosophical sciences  
maksimov-av@szipa.ru

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

социальное обеспечение, инвалиды, технические средства реабилитации, реабилитационный сертификат, целевая социальная выплата

### KEY WORDS

Social security, disabled people, technical means of rehabilitation, rehabilitation certificate, target social payment.

### РЕФЕРАТ

Статья посвящена аспектам совершенствования действующего российского законодательства, регулирующего механизм обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации, а также отдельных категорий лиц из числа ветеранов — протезами (кроме зубных протезов). Предлагается минимизировать существующие административные процедуры, заменить избыточные и крайне не эффективные административные механизмы государственного контроля рыночными механизмами.

Содержащиеся в статье конкретные предложения по оптимизации действующего законодательства для предлагаемого внедрения в практику реабилитационного сертификата и целевой социальной выплаты направлены на повышение доступности и качества предоставляемых инвалидам технических средств реабилитации, избавление от излишних административных барьеров. На практике встает вопрос об использовании инноваций в процессе производства технических средств реабилитации и обеспечения ими инвалидов. Можно констатировать, что, в целом, все эти меры направлены на усиление социальной защищенности инвалидов.

## ABSTRACT

The article is devoted to aspects of improvement of the existing Russian legislation adjusting the mechanism of providing disabled people with technical means of rehabilitation, and also separate categories of persons from among veterans — artificial limbs (except dentures). It is offered to minimize existing administrative procedures, to replace superfluous and extremely not effective administrative mechanisms of the state control with market mechanisms.

Specific proposals containing in the article on optimization of the current legislation for offered introduction in practice of the rehabilitation certificate and target social payment are directed on increase of availability and the quality, technical means of rehabilitation provided to disabled people, disposal of excessive administrative barriers. In practice there is a question of use of innovations in the course of production of technical means of rehabilitation and providing disabled people with them. It is possible to note that as a whole, all these measures are directed on strengthening of social security of disabled people.

В Российской Федерации в настоящее время насчитывается около 13 млн инвалидов, что составляет около 8,8% населения страны<sup>1</sup>. 25 октября 2012 г. для России вступила в силу Конвенция ООН о правах инвалидов, ратифицированная Российской Федерацией в мае 2012 г. В целях приведения национального законодательства в соответствие с Конвенцией проводится работа по разработке и внедрению правовых норм, обеспечивающих реализацию прав инвалидов в различных сферах.

Одним из направлений социальной политики, проводимой в Российской Федерации, является реабилитация инвалидов (детей-инвалидов) и обеспечение отдельных категорий граждан из числа ветеранов протезами (кроме зубных протезов), протезно-ортопедическими изделиями.

Правовая регламентация указанной деятельности имеет не только теоретическое, но и существенное практическое значение. Эффективное правовое регулирование в социальной сфере крайне необходимо, так как его отсутствие приводит к социальной нестабильности в обществе. В настоящее время государство гарантирует данным группам лиц за счет средств федерального бюджета получение технических средств реабилитации и услуг, предусмотренных

соответствующим федеральным перечнем<sup>2</sup>.

Основными нормативно-правовыми актами, регулирующими данную сферу, являются: Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», Федеральный закон от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах», ряд подзаконных актов Правительства Российской Федерации, Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации.

Как отмечено в государственной программе Российской Федерации «Доступная среда», эффективность функционирования системы реабилитации инвалидов остается низкой, нормативные правовые акты не обеспечивают требуемого уровня координации и взаимодействия органов и учреждений государственной системы медико-социальной экспертизы и реабилитации инвалидов, как по горизонтали, так и по вертикали во взаимоотношениях организаций федерального и регионального подчинения. В результате остаются низким уровень и качество предоставления инвалидам соответствующих государственных услуг. Правовые, организационные и финансовые механизмы обеспечения техническими средствами

<sup>1</sup> *Доступная среда*: Государственная программа Российской Федерации на 2011–2015 гг. / Утв. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2012 г. № 2181-р.

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2005 г. № 2347-р // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2006. № 4. Ст. 453. 2010. № 47. Ст. 6186.

реабилитации нередко приводят к приобретению инвалидами изделий низкого качества, которые нуждаются в частом ремонте или замене, не учитывают особые потребности инвалидов, ограничивают их мобильность, не обеспечивая эффективной реабилитации, при этом способствуют неоправданному росту бюджетных расходов на эти цели<sup>1</sup>.

Мониторинг ситуации с обеспечением инвалидов техническими средствами реабилитации указывает на устойчивую тенденцию нарастания претензий к качеству протезно-ортопедических изделий. В числе основных из них называются следующие претензии:

- непрозрачность конкурсных процедур, которые могли бы снизить цены на изделия;
- отсутствие возможности отбора наиболее качественных технических средств реабилитации для обеспечения инвалидов ввиду высокой значимости ценового критерия при проведении торгов;
- длительный срок, проходящий от момента получения инвалидом индивидуальной программы реабилитации с соответствующими рекомендациями до момента получения технического средства реабилитации;
- недостаточная индивидуализация подходов к предоставлению технических средств реабилитации в зависимости от состояния здоровья и потребностей инвалида;
- низкий размер возмещения расходов инвалида при выплате компенсации за самостоятельно приобретенное изделие<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> *Доступная среда*: Государственная программа Российской Федерации на 2011–2015 гг. / Утв. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2012 г. № 2181-р.

<sup>2</sup> *Анализ возможностей совершенствования правового регулирования действующего порядка обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации в связи с подписанием и ратификацией Российской Федерацией Международной конвенции о правах инвалидов* / Божков И. А., Дикаев С. У.,

Как отмечалось Конституционным Судом Российской Федерации, в Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, обеспечивается государственная поддержка инвалидов, гарантируется каждому социальное обеспечение в случае инвалидности. Необходимым условием достижения целей социального государства, обязывающих Российскую Федерацию заботиться о благополучии своих граждан, их социальной защищенности, является развитие системы социального обеспечения<sup>3</sup>.

В настоящее время задача, на наш взгляд, состоит не просто в защите интересов и прав инвалидов, а в создании такой правовой модели, которая обеспечивала бы соблюдение баланса интересов всех заинтересованных сторон — инвалидов, государственных органов, бизнеса.

Действующая система обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации представлена в схеме 1.

Анализ действующей конструкции правового регулирования вызван необходимостью ввести новые механизмы и методы регулирования сферы обеспечения инвалидов качественными техническими средствами реабилитации, в том числе введением принципа саморегулирования в указанной области и отмены существующих бюрократических барьеров, показавших свою неэффективность. Логичным шагом в этом направлении было бы введение в практику реабилитационного сертификата и целевой социальной выплаты.

Нам представляется, что необходимо освободить территориальные органы Фонда социального страхования Российской Федерации от несвойственных им функций (как страховщика по двум видам обязательного социального страхования) и установить для инвалидов и

*Максимов А. В., Севастьянов М. А.* // Юридическая мысль. 2013. № 1 (75). С. 59–64.

<sup>3</sup> *Постановление Конституционного Суда РФ от 16.12.1997 г. № 20-П; Постановление Конституционного Суда РФ от 18.03.2004 г. № 6-П; Постановление Конституционного Суда РФ от 17.06.2013 г. № 13-П.*





Схема 1. Система обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации

отдельных категорий граждан из числа ветеранов право на получение напрямую реабилитационного сертификата, оформленного специалистами бюро медико-социальной экспертизы (имеющими специальное образование и необходимую квалификацию) и целевой социальной выплаты.

В этой связи следует наделить бюро медико-социальной экспертизы полномочиями по оформлению и выдаче указанным категориям лиц реабилитационных сертификатов. Порядок их оформления, выдачи, определения размера и финансирования, а также порядок выпуска, выдачи и погашения реабилитационных сертификатов правильнее будет возложить на Правительство Российской Федерации и Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации.

Кроме того, необходимо закрепить соответствующие полномочия по организации и контролю по перечислению инвалидам и отдельным категориям граждан из числа ветеранов за счет средств

субсидий из федерального бюджета целевой социальной выплаты, перечисляемой на социальную карту, за уполномоченными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, что позволит использовать эти карты на всей территории Российской Федерации.

Предлагаемая модернизация системы обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации путем внесения изменений в действующие нормативно-правовые акты представлена в схеме 2.

В части совершенствования законодательства и в целом модернизации механизма обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации можно предложить следующие меры.

1. Технические средства реабилитации предоставляются инвалидам на основании реабилитационных сертификатов или за счет средств целевой социальной выплаты в порядке, определенном Правительством Российской Федерации.



Схема 2. Модернизация системы обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации

- Федерации. Порядок предоставления технических средств реабилитации застрахованным лицам по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний определяется Фондом социального страхования Российской Федерации.
2. Финансирование расходных обязательств по обеспечению инвалидов (за исключением застрахованных лиц вследствие несчастного случая на производстве или профессионального заболевания) техническими средствами реабилитации, в том числе изготовление и ремонт протезно-ортопедических изделий, осуществляется за счет средств федерального бюджета.
  3. Финансирование расходных обязательств по обеспечению застрахованных лиц по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний осуществляется за счет средств бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации.
  4. Форма отчета о расходовании предоставленных субвенций на осуществле-

- ние уполномоченным органом государственной власти субъекта Российской Федерации полномочий Российской Федерации по организации обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации на основании реабилитационных сертификатов и (или) за счет средств целевой социальной выплаты и порядок представления отчетов об осуществлении уполномоченным органом государственной власти субъекта Российской Федерации полномочий Российской Федерации по организации обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации на основании реабилитационных сертификатов и (или) за счет средств целевой социальной выплаты утверждаются Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации.
5. Обеспечение инвалидов лечебно-тренировочным протезом при первичном протезировании предлагается осуществлять при наличии заключения врачебной комиссии медицинского учреждения на основании реабилитационного сертификата.

6. Обеспечение ветеранов изделиями осуществляется в соответствии с заключениями об обеспечении протезами, протезно-ортопедическими изделиями ветеранов, выдаваемыми врачебными комиссиями медицинских учреждений, оказывающих лечебно-профилактическую помощь ветеранам (далее — заключение). Форма заключения и порядок его заполнения утверждаются Министерством здравоохранения Российской Федерации.
7. Обеспечение инвалидов и ветеранов соответствующими техническими средствами реабилитации и изделиями осуществляется на всей территории Российской Федерации путем предъявления инвалидом (ветераном) или его законным представителем реабилитационного сертификата на получение технического средства реабилитации (изделия) в организации, обеспечивающие техническими средствами реабилитации (изделиями) на основании реабилитационного сертификата и являющиеся членами саморегулируемой организации. Указанные организации обязаны иметь необходимое оборудование для работы с пластиковой социальной картой.
8. Сроки пользования техническими средствами (изделиями) до их замены (нормативные сроки пользования) устанавливаются Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации. Обслуживание, ремонт, досрочная замена технического средства реабилитации (изделия) в период его нормативного срока пользования осуществляется организациями, обеспечивающими техническими средствами реабилитации (изделиями) на основании реабилитационного сертификата и являющимися членами саморегулируемой организации. Стоимость такого ремонта входит в стоимость реабилитационного сертификата и дополнительной оплате не подлежит.
9. Досрочная замена технического средства реабилитации (изделия) в пери-

од его нормативного срока пользования в случае возникновения форс-мажорных обстоятельств (стихийное бедствие, хищение и т. д.), подтверждается документально, а также изменений антропометрических параметров инвалида или течения его болезни, подтверждаемых заключением федерального государственного учреждения медико-социальной экспертизы, осуществляется в порядке, установленном для их получения. Обслуживание, ремонт, досрочная замена технического средства реабилитации (изделия), пришедшего в негодность в результате нарушений инвалидом (ветераном) требований инструкции производителя или иного небрежного обращения, осуществляется за счет собственных средств инвалида (ветерана).

10. Замена технического средства реабилитации (изделия) осуществляется по истечении установленного нормативного срока пользования по решению федерального государственного учреждения медико-социальной экспертизы по месту жительства инвалида (ветерана) на основании поданного инвалидом (ветераном) либо лицом, представляющим его интересы, заявления. Замена технических средств реабилитации (изделий) осуществляется в порядке, установленном для их получения.

Предлагаемые новые способы обеспечения инвалидов существующими видами технических средств реабилитации представлены в табл. 1.

### **Реабилитационный сертификат**

1. Реабилитационный сертификат является именованным документом, подтверждающим право инвалида (ребенка-инвалида) на обеспечение отдельными видами технических средств реабилитации.
2. Форма реабилитационного сертификата, правила его оформления и по-

Виды технических средств реабилитации и способы их обеспечения

№ п/п	Виды технических средств реабилитации	Способы обеспечения техническими средствами реабилитации
1	Специальные средства при нарушениях функций выделения (моче- и калоприемники)	Обеспечение осуществляется инвалидом (законным представителем ребенка-инвалида) самостоятельно за счет средств целевой социальной выплаты
2	Абсорбирующее белье, подгузники	
3	Трости опорные и тактильные, костыли, опоры, поручни	
4	Противопролежневые матрацы и подушки	
5	Телевизоры с телетекстом для приема программ со скрытыми субтитрами	
6	Телефонные устройства с текстовым выходом	
7	Медицинские термометры и тонометры с речевым выходом	
8	Сигнализаторы звука световые и вибрационные	
9	Ортопедическая обувь	
10	Специальные устройства для чтения «говорящих книг», для оптической коррекции слабовидения	
11	Слуховые аппараты, в том числе с ушными вкладышами индивидуального изготовления	
12	Специальная одежда	
13	Приспособления для одевания, раздевания и захвата предметов	
14	Кресла-коляски с ручным приводом (комнатные, прогулочные, активного типа), с электроприводом, малогабаритные	Обеспечение осуществляется инвалидом (законным представителем ребенка-инвалида) на основании реабилитационного сертификата
15	Кресла-стулья с санитарным оснащением	
16	Протезы, в том числе эндопротезы, и ортезы	
17	Голосообразующие аппараты	
18	Собаки-проводники с комплектом снаряжения	

рядок обеспечения бланками реабилитационных сертификатов федеральных государственных учреждений медико-социальной экспертизы, их учета и хранения утверждаются Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации. Изготовление бланков реабилитационных сертификатов обеспечивает Министерство труда и социальной защиты РФ.

3. Бланки реабилитационных сертификатов направляются предприятием-изготовителем в федеральное государственное бюджетное учреждение «Фе-

деральное бюро медико-социальной экспертизы» (далее — Федеральное бюро медико-социальной экспертизы) в соответствии с заявкой Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, формируемой на основании отчетов-заявок на получение бланков реабилитационных сертификатов, передаваемых главными бюро медико-социальной экспертизы в субъектах Российской Федерации в Федеральное бюро медико-социальной экспертизы на соответствующий квартал года.

4. Реабилитационный сертификат состоит из двух частей:
  - первая часть — корешок реабилитационного сертификата, предназначенный для подтверждения выдачи реабилитационного сертификата;
  - вторая часть — реабилитационный сертификат, предназначенный для предъявления в организации, предоставляющие инвалидам технические средства реабилитации и отдельным категориям граждан из числа ветеранов протезы (кроме зубных протезов), протезно-ортопедические изделия на основании реабилитационного сертификата и являющиеся членами саморегулируемой организации, и последующей его оплаты указанным организациям уполномоченным исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.
5. Реабилитационные сертификаты являются документами строгой отчетности. Федеральные государственные учреждения медико-социальной экспертизы обязаны вести строгий количественный учет реабилитационных сертификатов. Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации осуществляет контроль за организацией учета и хранения бланков реабилитационных сертификатов в федеральных государственных учреждениях медико-социальной экспертизы.
6. Срок действия реабилитационного сертификата устанавливается в один год со дня его выдачи и указывается в самом сертификате. Действие реабилитационного сертификата прекращается по истечении установленного срока действия, а также с момента смерти инвалида (ребенка-инвалида).
7. Реабилитационный сертификат, корешок реабилитационного сертификата одновременно заполняются федеральными государственными учреждениями медико-социальной экспертизы при предъявлении инвалидом паспорта или иного документа, удостоверяющего личность, индивидуальной программы реабилитации, в установлен-

ных случаях — заключения врачебной комиссии медицинского учреждения, или при предъявлении ветераном паспорта и заключения об обеспечении протезом, протезно-ортопедическими изделиями, выдаваемыми врачебными комиссиями медицинских учреждений, оказывающих лечебно-профилактическую помощь ветеранам.

8. При рассмотрении заявления о выдаче реабилитационного сертификата федеральные государственные учреждения медико-социальной экспертизы вправе проверять достоверность сведений, содержащихся в представленных документах, и в случае необходимости запрашивать дополнительные сведения в соответствующих органах. Указанные запросы федеральных государственных учреждений медико-социальной экспертизы подлежат рассмотрению соответствующими органами в 14-дневный срок с даты их поступления.

Реабилитационный сертификат выдается:

- инвалиду — федеральными государственными учреждениями медико-социальной экспертизы по месту жительства одновременно с выдачей индивидуальной программы реабилитации инвалида;
- ветерану — федеральными государственными учреждениями медико-социальной экспертизы по месту жительства по заявлению его либо лица, представляющего в установленном порядке его интересы.

При последующих обращениях в федеральные государственные учреждения медико-социальной экспертизы реабилитационный сертификат выдается по заявлению инвалида либо лица, представляющего в установленном порядке его интересы.

Стоимость реабилитационных сертификатов на предоставление конкретного вида технического средства реабилитации (изделия) указывается в самом реабилитационном сертификате и определяется Министерством труда и социальной защиты Российской

Федерации по согласованию с Министерством финансов Российской Федерации.

Перечисление средств из федерального бюджета в бюджет субъекта Российской Федерации, а также перечисление средств в размере суммы, указанной в реабилитационном сертификате уполномоченным исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, путем перечисления денежных средств на расчетный счет организациям, обеспечивающим техническими средствами реабилитации на основании реабилитационного сертификата, производится в порядке, утверждаемом Правительством Российской Федерации.

Контроль за расходованием средств осуществляется федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере труда и социального развития, Счетной палатой Российской Федерации.

Заявление на получение реабилитационного сертификата может подаваться инвалидом (ветераном) либо лицом, представляющим в установленном порядке его интересы непосредственно в федеральные государственные учреждения медико-социальной экспертизы по месту жительства инвалида (ветерана) или через многофункциональный центр.

Федеральное государственное учреждение медико-социальной экспертизы рассматривает заявление в 10-дневный срок с даты его поступления и высылает (выдает) инвалиду (ветерану) реабилитационный сертификат.

### **Целевая социальная выплата**

1. Назначение указанной выплаты производится независимо от получения других выплат, предусмотренных законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов

Российской Федерации и актами органов местного самоуправления.

2. Целевая социальная выплата направляется на финансирование предоставления инвалиду отдельных видов технических средств реабилитации. Целевая социальная выплата выплачивается в размере и порядке, установленном Правительством Российской Федерации.
3. Средства указанной в настоящей статье выплаты носят целевой характер и не могут быть использованы на другие цели.
4. Перечисление инвалиду целевой социальной выплаты осуществляется на пластиковую социальную карту.
5. Средства целевой социальной выплаты, причитающиеся инвалиду и недополученные им в связи со смертью, выплачиваются его наследникам на общих основаниях.
6. В случае использования средств не по целевому назначению уполномоченный федеральный орган исполнительной власти вправе осуществить взыскание указанных средств в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.
7. Перевод денежных средств при предоставлении специальных средств при нарушениях функций выделения (моче- и калоприемники), абсорбирующего белья, подгузников осуществляется равными долями поквартально. Все неизрасходованные по состоянию на последний день текущего квартала денежные средства отзываются. Перевод денежных средств на следующий квартал производится не позднее, чем за 5 календарных дней до окончания текущего квартала. При первичном обращении заявителя в текущем квартале размер целевой социальной выплаты рассчитывается исходя из количества календарных дней, оставшихся до конца квартала со дня обращения. Перевод денежных средств при предоставлении иных технических средств реабилитации (протезно-ортопедических изделий), предо-



ставляемых за счет средств целевой социальной выплаты, осуществляется в соответствии с нормативными сроками пользования или в случае их досрочной замены.

Средства на финансовое обеспечение расходов по предоставлению инвалидам технических средств реабилитации и отдельным категориям граждан из числа ветеранов протезов (кроме зубных протезов), протезно-ортопедических изделий на основании реабилитационных сертификатов и (или) за счет средств целевой социальной выплаты предусматриваются в виде субвенций из федерального бюджета субъекту Российской Федерации и направляются на:

- оплату стоимости реабилитационного сертификата организациям, предоставляющим инвалидам технические средства реабилитации и отдельным категориям граждан из числа ветеранов протезы (кроме зубных протезов), протезно-ортопедические изделия на основании реабилитационного сертификата и являющимся членами саморегулируемой организации;
- оплату инвалидам стоимости технических средств реабилитации и отдельным категориям граждан из числа ветеранов протезно-ортопедических изделий, приобретаемых за счет средств целевой социальной выплаты;
- оплату проезда инвалида (ветерана) к месту нахождения организации, в которую предъявляется реабилитационный сертификат, и обратно, а также лица, сопровождающего инвалида (ветерана);
- оплату расходов на проживание инвалида (ветерана), сопровождающего лица в случае изготовления технических средств реабилитации, протезов (кроме зубных протезов) в амбулаторных условиях.

Субвенции предоставляются бюджетам субъектов Российской Федерации в пределах бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств, предусмотренных в установленном порядке Министерству труда и социальной защиты Российской Федерации. Субвен-

ции зачисляются в установленном для исполнения федерального бюджета порядке на счета бюджетов субъектов Российской Федерации, открытые в органах федерального казначейства.

Целевая социальная выплата назначается решением уполномоченного исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации по месту жительства инвалида (ветерана) в размере нормативов финансирования на основании представленного заявления на перечисление целевой социальной выплаты на социальную карту. Перечисление целевой социальной выплаты инвалиду (ветерану) осуществляется путем перечисления средств на пластиковую социальную карту заявителя (обеспечение карты оформляется в виде отзывного аккредитива).

Организации, предоставляющие инвалидам технические средства реабилитации и отдельным категориям граждан из числа ветеранов протезы (кроме зубных протезов), протезно-ортопедические изделия на основании реабилитационного сертификата и (или) за счет средств целевой социальной выплаты и являющиеся членами саморегулируемой организации, обязаны иметь на пунктах обслуживания необходимое банковское оборудование и терминал для самостоятельного оформления документов, подтверждающих получение технических средств реабилитации (изделий).

Финансовое обеспечение расходов, связанных с предоставлением инвалидам технических средств реабилитации и отдельным категориям граждан из числа ветеранов протезов (кроме зубных протезов), протезно-ортопедических изделий на основании реабилитационных сертификатов и (или) за счет средств целевой социальной выплаты, осуществляется за счет средств, предусмотренных в федеральном бюджете на соответствующий год Министерству труда и социальной защиты Российской Федерации — на реализацию мер по финансированию предоставления инвалидам технических средств реабилитации и отдельным категориям граждан из чис-

ла ветеранов протезов (кроме зубных протезов), протезно-ортопедических изделий на основании реабилитационных сертификатов и (или) за счет средств целевой социальной выплаты.

Уполномоченный исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации перечисляет организациям, предоставляющим инвалидам технические средства реабилитации и отдельным категориям граждан из числа ветеранов протезы (кроме зубных протезов), протезно-ортопедические изделия на основании реабилитационного сертификата и являющимся членами саморегулируемой организации, средства на оплату стоимости реабилитационного сертификата при предъявлении этими организациями оригинала реабилитационного сертификата.

Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации сводит полученные от субъектов Российской Федерации бюджетные заявки и производит расчет средств, направляемых им в планируемом квартале, исходя из объема средств на финансирование расходов по предоставлению инвалидам технических средств реабилитации и отдельным категориям граждан из числа ветеранов протезов (кроме зубных протезов), протезно-ортопедических изделий на основании реабилитационных сертификатов и (или) за счет средств целевой социальной выплаты, выделенных на соответствующий квартал. Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации ежемесячно направляет субъектам Российской Федерации средства на обеспечение финансовых расходов по предоставлению инвалидам технических средств реабилитации и отдельным категориям граждан из числа ветеранов протезов (кроме зубных протезов), протезно-ортопедических изделий на основании реабилитационных сертификатов и (или) за счет средств целевой социальной выплаты.

Субъекты Российской Федерации представляют Министерству труда и социальной защиты Российской Федерации сведения о количестве инвалидов,

которым предоставлены технические средства реабилитации на основании реабилитационных сертификатов и за счет средств целевой социальной выплаты, о количестве отдельных категорий граждан из числа ветеранов, которым предоставлены протезы (кроме зубных протезов), протезно-ортопедические изделия на основании реабилитационных сертификатов и за счет средств целевой социальной выплаты за предыдущий месяц.

Контроль за целевым использованием средств федерального бюджета, направляемых на финансирование расходов по предоставлению инвалидам технических средств реабилитации и отдельным категориям граждан из числа ветеранов протезов (кроме зубных протезов), протезно-ортопедических изделий на основании реабилитационных сертификатов и (или) за счет средств целевой социальной выплаты, осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере здравоохранения и социального развития, Счетной палатой Российской Федерации.

Думается, что предлагаемая правовая конструкция расширит возможности распорядиться средствами наиболее эффективным и рациональным способом с учетом интересов указанной группы населения.

Внедрение новых методов обеспечения техническими средствами реабилитации путем реализации предлагаемых правовых норм связано с повышением качества социальной защиты рассматриваемой группы населения на основе развития и использования информационных и телекоммуникационных технологий, предоставления инвалидам социальных услуг на всей территории Российской Федерации.

В результате предлагаемых изменений законодательства устанавливаются об-

щие принципы содействия инвалидам в наиболее полном осуществлении своих прав, в том числе в свободе делать собственный выбор, вовлеченности в принятие решений относительно программы реабилитации, которая их прямо касается, приводит к усилению принципа адресности реабилитации, повышению ее эффективности, созданию необходимых условий для обеспечения всеобщей доступности и общественно приемлемого качества социальных услуг для рассматриваемой группы населения Российской Федерации. Переход на новую систему обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации потребует изменения, признания утратившими силу или принятия действующих актов федерального законодательства.

Представляется, что внесение предложенных выше поправок в действующее

российское законодательство в целях совершенствования правовых, организационных и финансовых механизмов обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации повысит эффективность расходования средств федерального бюджета, ликвидирует административные барьеры, обеспечит равенство инвалидов и отдельных категорий граждан из числа ветеранов на получение мер социальной поддержки, гарантированных государством.

Предлагаемые и рассмотренные в настоящей статье правовые новации по обеспечению инвалидов техническими средствами реабилитации служат источником для научного осмысления путей дальнейшей оптимизации механизма обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации в Российской Федерации.

А. Р. Габуев

A. R. Gabuev

# К вопросу о статусе комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав

## On the Question of the Status of the Commissions on Affairs of Minors and Protection of Their Rights

### Габуев Ахсарбек Русланович

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)  
Старший преподаватель кафедры административного права  
gabulik-84@mail.ru

### Gabuev Akhsarbek Ruslanovich

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg)  
Assistant Professor of the Chair of Administrative Law  
gabulik-84@mail.ru

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, беспризорность, охрана прав и интересов ребенка

### KEY WORDS

Commissions on affairs of minors and protection of their rights, homelessness, protection of the rights and interests of the child

### РЕФЕРАТ

В статье рассматривается административно-правовое положение комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав как ключевого координирующего органа системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, выявляются пробелы в организации и функционировании данного органа, а также некоторые другие значимые вопросы, связанные с защитой прав несовершеннолетних.

### ABSTRACT

In the article the administrative legal status of the commissions on affairs of minors and protection of their rights as key coordinating body of system of prevention of neglect and offenses of minors is considered. Gaps in the organization and functioning of this body, and also some other significant questions, the rights of minors connected with protection are drawn out.

Глобальные преобразования, которые происходят в нашей стране, затронувшие экономическую, политическую, социально-культурную стороны общественной жизни, несмотря на положительные изменения, привели к существенному подъему негативных явлений. Данные изменения наиболее неблагоприятно отразились на самой незащищенной категории населения — детях. Стремительная трансформация общественного устройства и экономический кризис обусловили рост детской беспризорности и безнадзорности. К сожалению, на сегодняшний

день официальная статистика по количеству беспризорников в России практически отсутствует, приводимые показатели противоречивы: по данным МВД РФ и Генпрокуратуры<sup>1</sup> их около 2–2,6 млн<sup>2</sup>, по данным независимых экспертов — от 700 000 до 6 млн человек [1; 6].

Подробный анализ положения детей в России за последнее десятилетие был

<sup>1</sup>См.: Официальный сайт пресс-службы МВД РФ. URL: <http://mvd.ru/presscenter> (дата обращения 30.06.2013).

<sup>2</sup> Там же.

представлен 13 февраля 2012 г. в Москве в докладе «Анализ положения детей в Российской Федерации: на пути к обществу равных возможностей», подготовленном Независимым институтом социальной политики и Детским фондом ООН (ЮНИСЕФ)<sup>1</sup>. Из данного доклада следует, что «положение детей в России нельзя назвать катастрофическим, но поводов для радости у них значительно меньше, чем у их сверстников в других странах... С 2000 г. детское население России сократилось на 7,5 млн человек и составляет сегодня примерно 26 млн детей. Около 18% семей с детьми в России являются бедными по двум из трех критериев бедности...»<sup>2</sup>

Снижение уровня жизни, ухудшение материального положения, ослабление устоев семьи, практически полное отсутствие ответственности родителей за воспитание и образование детей и многие другие факторы пополняют ряды беспризорных и безнадзорных детей, наблюдается рост правонарушений и преступлений со стороны лиц, не достигших возраста уголовной ответственности.

Особую значимость в данной ситуации приобретают специализированные государственные органы, чья деятельность предусматривает защиту прав детей, предупреждение преступности несовершеннолетних, профилактику безнадзорности и правонарушений. При этом наиболее эффективной признается ранняя профилактика преступлений, связанная с обеспечением благополучного физического и нравственного развития детей, а также оказанием помощи несовершеннолетним из группы риска.

Общеизвестно, что предупреждение и предотвращение противоправного поведения, совершаемого несовершеннолетним или в отношении них, всегда эффективнее и легче, к тому же требует меньших затрат, нежели борьба с пре-

ступными последствиями. Очень важной в стратегическом плане является задача по выявлению кризисных ситуаций, связанных с несовершеннолетним и его окружением, на самой ранней стадии, по организации системы и структуры защиты прав несовершеннолетних как в семье, так и за ее пределами.

За последнее десятилетие в России неоднократно предпринимались попытки создания целостной системы правовой защиты интересов детей применительно к новым социально-экономическим условиям. С 1992 г. было принято более 200 нормативных правовых актов, затрагивающих все сферы жизнедеятельности семьи и детей и нацеленных на усиление мер их социальной защиты, включая федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ.

Основополагающим базовым законом в области предупреждения безнадзорности и сиротства, правонарушений среди молодежи является Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»<sup>3</sup> (далее Закон), который закрепил комплекс правовых интересов и безопасности несовершеннолетних, создал правовую базу для реализации программ, направленных на оздоровление общества.

В соответствии с данным Законом, в системе органов профилактики правонарушений подростков основное место занимают комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее Комиссии, КДНиЗП). Правовой статус Комиссий отчасти регламентируется Федеральным законом № 120-ФЗ, в котором была предпринята попытка реформировать ранее существовавшие Комиссии по делам несовершеннолетних, в связи с чем они были переименованы в Комиссии по делам несовер-

<sup>1</sup> Полная и краткая версии доклада «Анализ положения детей в Российской Федерации: на пути к обществу равных возможностей» доступны на сайте ЮНИСЕФ [www.unicef.ru](http://www.unicef.ru).

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> См.: *Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ (ред. 07.05.2013) // СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3177.*

шеннолетних и защите их прав и стали возглавлять систему органов профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Им поручено осуществлять меры «по координации деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» [5, с. 117].

В соответствии с Законом, КДНиЗП организуют контроль за условиями воспитания и обращения с несовершеннолетними в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, а также осуществляют меры по защите и восстановлению прав и законных интересов несовершеннолетних [Там же]. Однако от ювенальных технологий данная система учреждений пока еще достаточно далека.

Сегодня в непростых социально-экономических условиях, условиях законодательного несовершенства, правовое положение Комиссий имеет множество недостатков и проблем, которые необходимо устранить для эффективной работы данного органа. Не имея серьезного постоянного контакта с подростком, совершившим правонарушение, с его непосредственным окружением, семьей и судебными органами, комиссии не могут рассчитывать на успех своей работы. Причин тому множество, одна из главных — малочисленность КДНиЗП и их недостаточная внутренняя мотивация. Количество сотрудников хватает только на бумажную работу в кабинетах, вне связи непосредственно с детьми и подростками.

По нашему мнению, нецелесообразно дальнейшее выполнение Комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав своих юрисдикционных функций, и назрела необходимость ликвидации данного органа с передачей непосредственных полномочий специализированному органу государственного управления в сфере защиты прав, свобод и интересов несовершеннолетних.

В обоснование своей позиции раскроем административно-правовое положение КДНиЗП и проблемы органи-

зации и деятельности данного органа. С сожалением приходится констатировать, что до настоящего момента не принят федеральный закон, регламентирующий деятельность Комиссий в новых условиях. После принятия в 1999 г. Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» логичным шагом законодателя было бы принятие специального федерального закона, определяющего статус КДНиЗП, однако такого закона до сих пор нет. Проект Федерального закона «Об основах организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав» был принят в первом чтении Государственной Думой РФ еще 7 июня 2001 г.<sup>1</sup>, но впоследствии работа над законопроектом была прекращена.

Изначально Закон имел существенные недостатки, касаемо вопроса закрепления правового статуса КДНиЗП, одним из которых было не закрепление действующей трехуровневой системы комиссий: Межведомственная комиссия по делам несовершеннолетних при Правительстве РФ<sup>2</sup> (в настоящее время Правительственная комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав); комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при органах исполнительной власти субъектов Федерации; комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при органах местного самоуправления<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> О Федеральном законе «Об основах организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав» (проект № 98105170-2): Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 7 июня 2001 г. // Собрание законодательства РФ. 2001. № 25. Ст. 2554.

<sup>2</sup> О Межведомственной комиссии по делам несовершеннолетних при Правительстве Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 5 июня 1994 г. № 646. Утратило силу.

<sup>3</sup> См.: Стенограмма пленарного заседания Государственной Думы РФ от 18 июня 1999 г. / Материалы подготовлены Агентством экономико-правовых консультаций и деловой информации — «АКДИ Экономика и жизнь» на основе информации Государственной Думы ФС РФ: [Электронный ресурс] // Информационный



Закон предусматривал только один вид комиссий — Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, образуемые органами местного самоуправления [3]. Однако в Федеральный закон от 24 июня 1999 г. были внесены изменения Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ<sup>1</sup>, а именно из ст. 11 применительно к КДНиЗП исключены слова «образуемые органами местного самоуправления». По нашему мнению, данные изменения не обоснованы и вряд ли оправданы, так как, отменив с 1 января 2005 г. порядок образования КДНиЗП органами местного самоуправления, законодатель не предложил нового порядка их образования.

Несомненным остается тот факт, что в целом Комиссии нельзя отнести ни к одной из ветвей государственной власти. По своей сути они не являются ни органами государственной власти, ни органами местного самоуправления. Однако в соответствии с действующим законодательством они, как специальные публичные образования, обладают определенными властными полномочиями, которые выражаются в наделении их правом рассматривать дела об административных правонарушениях, выносить определения и постановления, обязательные для исполнения участниками административного процесса.

Необходимо указать, что до сих пор действует Положение о комиссиях по делам несовершеннолетних, утвержденное Указом Президиума Верховного Со-

вета РСФСР от 3 июня 1967 г.<sup>2</sup>. Оно безнадежно устарело, содержит ряд норм, противоречащих действующему российскому законодательству. Это касается, прежде всего, ссылок на несуществующие уже более 20 лет органы государственной власти бывшего Союза ССР, в частности учреждения МВД СССР, учреждения Государственного банка СССР, Трудовые сберегательные кассы, местные Советы народных депутатов и их исполнительные комитеты, Советы Министров автономных республик, а также отсылок к давно утратившим силу положениям законодательства, например, Уголовному кодексу РСФСР [4].

В связи с отсутствием законодательного закрепления на федеральном уровне административно-правового статуса Комиссий, в различных регионах возникают проблемы с формированием данного института. Анализируя региональное законодательство, можно сделать вывод о том, что в субъектах федерации сложилась двухуровневая система комиссий. К первому уровню относится КДНиЗП субъекта РФ, ко второму — комиссии, которые создаются в муниципальных образованиях субъектов Российской Федерации (городских, сельских поселениях, городских округах, муниципальных районах и т. д.), порядок формирования которых различен.

К примеру, в соответствии с Законом Калининградской области муниципальные Комиссии образуются Губернатором Калининградской области, за исключением случаев, когда полномочия по их образованию переданы органам местного самоуправления соответствующим законом данного субъекта федерации.

Обращает на себя внимание то обстоятельство, что вопросы о КДНиЗП регионального и муниципального уровней решаются по-разному не только по органам и по форме, но и по содержанию. Это обусловлено отсутствием адек-

канал Государственной Думы РФ. URL: [http://www.akdi.ru/gd/PLEN%20Z/1999/s18-06\\_u.htm](http://www.akdi.ru/gd/PLEN%20Z/1999/s18-06_u.htm).

<sup>1</sup>См.: *О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральные законы „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»*: Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ // СЗ РФ. 2004. № 35. Ст. 3607.

<sup>2</sup> *Ведомости* Верховного Совета РСФСР. 1967. № 23. Ст. 536; 1969. № 4. Ст. 89; 1971. № 22. Ст. 443; 1972. № 51. Ст. 1209; 1974. № 29. Ст. 782; 1977. № 12. Ст. 2589; 1986. № 33. Ст. 919; 1993. № 12. Ст. 429.

ватного настоящему времени и ситуации федерального закона о комиссиях, хотя в соответствии с КоАП РФ это должен быть только федеральный закон, т. к. не предусматривается иное (как, например, в отношении административных комиссий и иных коллегиальных органов административной юрисдикции).

Необходимо также иметь в виду, что КоАП РФ предусматривает три вида Комиссий по делам несовершеннолетних муниципального уровня: районные, городские, районные в городах. Они функционируют соответственно при районных, городских, районных в городах администрациях, которые являются исполнительными органами местного самоуправления. Кодекс рассматривает их в качестве коллегиальных органов административной юрисдикции.

В связи с недостаточным нормативным урегулированием, административно-правовой статус Комиссий сегодня сомнителен. Основной проблемой КДНиЗП является отсутствие четко установленного правового положения не только внутри системы профилактики безнадзорности и правонарушений детей, но и со стороны их взаимодействия с иными органами государственной власти, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями. Данное обстоятельство, на наш взгляд, снижает качество и результативность работы не только самих Комиссий, но и всей системы профилактики, существенно затрудняет реализацию ими таких основных направлений деятельности, как координация и обеспечение эффективного взаимодействия органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

По нашему глубокому убеждению, координирующая роль Комиссий по делам несовершеннолетних является одним из важных элементов для всей системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. В настоящее время нечеткая и неслаженная работа всей системы профилактики приводит к плачевным результатам, в связи с чем требуется создание структурной иерархии, необходимой для установления

функциональных связей среди субъектов данной системы, выработка принципиально новых форм и методов профилактической работы.

Тем не менее, наделяя Комиссии государственными полномочиями по координации деятельности органов и учреждений системы профилактики, законодатель, к сожалению, не раскрывает определение данного понятия, не указывает методы и формы координирующей деятельности, в результате чего Комиссии не имеют реальных рычагов для осуществления данных полномочий. На практике прокуроры часто сталкиваются с проблемой неисполнения должностными лицами КДНиЗП полномочий Комиссии в части координации деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на том основании, что им неизвестно, в чем заключаются координационные полномочия Комиссии и как они осуществляются.

Направляемые Комиссиями представления об устранении причин и условий безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в большинстве своем остаются без соответствующего реагирования со стороны органов и учреждений системы профилактики. Решения, выносимые КДНиЗП, не имеют юридической силы и, следовательно, не являются обязательными для исполнения, что в принципе ставит вопрос о смысле координационной деятельности комиссий без соответствующего законодательного подкрепления.

Одной из причин серьезных недостатков и уязвимых с правовой точки зрения мест Комиссий в данном отношении является отсутствие (как правило) у их членов профессиональной юридической и психологической подготовки, необходимой для работы с подростками, что служит основанием возникновения возможности нарушения их прав. Принимая во внимание, что Комиссия работает с детьми и подростками, т. е. весьма специфической категорией правонарушителей, и при этом она наделена государственно-властными полномочиями по привлечению их к административной

ответственности, к кадрам Комиссии должны предъявляться самые высокие требования, связанные со знанием как правовых вопросов ответственности несовершеннолетних, так и возрастной психологии отклоняющегося поведения. С сожалением приходится констатировать, что подобная квалификация среди сотрудников КДНиЗП встречается редко.

Переходя к вышестоящему звену системы КПДиЗП — Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее Правительственная комиссия), необходимо отметить, что Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2006 г. № 272 утверждены Положение об этой комиссии, а также ее персональный состав<sup>1</sup>.

Из п. 1 Положения следует, что Правительственная комиссия является координационным органом, образованным для обеспечения единого государственного подхода к решению проблем защиты прав и законных интересов несовершеннолетних. Правительственная комиссия является координатором деятельности лишь органов государственной власти (федерального и регионального уровней). Следует согласиться с данной позицией, так как государственная и муниципальная власти во многих вопросах независимы. Однако, согласно ч. 2 ст. 132 Конституции РФ, местные органы самоуправления лишь могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Так как непосредственная передача государственно-властных полномочий местным органам самоуправления по предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних сегодня обеспечивается только регио-

нальными законами, очевиден разрыв между федеральными органами власти и местными органами самоуправления в рассматриваемом вопросе.

Персональный состав и периодичность заседаний Правительственной комиссии (не реже одного раза в полгода) подпадают под суждение о том, что она предназначена для решения перспективных и тактических вопросов. Однако для наиболее эффективного рассмотрения и решения текущих вопросов правоприменения и формирования направления правоприменительной практики региональных и муниципальных КДНиЗП необходим постоянно действующий федеральный специализированный орган исполнительной власти, который обеспечил бы методологическое, методическое обеспечение практической работы региональных и муниципальных КДНиЗП, обеспечил бы координацию всей системы органов профилактики безнадзорности и беспризорности несовершеннолетних. Такой орган не должен состоять при Правительстве РФ как Правительственная комиссия, необходим орган исполнительной государственной власти в системе Минюста РФ, который бы нес персональную ответственность за качество порученной работы в данной сфере при условии соответствующего ресурсного обеспечения.

Подводя итог, необходимо сказать, что на практике Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав не в состоянии осуществлять все возложенные на них полномочия. Недостатки нормативно-правовой базы, отсутствие современного законодательно закрепленного административно-правового положения КПДиЗП, недостаточная юридическая квалификация кадрового состава, материально-технической базы и финансирования деятельности Комиссий привели к атрофии профилактической, координационной функции данного органа, который должен быть связующим звеном всей системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Анализ практической деятельности Комиссий дает основание сделать вывод о том, что данный орган постепенно утрачивает свои позиции, превращаясь в не-

<sup>1</sup> Правовое положение ее деятельности определяется Постановлением Правительства РФ от 6 мая 2006 г. № 272 «Об утверждении Положения о Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав» (в ред. Постановлений Правительства РФ от 15.10.2008 г. № 762, от 08.01.2009 г. № 3, от 30.03.2010 г. № 193, от 26.05.2011 г. № 415) См.: СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2093.

кий «административный суд», рассматривающий дела с несовершеннолетними правонарушителями, причем разбор дел, как правило, осуществляется с нарушениями норм права (в особенности сроков рассмотрения дел) [2]. Это далеко не все проблемы организации и деятельности данного морально устаревшего органа.

В этой связи кардинально назрела необходимость в упразднении института Комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и создании на федеральном уровне единого координационного и дискреционного государственного органа в системе Министерства юстиции РФ — Ювенальной службы, которая будет обеспечивать совершенствование и регулирование нормативно-правовой базы, обеспечивать координацию и контроль в рамках своих полномочий всех органов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, а также органов, реализующих функции социальной защиты семьи и детства, позволит более оптимально перераспределить функции между различными орга-

нами. Кроме того, в задачи данного органа должно входить введение и закрепление международных ювенальных стандартов с учетом особенностей ментальной системы российского права, распространение и внедрение соответствующих ювенальных методик и т. д.

Несомненно, данному федеральному органу государственного управления необходимо передать все основные полномочия КДНиЗП, но важнейшей на сегодняшний день функцией должна остаться координация деятельности субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Должна вырасти роль данного ювенального органа как органа, осуществляющего межведомственную координацию, при выполнении им основных задач КДНиЗП, а именно: своевременное выявление кризисных ситуаций на самой ранней стадии, организация действенной системы защиты прав несовершеннолетних, проживающих в семьях, находящихся в социально опасном положении, социализация несовершеннолетнего, постпенитенциарная деятельность и др.

## Литература

1. Брынцева Г. 300 страниц боли // Российская газета: Федеральный выпуск. 12.04.2011. № 5453 (77).
2. Дугенец А. С., Масленников М. Я. Правовые основы создания и функционирования комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав // Административное право и процесс. 2006. № 3. С. 19–23.
3. Лагошина Т., Хорьков В. Комиссии по делам несовершеннолетних // Законность. 2005. № 9.
4. Новиков В., Хорьков В. Комиссии по делам несовершеннолетних // Законность. 2003. № 5. С. 41.
5. Новикова Т. Ю. Административно-правовая организация защиты прав несовершеннолетних органами ювенальной юстиции: Дисс. канд. юрид. наук. Хабаровск, 2003. С. 117.
6. Попова Н. «Охранная грамота» для чумазого гавроша // Аргументы недели. 21.02.2011.

## References

1. Bryntseva G. 300 pages of pain // Rossiyskaya gazeta. Federal release. 12.04.2011. N 5453 (77).
2. Dugenets A. S., Maslennikov M. Ya. Legal bases of creation and functioning of the commissions on affairs of minors and protection of their rights // Administrative law and process. 2006. N 3. P. 19–23.
3. Lagoshina T., Horkov V. Comissions on affairs of minors // Legality. 2005. N 9.
4. Novikov V., Horkov V. Comissions on affairs of minors // Legality. 2003. N 5. P. 41.
5. Novikova T. Yu. Administrative and legal organization of protection of the rights of minors bodies of juvenile justice: Dissertation. Khabarovsk, 2003.
6. Popova N. "Charter of immunity" for dirty Gavroche // Arguments of week. 21.02.2011.

# В. И. Бажуков V. I. Bazhukov

## Культурный поворот в исследовании войны в России

### Cultural Turn in War Research in Russia

#### Бажуков Владимир Иванович

Московский государственный университет  
им. М. В. Ломоносова  
Профессор факультета глобальных процессов  
Доктор культурологии, доцент  
Bashukowi@ya.ru

#### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

культура, война, военная культура, военная антропология

#### KEY WORDS

*culture, war, military culture, military anthropology*

#### РЕФЕРАТ

В статье рассматривается культурный поворот в исследовании войны, наметившийся в России на рубеже XX и XXI веков, анализируются предпосылки, которые способствовали возникновению данного феномена, определяется его значение для познания войны. Существенное внимание уделяется пониманию военной культуры и военной антропологии как основных форм проявления культурного поворота.

#### ABSTRACT

The article focusses on the cultural turn in the war studies being shaped in Russia at the turn of XX and XXI centuries. It analyzes prerequisites for appearing such phenomenon, defines its significance for better knowledge of the war. Great attention is drawn to understanding of the military culture and military anthropology as the key forms of this cultural turn.

На рубеже XX–XXI вв. в России наметился культурный поворот в исследовании войны. Война, долгое время трактовавшаяся преимущественно как продолжение политики насильственными средствами, стала рассматриваться в соотношении с культурой. Ученые обратили внимание на культурные аспекты военной деятельности, попытались выявить влияние культуры на сознание и поведение человека в условиях войны. В научный оборот были введены и получили разработку понятия «военная культура» и «военная антропология», активизировались исследования в области военно-исторической антропологии. Научная литература о войне и военной деятельности обогатилась работами о военной культуре и военной субкультуре различных обществ, государств и армий. Цель настоящей статьи — по-

пытаться осмыслить отмеченные явления и процессы, определить их существенные черты и значение для исследования войны.

Важную роль в возникновении культурного поворота в исследовании войны в России сыграли **теоретические предпосылки**, сложившиеся в социальных и гуманитарных науках к началу XXI века. Прежде всего, это бурное развитие наук о культуре: культурологии, философии и социологии культуры, этнологии, социальной и культурной антропологии. В российском общественном сознании получили распространение и развитие различные подходы к пониманию и исследованию культуры: деятельностный, знаково-семиотический, философско-социологический, антропологический и др. В результате действия отмеченных факторов изменялись и расширя-

лись представления о культуре, ее типах и видах, появились новые возможности в их понимании и исследовании. Работы этнологов и антропологов показали, что культурой обладают не только цивилизованные общества, но и так называемые «примитивные». В понимании культуры преодолевались аристократические оттенки.

Важной предпосылкой культурного поворота в исследовании войны явилась отмена монополии марксизма-ленинизма на истину в области методологии социальных и гуманитарных наук. Расширение рамок методологии привело к освоению и использованию в ходе исследований различных подходов: позитивистского и постпозитивистского, понимающего и объясняющего, неокантианского и феноменологического, структуралистского и постструктуралистского. Ученые получили право сравнения возможностей и пределов различных методологических принципов и выбора наиболее эффективных и адекватных для конкретного исследования. Сегодня даже самые последовательные сторонники марксистского учения признают, что характер отношений между культурой и экономикой значительно сложнее, чем это представлялось в середине прошлого века.

Наряду с общими теоретическими предпосылками следует отметить непосредственные теоретические предпосылки, которые связаны с исследованием взаимодействия войны и культуры. К числу таковых могут быть отнесены культурологические концепции, допускающие рассмотрение войны в контексте культуры, а также этнологические и антропологические теории войны и вооруженных конфликтов. Одной из них является игровая концепция культуры, разработанная во второй половине 1930-х гг. нидерландским историком культуры Й. Хейзингой (1872–1945), который доказывал, что война, несмотря на властвование в ней грубой силы, может при определенных условиях рассматриваться как функция культуры. В его книге «*Homo ludens*» менялись понятия: «игровая форма войны», «игровой характер войны», «война

как благородная игра чести», «включение войны в сферу культуры» и др. Хейзинга отличал состояние войны от состояния мира, с одной стороны, а с другой — от преступного насилия. К числу условий войны как функции культуры он относил прежде всего признание «идеи человеческой общности», предполагающей рассмотрение всех представителей воюющих сторон членами «человеческого сообщества», имеющими права «человека» и претендующими на «человеческое обращение». «О войне как функции культуры, — писал Хейзинга, — можно говорить лишь тогда, когда она ведется в границах определенного круга, члены которого признают друг друга равными или, во всяком случае, равноправными. Если же война идет против группировок, члены которых, в сущности, не признаются людьми — во всяком случае, за ними не признается человеческих прав, как бы их ни называли — «варварами», «дьяволами», «язычниками», «еретиками», — то в границах культуры она останется лишь в том случае, если одна из групп, блющая собственную честь, сама свяжет себя определенными ограничениями. На подобных ограничениях покоилось вплоть до новейшего времени международное право, в котором нашла свое выражение идея включения войны в сферу культуры» [12].

Второй непосредственной предпосылкой культурного поворота в исследовании войны являются этнологические и антропологические теории войн и вооруженных конфликтов. Труды этнологов и антропологов, в которых рассматриваются военные столкновения в «примитивных» обществах, расширяли представления о войнах и вооруженных конфликтах, способствовали зарождению этнологии и антропологии войны, а в последующем — военной антропологии. Российские этнологи А. И. Першиц, Ю. И. Семенов и В. А. Шнирельман подготовили обстоятельный труд «Война и мир в ранней истории человечества», в котором проанализировали военные столкновения в предклассовых и ранних классовых обществах. В работе отмечается важная роль в развитии



антропологии войны понятий этноцентризма и двойного морального стандарта в поведении людей внутри группы и по отношению к чужим, подчеркивается наличие различных течений внутри данного направления, в частности — этнических концепций [8, с. 14; 21].

В числе непосредственных предпосылок культурного поворота могут быть рассмотрены также случаи употребления понятия «военная культура» в российской научной литературе. Одним из первых его применил российский публицист М. О. Меньшиков (1859–1918) при характеристике вклада великого русского полководца А. В. Суворова в развитие военного искусства. «Суворов, — подчеркивал Меньшиков, — этот Пушкин военной культуры...» [7, с. 330]. Понятие «русская военная культура» использовалось в изданиях Русского зарубежья. Военный теоретик из числа офицеров белой армии Р. К. Дрейлинг (1880–1945) применял этот термин, характеризуя исторический путь Русской армии и значение ее деятельности для сохранения государственной самостоятельности России и для обеспечения роста и развития всей русской культуры [3]. В советский период также имеются случаи употребления этого понятия. Так, в докладе Политуправления РККА Центральному Комитету ВКП(б) от 23 мая 1940 г. отмечалось, что одной из причин больших потерь в советско-финляндской войне явилась «низкая военная культура армейских кадров и вытекающее отсюда искаженное представление о характере современной войны»<sup>1</sup>.

Основными формами проявления культурного поворота в исследовании войны в России являются две: во-первых, утверждение и разработка понятия «военная культура»; во-вторых, развитие военной антропологии как новой научной дисциплины, изучающей человека в контексте военной культуры. Теоретически обоснованное и регулярное использование понятия «военная культура» начинается в 1990-е гг. В это десятилетие и в бо-

лее позднее время на страницах научных изданий появляется целая серия публикаций, посвященных военной культуре. Анализ этих работ показывает, что в трактовке понятия «военная культура» складываются различные точки зрения, имеющие существенные отличия друг от друга. Если попытаться их как-то обобщить и сгруппировать, то можно выделить несколько основных направлений.

Первое направление заключается в том, что военная культура рассматривается исключительно в соотношении с вооруженными силами как культура армии и флота. К числу представителей данной точки зрения можно отнести редакторов Российского военного сборника А. Е. Савинкина и И. В. Домнина, российского культуролога Е. Н. Романову и др. Показательной в этом отношении является точка зрения Е. Н. Романовой, которая определяет это понятие следующим образом: «Под военной культурой мы понимаем субкультуру военнослужащих, включающую такие компоненты, как образ жизни, набор ценностей и норм, язык, ритуалы, символы, материальная, художественная культура, искусство» [9, с. 213]. Романова предпринимает попытку анализа военной культуры Российской армии, выделяет некоторые ее особенности, в числе которых отмечаются следующие: маскулинность, тотальность, двойственность, регламентация тела, сакральный характер деятельности военнослужащих, способность к экстраполяции в экстремальных условиях на культуру всего общества. Работа Романовой привлекает внимание не только интересными наблюдениями о Российской армии, но и стремлением рассматривать военную культуру с культурологической точки зрения.

Взгляды представителей рассматриваемого направления не являются однородными: одни авторы видят в военной культуре только положительные стороны в жизнедеятельности армии и флота: развитую военную теорию, высокую боевую выучку воинов, профессионализм офицерского состава, техническое оснащение и т. п. Другие обращают внимание на отрицательные аспекты, такие как

<sup>1</sup> См.: Известия ЦК КПСС. 1990. № 3. С. 199.

отсутствие контроля над вооруженными силами; существование явлений, подобных дедовщине; несправедливость существующей системы призыва; социально-экономическое положение офицеров и др. Третьи пытаются анализировать военную культуру с точки зрения культурологии, через призму ее основных понятий и категорий.

Сущность второго направления в понимании военной культуры заключается в более широком подходе, предполагающем рассмотрение ее не только как культуры военнослужащих, а как части общенациональной культуры. Под военной культурой понимается все, созданное в обществе по части военного дела. Эту точку зрения разделяют многие авторы: А. Б. Григорьев, С. Н. Климов, В. Н. Гребенков, В. И. Бажуков и др. Российский философ С. Н. Климов определяет военную культуру как «...качественную характеристику бытия военной сферы деятельности, степень совершенства ее развития как системы в совокупности материальной и духовной составляющих» [5, с. 25]. В работе этого автора отмечается, что вектор активности человека как субъекта военной культуры не имеет ярко выраженной созидательной направленности. Человек, реализуя себя в сфере воинской деятельности, развивается и формируется как личность, но целевое предназначение этой личности включает в себя и разрушительную сторону. В структуре военной культуры выделяются: военная культура общества; военная культура государства; военная культура армии и военная культура личности. В работах Климова исследуется военная культура Франции, при этом обращается внимание на такие ее аспекты, как военно-политические, военно-экономические, военно-социальные, духовные, а также на социально-философские теории войны, теорию и практику строительства вооруженных сил и теорию вооруженной борьбы. Некоторые теоретические положения, высказанные Климовым, вызывают сомнения. К числу таковых относится тезис о том, что «генетически формирование военной культуры осуществляется по пути

становления от военной культуры армии через военную культуру государства к военной культуре общества» [5, с. 33]. Получается, что военная культура армии зарождается раньше, чем военная культура общества. Однако этнологи доказывают обратное: военная культура в обществе зарождается задолго до появления и государства, и армии; это происходит на ранних этапах развития человеческого общества [8].

Представители второго направления по своим взглядам разделяются на две категории: одни из них рассматривают военную культуру в самом широком смысле, другие — в более узком. В широком смысле под военной культурой понимается все, созданное человеком в области военного дела. Сюда включаются военная идеология, военная политика, военная экономика, вооруженные силы, оружие и военная техника, военная наука, военное искусство, военные доктрины и военные концепции, военные традиции, художественная культура, посвященная военным вопросам, и т. д.

Типичным представителем рассмотрения военной культуры в широком смысле является военный историк Ю. Я. Киршин, весьма убедительно выступающий за применение этого понятия в социальных и гуманитарных науках. Под военной культурой он понимает «часть общей культуры социальных групп, народов, государств, локальных цивилизаций, которая присутствует, наличествует в мирное и военное время в военной деятельности в качестве позитивной или негативной оценки ее ценности, уровня развития и эффективности» [4, с. 480]. В работе признается многообразие элементов военной культуры, которое сводится к следующим основным группам: 1) военной идеологии, военной науке, военной отрасли общественных и естественно-технических наук, военной доктрине, военным традициям; 2) военной организации, военно-гражданским отношениям; 3) вооруженным силам; 4) вооружению, военной технике, военной промышленности, военной экономике; 5) военному быту: питанию, военным городкам, казармам, землянкам,

блиндажам, бытовым, культурным и медицинским учреждениям, обмундированию, досугу, отдыху. Исследователь рассматривает функции и факторы военной культуры, ее уровни и динамику. Основное внимание уделяется анализу советской военной культуры, сформировавшейся в предвоенный период. Историк подходит к ее характеристике весьма критически, называя ее военной культурой тоталитарного государства, отмечает антицивилизационный, атеистический, классовый характер, «революционное мессианство», низкий уровень гуманистического потенциала. В то же время Киришин признает гибкость советской военной культуры, ее способность восстанавливаться и усиливаться после жестоких поражений. «Вторая мировая война, — подчеркивает Киришин, — показала, что военная культура Советского государства оказалась самой приспособленной для ведения войны. Государственная собственность, плановая социалистическая экономика, жесткая централизация в руководстве промышленностью, сельским хозяйством, транспортом позволили обеспечить фронт всеми средствами для ведения вооруженной борьбы, продуктами питания, обмундированием» [4, с. 501].

В узком смысле военная культура предстает как комплекс элементов, имеющих непосредственное отношение к культуре: ценностей и норм, установок сознания и моделей поведения, обычаев и законов войны, военных традиций, обрядов и ритуалов, знаков и символов, присущих военной сфере общества. Подобная точка зрения реализуется в работах В. Н. Гребенькова, В. И. Бажукова, В. Д. Грачева, В. В. Лысенко и др. «Военная культура общества, — дает определение В. Н. Гребеньков, — это основанный на принципах безопасного бытия и развития личности, общества и государства способ организации национальной жизнедеятельности, представленный в соответствующих продуктах материального и духовного труда, системе социальных норм, регулирующих цивилизованные отношения людей по поводу вооруженного насилия» [2, с. 24]. В публикациях этого автора выделяются

основания анализа военной культуры, рассматривается соотношение военной культуры и войны, анализируются тенденции эволюции военной культуры современного российского общества. Гребеньков отстаивает несколько основополагающих идей: во-первых, необходимость рассмотрения военной культуры как неразрывной части общенациональной культуры, не ограничивая ее рамками армии; во-вторых, он подчеркивает ее регулирующее воздействие на поведение людей и взаимодействие социальных институтов и организаций в военной сфере; в-третьих, отмечает сложную структуру военной культуры, включающую существующие в обществе традиции защиты отечества, действующие нормы воинской деятельности, а также идеи, концепции, убеждения, установки, ориентации и символы, обращенные на военную сферу.

Культурный поворот в исследовании войны, замеченный в конце XX — начале XXI в., проявляется не только в утверждении понятия «военная культура», но и в **утверждении военной антропологии** как научной дисциплины, изучающей человека в условиях войны. В работах российских обществоведов получают обоснование и разработку представления об объекте и предмете новой научной дисциплины, методологии и методах исследования, структуре и основных направлениях. В понимании военной антропологии высказываются две точки зрения, которые условно могут быть названы историко-психологической и культурно-антропологической. Автором первой из них является российский историк Е. С. Сенявская, вторая точка зрения развивается в работах автора данной статьи. Размышляя о военной антропологии, Сенявская делает акценты на ее теоретическом и практическом значении, подчеркивает академическую фундаментальность и большие возможности в комплексном познании человека в экстремальных военных ситуациях, в условиях подготовки к ним и преодоления их последствий. «Военная антропология, — пишет Сенявская, — призвана не только и не столько к специ-

ализации в исследовании войн, сколько к интеграции знания о них, получаемого гуманитарными и общественными науками» [10, с. 40]. В составе военной антропологии Сенявская выделяет два основных направления: военно-историческую антропологию и военно-историческую психологию. В качестве объекта военно-исторической антропологии рассматриваются «человек и общество в экстремальных условиях вооруженных конфликтов, а также те аспекты жизни „гражданского“, мирного общества, которые характеризуют его подготовку к подобного рода экстремальным историческим ситуациям и отражают их последствия». Центральным объектом изучения признается армия, как в военное, так и в мирное время [11]. В комплексе ключевых задач военно-исторической антропологии рассматриваются следующие: анализ ценностей, представлений, верований, традиций и обычаев всех социальных категорий в контексте назревания войны, ее хода, завершения и последствий. Задачи военно-исторической психологии являются близкими: необходимость учета опыта прошлых войн, психологии участвовавших в них народов, их традиций, обычаев, норм поведения, ценностей, социальной организации, тактики борьбы, методов подготовки личного состава. Особо подчеркивается значение сохранения исторической памяти и национальных традиций для обеспечения национальной безопасности страны [10].

Точка зрения автора статьи на военную антропологию, обоснованная в монографии и ряде статей, в принципиальном отношении имеет много общего с точкой зрения Сенявской. Как и Сенявская, автор выступает за формирование и развитие военной антропологии, развивает близкие взгляды на методологию и методы этой научной дисциплины, признает, что историческое и психологическое направления являются важными составными частями военной антропологии. Различия в позициях касаются понимания приоритетных связей военной антрополо-

гии с другими науками; определения ее объекта и предмета; рассмотрения структуры и основных разделов новой научной дисциплины.

Прежде всего, на наш взгляд, необходимо подчеркнуть тесную связь военной антропологии с социальной и культурной антропологией: военная антропология может рассматриваться как один из разделов этой науки наряду с экономическим, политическим, юридическим и др. Во-вторых, в понимании объекта и предмета военной антропологии следует обратить внимание на культуру и военную культуру: в качестве объекта военной антропологии предлагается рассматривать человека, культуру и общество в условиях войны и военного конфликта, а также военные аспекты их существования в мирное время. Говоря об объекте, необходимо отметить такую его особенность, как локальность: в качестве объекта антропологических исследований обычно выступают локальные общности: отдельные поселения, племена, деревни, другие сообщества, характеризующиеся непосредственным межличностным взаимодействием [6, с. 14]. Эта особенность относится и к военной антропологии. В-третьих, имеются отличия в понимании предмета военной антропологии. На мой взгляд, предметом этой дисциплины является человек в контексте военной культуры. Основные предметные области военной антропологии могут быть сформулированы следующим образом: взаимодействие военной культуры и природной среды, военной культуры и общества, военной культуры и личности, взаимодействие военных культур между собой, а также история этих взаимодействий. Исходя из этого, может быть определена структура военной антропологии, которая включает экологическое, социологическое, психологическое, символическое и историческое направления. Такой подход к структуре военной антропологии позволяет рассматривать ее как междисциплинарную область знаний, развивающуюся в тесном взаимодействии с другими науками, изучающими чело-

века, культуру и общество: физической и философской антропологией, социологией и психологией, культурологией и историей. Центральное место в объектно-предметной области военной антропологии целесообразно отвести военной культуре как системе ценностно-нормативных, духовно-идеологических, поведенческих и знаково-символических элементов, определяющих военную деятельность различных субъектов.

Обосновывая военную антропологию как новую научную дисциплину, необходимо учитывать особенности антропологического подхода к исследованию человека, культуры и общества в условиях войны. К числу этих особенностей могут быть отнесены следующие: микроуровень анализа, взгляд с точки зрения изучаемой культуры, наблюдение объекта в естественных условиях, применение эмик-подхода. Человек и культура исследуются, как правило, в небольших социальных общностях, там, где происходит непосредственное межличностное взаимодействие, они рассматриваются изнутри, с точки зрения наблюдаемых, а не с точки зрения исследователя, применяются понятия, присущие исследуемой культуре. Это обеспечивает более объективный подход и более глубокое понимание объекта и предмета исследования [1].

Как развивается военная антропология? Необходимо признать, что в настоящее время наиболее успешно развиваются историческое и психологическое направления в рамках военно-исторической антропологии. Другие обозначенные направления пока не получили заметного развития.

Заключая, следует отметить, что в результате культурного поворота в исследовании войны расширяются и углубляются наши знания о социокультурных основах военной деятельности и о военной культуре. Утверждается взгляд, согласно которому военная культура рас-

сматривается как одна из сторон общенациональной культуры, а не только как субкультура военнослужащих. Активизируются исследования военных культур различных обществ, государств и армий и их национальной специфики.

Новые возможности для исследования военной культуры дает применение культурологического подхода, предполагающего использование понятий и категорий науки о культуре. Это нацеливает ученых на изучение не только военной теории и военной практики, но и собственно культурных аспектов военной деятельности: ценностей и норм, моделей сознания и поведения, знаков и символов, обычаев и законов войны, военных традиций, обрядов и ритуалов, оказывающих влияние на сознание и поведение участников и современников войн и военных конфликтов.

Культурный поворот в исследовании войны ярко проявляется в утверждении военно-исторической и военной антропологии. Методология и методика антропологического подхода, сознательно используемые учеными, позволяют раскрыть важные стороны внутреннего мира и поведения военнослужащих и гражданского населения в ходе войн и военных конфликтов: воздействие войн на сознание участников и современников; особенности морально-психологической подготовки воинов различных армий; динамику представлений военнослужащих о войне и противнике; особенности фронтового быта; отношение воинов к вере и суевериям; этнокультурные характеристики воинов различных армий; специфические характеристики русского солдата, связанные с русским национальным характером; роль героических символов в войне и др. В целом культурный поворот в исследовании войны способствует военно-патриотическому воспитанию граждан страны и воинов, укреплению национальной и военной безопасности государства.

## Литература

1. *Бажуков В. И.* Военная антропология: методология, направления, современное. М.: Макс Пресс, 2009.
2. *Гребеньков В. Н.* Военная культура российского общества. Ставрополь: Ставропольский гос. ун-т, 2009.
3. *Дрейлинг Р. К.* Русская военная культура // Русская культура: Сб. ст. Белград, 1925. С. 67–74. (Из архива «Российского военного сборника»).
4. *Киршин Ю. Я.* Великая победа: благодаря или вопреки сталинизму? (Уроки для демократической России). Клинцы: Влата, 2006.
5. *Климов С. Н.* Военная культура Франции XX века: Социально-философский анализ. М.: ВУ, 2001.
6. *Козлова Н. Н.* Социально-историческая антропология. М.: Ключ-С, 1998.
7. *Меньшиков М. О.* Письма к ближним. СПб., 1905.
8. *Першиц А. И., Семенов Ю. И., Шнирельман В. А.* Война и мир в ранней истории человечества: В 2 т. Т. I: Введение. Война как предмет исследования / В. А. Шнирельман. У истоков войны и мира. М., 1994.
9. *Романова Е. Н.* Военная культура и ее основные характеристики // Вестник СамГУ. 2008. № 1.
10. *Сенявская Е. С.* Военная антропология как новая научная дисциплина: перспективы развития и значение для обороноспособности России // Вестник Академии военных наук. 2004. № 3 (8).
11. *Сенявская Е. С.* Военно-историческая антропология как новая отрасль исторической науки // Военно-историческая антропология. М., 2002. С. 12–13.
12. *Хейзинга Й.* Homo ludens. В тени завтрашнего дня / Пер. с нидерл. М.: Прогресс; Прогресс-Академия, 1992. С. 106–107.

## References

1. *Bazhukov V. I.* Military anthropology: methodology, directions, current state. M.: Max Press, 2009.
2. *Grebenkov V. N.* Military culture of the Russian society. Stavropol: Stavropol State University, 2009.
3. *Dreyling R. K.* Russian military culture // Russian culture: Collection of articles. Belgrad, 1925. P. 67–74. (From archive "Russian military collection").
4. *Kirshin Yu. Ya.* Great victory: thanks to or contrary to Stalinism? (Lessons for democratic Russia). Klinty: Vlata, 2006.
5. *Klimov S. N.* Military culture of France of the XX century: Social and philosophical analysis. M., 2001.
6. *Kozlova N. N.* Sociohistorical anthropology. M.: Key-S, 1998.
7. *Menshikov M. O.* Letters to neighbors. SPb., 1905.
8. *Pershits A. I., Semenov Yu. I., Shnirelman V. A.* War and peace in early history of mankind. In two volumes. V. I. Introduction. War as object of research / V. A. Shnirelman. At war and peace sources. M., 1994.
9. *Romanova E. N.* Military culture and its main characteristics // Messenger SAMSU. 2008. N 1. P. 213.
10. *Senyavskaya E. S.* Military anthropology as new scientific discipline: prospects of development and value for defense capability of Russia // Messenger of Academy of Military Sciences. 2004. N 3 (8).
11. *Senyavskaya E. S.* Military and historical anthropology as new branch of historical science // Military and historical anthropology. M., 2002. P. 12–13.
12. *Huizinga J.* Homo ludens. In the Shadow of Tommorrow / Translation from Netherlandish. M.: Progress, Progress-Academy, 1992. P. 106–107.



А. Ф. Измайлов

A. F. Izmailov

# Русская неделя в Друскининкае

## Russian Week in Druskininkai

### Измайлов Альберт Фёдорович

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)  
 Научный редактор издательско-полиграфического центра  
 Кандидат филологических наук  
 oleg02\_07@mail.ru

### Izmailov Albert Feodorovich

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg)  
 Scientific Editor of the Publication and Polygraph Centre  
 PhD in Philology  
 oleg02\_07@mail.ru

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

диалог, международное сотрудничество, опыт

### KEY WORDS

*dialogue, international collaboration, the experience.*

### РЕФЕРАТ

В статье раскрывается опыт совместного российско-литовского культурного и научного сотрудничества на примере деятельности известного русского историка и философа Л. П. Карсавина.

### ABSTRACT

In the article the experience of joint Russian — Lithuanian cultural and scientific collaboration based on the example to the activity of well-known Russian historian and philosopher L. Karsavin.

В литовском городе Друскининкае в июле 2013 г. состоялся международный общественный форум «Русская неделя в Друскининкае». Одним из его организаторов стал Всемирный Народный Собор, общественная организация, основанная в 1993 г., имеющая консультативный статус при ООН.

Основная цель «Русской недели» — способствовать укреплению культурного и научного диалога между соседними народами. В рамках форума состоялись: научная конференция, посвященная культурно-философскому наследию известного русского историка, философа Льва Платоновича Карсавина, жившего и работавшего в России и Литве; встречи российских и литовских региональных и муниципальных руководителей с целью обмена опытом работы; совместный концерт Государственного академического русского оркестра имени В. В. Андреева и литовского ансамбля народных инструментов «Вайвора»; другие мероприятия

с участием представителей российских и литовских этнических культур.

Участники научной конференции о культурно-философском наследии Л. П. Карсавина, приехавшие из Москвы, Санкт-Петербурга, Вильнюса, Каунаса и других городов, говорили о большом значении его трудов для духовного и нравственного измерения жизни человека, взаимосвязанного развития личности, семьи, нации, государства, об умении видеть и использовать культурный и научный потенциал российского и литовского народов.

Участники форума отметили, что происходящие в России и Литве политические и социальные преобразования опираются на богатый духовный опыт народа, нашедший отражение в творческом наследии российских и литовских ученых, в том числе в творчестве Л. П. Карсавина. Для современных теоретиков и практиков полезны его традиции анализа исторических явлений,

евразийского опыта, характеристик демократического политического режима, данные им в 1920-е гг. его обоснования необходимости умелого проникновения государства в различные сферы жизни общества, большого значения идеологического фактора в развитии государства и общества, в утверждении приоритетности прав личности.

Рассматривая систему всеединства по Карсавину в ключевой его идее по осуществлению всеединства в личном образе бытия, описания строения и жизни личности, исследователь С. С. Хоружий пишет:

«Метафизика всеединства воспринимала и ставила во главу угла концепцию личности, и это превращение ее в философию личности — важнейшее, что внес Карсавин в русскую традицию всеединства, равно как и в европейскую спекулятивную мистику» [1].

Опыт проведения «Русской недели в Друскининкае» служит примером успешного использования современных передовых технологий в сфере управления развитием малого города в рамках международного регионального и муниципального сотрудничества.

### Литература

1. Хоружий С. С. Жизнь и учение Льва Карсавина // Карсавин Л. П. Религиозно-философские сочинения. М., 1992. Т. 1. С. XXX.

### References

1. Khoruzhy S. S. Life and thought of Lev Karsavin // Karsavin L. P. Religious and philosophical compositions. M., 1992. V. 1. P. XXX.

А. Н. Макаров

A. N. Makarov

# Актуальные проблемы управления производственными активами в электроэнергетике

## Actual Problems of Management of Production Assets in Power Industry

### Макаров Александр Николаевич

Северо-Западный институт управления —  
филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)  
Кафедра бухгалтерского учета и аудита  
Аспирант  
spb.makarov@gmail.com

### Makarov Aleksandr Nikolaevich

North-West Institute of Management — branch  
of the Russian Presidential Academy of National  
Economy and Public Administration (Saint-Petersburg)  
Chair of Accounting and Auditing  
Graduate student  
spb.makarov@gmail.com

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

система управления производственными активами, техническое перевооружение, энергетические компании, конкурентоспособность

### KEY WORDS

production asset management system, modernization, energy companies, competitiveness

### РЕФЕРАТ

Статья посвящена проблематике управления производственными активами энергетического сектора. Приведен обзор зарубежного опыта в части эффективного управления производственными активами и анализа результата внедрения компаниями современных информационных решений. В соответствии с проведенным анализом сделан вывод о том, что применение системы управления производственными активами является значимым шагом к повышению конкурентоспособности и инвестиционной привлекательности компании.

### ABSTRACT

The article is devoted to the problems of production assets management of the energy sector. International experience in the effective management of production assets and the analysis of the introduction result of modern information technology companies are reviewed here. In accordance with the analysis concluded that the use of production assets management system is a significant step toward improving the competitiveness and investment attractiveness of company.

В электроэнергетике сложилась ситуация, требующая преобразований с целью повышения эффективности отрасли и, как следствие, увеличения объема инвестиций в нее. Прежняя монопольная структура в 1990-х гг. претерпела значительные перемены. Реструктуризация отрасли продолжается и по сей день. Взамен вертикально-интегрированных компаний на российский рынок пришли (претерпели преобразования) компании целевой структуры. В отрасли сложилась

тенденция к появлению конкуренции в части генерации и сбыта, хотя электрические сети имеют статус естественной монополии.

Основная задача электроэнергетики — это обеспечение высокого уровня надежности и бесперебойности обеспечения потребителей. В связи с этим, а также с решением задачи повышения конкурентоспособности встает вопрос эффективности использования производственных активов.

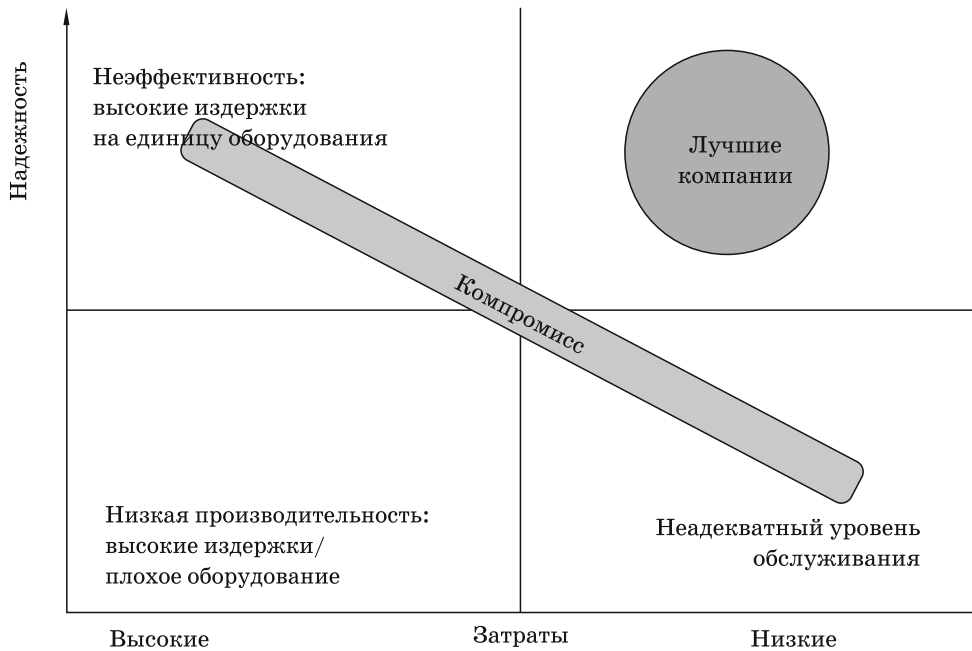


Рис. 1. Результаты распределения ресурсов

Проблемой рассматриваемых компаний является ограниченный размер инвестиций в отрасль, это привело к тому, что инвестиционные программы формируются за счет собственных средств компании — амортизационного фонда и заложенной в тариф инвестиционной составляющей. Совершенно очевидным является создание системы управления, которая позволила бы эффективно управлять производственными активами при достижении сбалансированного риска.

Проблема эффективного использования производственных активов не является новой для зарубежных энергетических компаний. Процессы реструктуризации западных энергетических компаний имеют более длительную историю. В поисках альтернативных решений западные компании остановились на адаптации теории управления активами к бизнес-процессам энергетических компаний.

Уровень доходности энергетических компаний определяется высокой фондоемкостью основного капитала, поэтому так важно найти решение для качественного управления им. Достижение высо-

кого уровня доходности невозможно без грамотной системы управления издержками, направленной на их оптимальное снижение. При этом снижение издержек не должно вызывать снижения надежности энергоснабжения потребителей.

Вложение огромных средств на модернизацию при отсутствии общей картины состояния оборудования является невыгодным мероприятием, и любая компания пытается достичь эффективных результатов при уменьшении издержек. Успешной является компания, которая правильно распределяет свои ресурсы<sup>1</sup> (рис. 1).

Однако система управления активами во многих российских энергетических компаниях нацелена на поиск оптимального варианта вложений без анализа и оценки его значимости и вклада в общую доходность компании. Рыночное развитие отрасли требует от компании оценки до-

<sup>1</sup> *TorontoHydro*: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.torontohydro.com/sites/electricsystem/Pages/foryourhome.aspx> (дата обращения: 24.06.2013).

ходности ее активов. Управление активами с точки зрения финансового менеджмента предполагает системный подход к эффективному использованию основных фондов и методов их организации. В целом же для компании — это управление основными фондами, информационными потоками, деловой репутацией и т. д.

В разрезе энергетических компаний управление активами базируется на различных программах реконструкции и технического перевооружения, в рамках которых и реализуется стратегическое развитие компании.

Техническое обслуживание оборудования в энергетической отрасли в процессе своего развития претерпело значительные изменения. До 1990-х гг. энергетическая отрасль являлась базовой отраслью страны, от которой зависели все процессы жизнедеятельности народного хозяйства. Поэтому осуществлялись большие финансовые вложения не только в развитие, но и в поддержание высокого уровня надежности в целом всей отрасли. В первую очередь от энергетики требовалось, чтобы оборудование всегда было готово к возможному росту нагрузок. Это отношение привело к тому, что появился механизм плано-предупредительных ремонтов.

Это была целая система, которая основывалась на мощной нормативной базе и больших финансовых вложениях. Система плано-предупредительных ремонтов является самой лучшей в части обеспечения надежности, но и наиболее финансово затратной. При таком подходе к обслуживанию оборудования проводится комплекс работ, направленных на обеспечение безаварийности работы оборудования в заданные сроки. В свое время энергетика Советского Союза была признана наиболее надежной.

Середина 1990-х гг. в целом для страны и для энергетики в частности ознаменовалась резким сокращением затрат, что явилось причиной перехода от системы плано-предупредительных ремонтов к системе аварийного технического обслуживания. Таким образом, оборудование подвергалось ремонту за-

частую только при выходе его из строя. Такая система технического обслуживания является самым дешевым подходом. Конечно, тенденция аварийного технического обслуживания не была повсеместной, но курс, заданный в связи с переходом к конкурентной рыночной системе, требовал от компании энергетической отрасли снижения затрат, поэтому они пытались найти механизм, который бы позволил при минимальных издержках поддерживать высокий уровень надежности.

В результате на сегодняшний день в электроэнергетике обозначился круг основных проблем: высокий уровень износа оборудования; энергетический дефицит в ряде регионов страны; высокие затраты на эксплуатационные расходы и отсутствие методик для их снижения; снижение или полное отсутствие инвестиций в отрасль, как следствие низкой инвестиционной привлекательности.

Это характерно для всех предприятий отрасли. В частности, для ОАО «Ленэнерго». В последние годы ОАО «Ленэнерго» инвестирует большие средства на программы технического перевооружения и нового строительства (рис. 2).

Такие вложения на реализацию программ технического перевооружения и реконструкции связаны со стремлением компании решить следующие стратегические задачи, необходимые для дальнейшего промышленного и экономического развития г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области:

1. Устранить сетевые ограничения.
2. Повысить надежность электроснабжения потребителей.
3. Снизить количество технологических нарушений реконструированных объектов.

Желание компании решить вышеобозначенные проблемы понятно, однако огромные вложения не всегда могут решить обозначенный круг проблем энергетики, во-первых, молниеносно, во-вторых, кардинально. Для того, чтобы результат деятельности компании по проведению различного рода программ реконструкции и перевооружения был

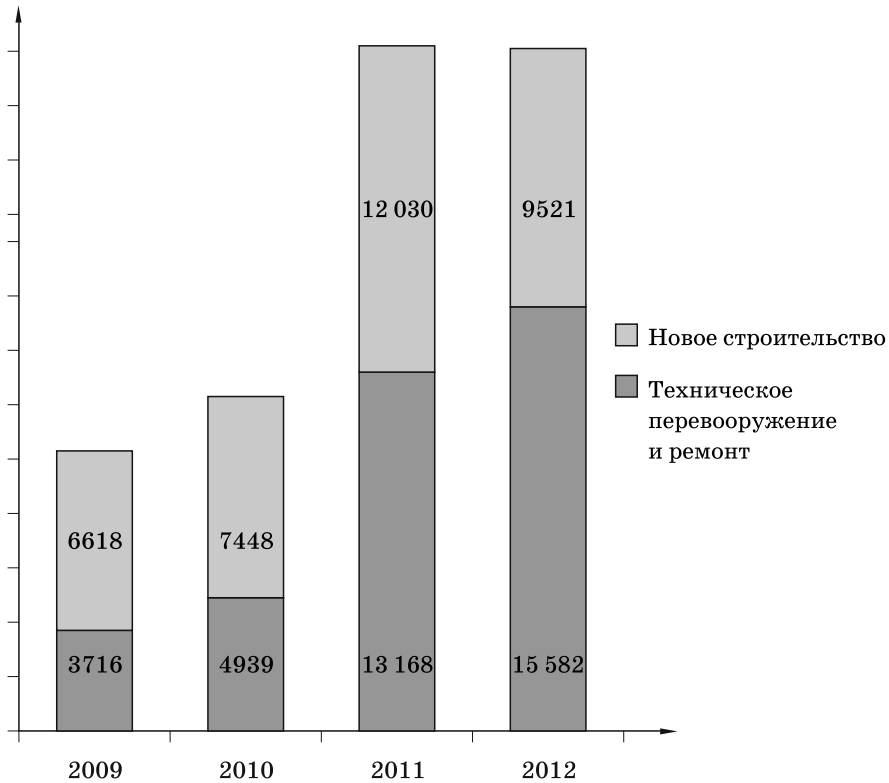


Рис. 2. Динамика капитальных вложений

положительным, в реальных условиях не обойтись без применения новых методик и инновационных решений. В рамках рассматриваемой области владения производственными активами и эффективного управления ими наиболее разумным решением является применение системы управления производственными активами.

Систему управления активами каждая компания выбирает, ориентируясь на сложившиеся за долгие годы работы бизнес-процессы. Не существует однотипного решения в этой области, которое бы подошло пусть не всем, но хотя бы большинству компаний. При планировании внедрения системы компания должна пройти нелегкий путь осмысления и анализа своих собственных производственных процессов, прежде чем выбрать что-то конкретное [2, с. 15].

Компаний электrorаспределительной отрасли, применяющих полноценно и эффективно работающую систему управления активами, небольшое количество. Такими представителями зарубежных компаний являются ENMAX, Toronto Hydro, Consumers Energy USA, American Electric Power. Перечисленные компании предоставляют услуги по распределению электроэнергии и передачу ее конечным потребителям, а также выполняют функции по технологическому присоединению.

В компании ENMAX внедрена и работает система управления активами, которая представляет собой комплекс информационных систем, позволяющих вести процесс изменения состояния единицы оборудования, а также проводить анализ влияния активов на функционирование сети в целом. Посредством внедрения системы управления активами компания осуществляет планирование



инвестиционных программ на основе актуальной и оперативной информации о ремонтных работах, повреждениях и отключениях с учетом риска для сети [2].

Компанией Toronto Hydro внедрена система управления жизненным циклом активов, расчет и моделирование показателей надежности. Компания оценивает уровень надежности, применяя два основных показателя: SAIDI — средняя продолжительность прерывания, и SAIFI — средняя частота прерывания электроснабжения. Результатом эффективного внедрения системы управления активами стали следующие показатели SAIDI: в 2011 г. до 1,43 часа по сравнению с 2010 г. — 1,29 часов. На данные показатели серьезным образом повлияли погодные условия, которые характеризуются увеличением числа штормовых ситуаций в 2011 г. по сравнению с 2010 г. Показатель SAIFI в 2011 г. снизился до 1,62 часов в противовес 1,77 часов 2010 г. Следующим шагом для повышения уровня надежности будет применение в компании автоматической системы передачи электроэнергии и grid-технологий [1].

Применение современных информационных систем позволило компании Consumers Energy USA повысить инвестиционную привлекательность и значения ключевых показателей. Чистая прибыль компании в IV квартале 2012 г. составила 67 млн долл. по сравнению с 41 млн долл. того же периода 2011 г. Показатели эффективности SAIDI и SAIFI также характеризуются эффективной динамикой и составляют соответственно за 2011 г. — 1,67 часов, и 2012 г. — 1,57 часов [3].

Основными направлениями деятельности American Electric Power являются услуги по выработке и передаче электроэнергии. Компанией внедряются современные информационные технологии с целью повышения эффективности предоставления услуг. Внедрена система управления надежностью, которая базируется на глобальной информационной системе и охватывает ведение всех активов компании. Это привело к повы-

шению надежности, управляемости и снижению издержек, а как результат, и к повышению инвестиционной привлекательности компании<sup>1</sup>.

Анализ деятельности зарубежных компаний показывает, что достижение высоких результатов эффективности невозможно без применения современных информационных технологий и инновационных решений. Предпосылками создания системы управления активами в ОАО «Ленэнерго» являются:

1. Переход компании на RAB-регулирование, что требует повышения надежности при сокращении затрат.
2. Недостаток объективной информации о техническом состоянии и последствиях отказа оборудования.
3. Отсутствие комплексных целей в области ремонтов и замен оборудования. Несовершенство оценки эффективности затрат на ремонты и замены оборудования.
4. Ужесточение требований к надежности передачи и распределения электроэнергии.

Эффективное управление активами является одной из приоритетных задач компании, решение которой позволит не только снизить затраты на единицу оборудования, но и повысить показатели. В случае если компания будет иметь возможность эффективно планировать затраты на ремонтные программы, будет достигнута эффективность принимаемых решений.

Для компании энергетического сектора важнейшими процессами являются эффективное владение производственными активами и технологическое присоединение новых потребителей. В качестве оцениваемых показателей при проведении мероприятий по внедрению системы управления активами должны применяться: снижение потерь, рост полезного отпуска электроэнергии в сеть, рост выручки по передаче электроэнергии, рост выручки от технологического

<sup>1</sup>ENMAX: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.enmax.com/home.html> (дата обращения: 24.06.2013).

присоединения, снижение издержек при выполнении программ реконструкции и технического перевооружения.

Снижение потерь в электрических сетях является основной задачей при реализации программ по повышению надежности электроснабжения, а также для увеличения прибыли от передачи электроэнергии. Потери в электросетях делятся на технические и экономические. Оценка технических потерь электроэнергии имеет сложную процедуру расчета и связана с техническим состоянием оборудования компании. Экономические потери электроэнергии связаны с хищением электроэнергии и несанкционированным подключением к электросетям.

В рамках рассматриваемых мероприятий необходимо учитывать показатель снижения технических потерь за счет обновления основных фондов путем реализации программ по техническому перевооружению и модернизации оборудования. Прогнозная оценка снижения потерь строится на основе прогнозных данных по обновлению основных фондов [1, с. 277].

Величина потерь электрической энергии (в сопоставимых условиях, без учета факторов роста потерь электроэнергии) должна иметь динамику снижения относительно показателей предыдущего года как в абсолютной, так и в относительной величине в разрезе уровней напряжения. С учетом опыта мировой практики и сложившейся за последние годы динамики обновления основных фондов полагаем, что при качественном владении производственными активами снижение потерь по отношению к 2012 г. в 2016 г. составит 1,1%.

Повышение надежности энергоснабжения предполагает достижение следующих целевых показателей к 2016 г.: SAIFI — не более двух случаев на потребителя в год; SAIDI — не более 60 минут на потребителя в год; доля случаев отключений оборудования с неполной или недостоверной информацией в системах учета — не более 3%; стабильность напряжения (доля потре-

бителей, не испытывавших скачков напряжения более 10%) — не менее 95%; доля «потерянных» входящих вызовов от населения на телефоны call-центров — не более 5%; среднее время ожидания абонентов ответа оператора (IVR-системы) call-центра — не более 15 минут для 20% самых длинных ожиданий; доля накопленных просроченных заявок на технологическое присоединение от количества поступивших заявок за год — не более 5%.

Применение на предприятии современных информационных технологий и решений является одним из существенных факторов, влияющих на его конкурентоспособность. Эффективно переложить бизнес-процессы предприятия на информационное обеспечение — это один из залогов успеха предприятия в условиях рыночной экономики. На сегодняшний день с развитием информационных технологий, с появлением новых классов программного обеспечения имеется возможность подобрать решение, максимально отражающее процессы предприятия [3, с. 2–32]. Основное назначение применяемых решений информационных технологий состоит в сборе и обработке информации для дальнейшего анализа и применении результатов этого анализа в принятии решений.

Для отрасли электроэнергетики в целом и для ОАО «Ленэнерго» в частности решение вопроса «прозрачности» информации по находящемуся в ведении хозяйству является крайне важным. Наличие полной информации позволит ставить более четкие задачи и принимать оперативные решения в аварийных ситуациях, при разработке программ по реновации оборудования и формированию прогнозных показателей.

Оперативное принятие управленческих решений зависит от наличия полной, достоверной и доступной в любой момент времени информации. Контроль за ходом производственного процесса, в том числе и поиск новых возможностей, не представляется возможным осуществить без применения современных информацион-

ных решений, разработанных под бизнес-процессы конкретной организации. Отрасль электроэнергетики в своем роде уникальна и требует особого подхода

в поисках оптимального информационного решения. При выборе того или иного информационного решения необходимо учитывать эти особенности.

## Литература

1. Железко Ю. С. Потери электроэнергии. Реактивная мощность. Качество электроэнергии. М.: ЭНАС, 2009.
2. Невский А. Управление активами в электроэнергетике // Энергорынок. 2006. № 10.
3. Щетинин А. А. Обзорные современные технологий. СПб., 2010. № 27.

## References

1. Zhelezko Yu. S. Electric power losses. Jet capacity. Quality of the electric power. M.: ENAS, 2009.
2. Nevskiy A. Management of assets in power industry // Power market. 2006. N 10.
3. Schetinin A. A. Information magazine. Review of Modern Technologies. SPb., 2010. N 27.

Е. Е. Сердюкова

E. E. Serdyukova

# Органы местного самоуправления как субъекты управления инновационным развитием территорий в Украине

## Local Governments as the Agents of Innovative Development Management of Territories in Ukraine

### Сердюкова Елена Евгеньевна

Харьковский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины  
Аспирант кафедры регионального развития и местного самоуправления  
duk2101@mail.ru

### Serdyukova Elena Evgenyevna

Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine  
Graduate student of Chair of Regional Development and Local Government  
duk2101@mail.ru

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

органы местного самоуправления, территориальная община, поселение, инновационное развитие, управление

### KEY WORDS

local governments, territorial community, settlement, innovative development, management

### РЕФЕРАТ

Определена роль органов местного самоуправления в системе управления инновационным развитием территорий. Выявлены проблемы органов местного самоуправления в процессе управления инновационным развитием. Исследованы функции органов местного самоуправления в процессе управления инновационным развитием территорий. Предложено применение корпоративного подхода к построению модели инновационного развития и создание нового координационного органа по вопросам внедрения инноваций на соответствующей территории.

### ABSTRACT

The role of local governments in the system of innovative development management of local communities was defined. The problems of local governments in the process of innovation development areas were determined. The functions of local government in the process of innovation development areas were investigated. The use of a corporate approach to the construction of a model of innovative development and the creation of a new coordinating institution for innovation in the territory was provided.

*Постановка проблемы.* Как известно, развитие любой системы представляет собой движение вперед. Территориальная община (ТО) является сложной социально-экономической системой, ее развитие не может происходить хаотично. Для достижения высокого уровня жизни членов ТО, качественного удовлетворения их по-

требностей, обеспечения высоких социально-экономических показателей развития территории это развитие должно быть управляемым.

Применительно к развитию территорий инновации влияют на процессы жизнедеятельности ТО, а их последствия так или иначе затрагивают каждого жителя

соответствующего населенного пункта. Проблемы управляемости такого развития и определения субъектов управления, их функций, способности таких субъектов принимать необходимые и адекватные решения с целью создания необходимых условий для внедрения инноваций, обеспечения устойчивого и эффективного развития сообщества жителей на соответствующей территории на всех этапах внедрения инноваций, способности нести ответственность за принятые решения и последствия внедрения инновационных форм, методов и технологий перед ТО остаются актуальными в любое время на любом этапе развития общества.

*Анализ исследований и публикаций по рассматриваемой проблеме.* Проблемы управления развитием территорий, а также научного обоснования путей их решения находятся в центре внимания многих украинских и российских исследователей, таких как А. В. Безуглый, Н. В. Гаман, А. Ф. Денисов, Н. В. Каленская, О. А. Ковтун, В. В. Мамонова, А. А. Подкуйко, С. И. Соколенко, О. И. Соскин, Е. А. Тертышная, Э. А. Уткин, Т. В. Хогоева и др. Каждый из этих исследователей затрагивал в своих работах проблемы управления территориальным развитием со стороны органов государственной и местной власти, а также построения моделей территориального развития.

При значительном количестве существующих методов и инструментов управления территориальным развитием, в отдельных случаях они теряют свою актуальность и эффективность воздействия, время диктует новые требования к управлению и к управленцам, которые его осуществляют, особенно это касается такой сложной социально-экономической системы, как ТО. На сегодня особенно актуальными являются проблемы научного обоснования роли и места органов власти в процессах инновационного развития территорий, определения их функций на каждом этапе разработки, применения и финансирования инноваций. Поэтому, на наш взгляд, в современных условиях заслуживает внимания изучение и применение корпоративного подхода при по-

строении модели управления инновационным развитием ТО, при котором в процессе управления инновационным развитием, в том числе и на этапе принятия решений, кроме органов местного самоуправления, участвуют и другие институты ТО, такие как бизнес-структуры, общественность, научные центры, образовательные учреждения и т. д.

*Целью* данной статьи является определение роли и функций органов власти в системе управления инновационным развитием ТО.

*Основные результаты исследования.* Организационное обеспечение является одной из важнейших составляющих механизма инновационного развития ТО, поскольку его назначением является объединение имеющихся ресурсов для достижения поставленной цели, направление процесса инновационного развития в нужное русло и осуществление его корректировки в случае отклонения от выбранного вектора. Система инновационного развития территорий, как и любая система, имеет свою инфраструктуру, субъектов, осуществляющих управляющее воздействие на соответствующие объекты управления, и объекты, на которые осуществляется управляющее воздействие.

Инфраструктура инновационного развития — это система поддержки инновационной деятельности посредством взаимодействующих элементов (организационных, правовых, информационных, коммуникационных региональных структур) [3]. В Украине в соответствии с ее Конституцией (ст. 140–143) и Законом «О местном самоуправлении в Украине» (ст. 10) интересы ТО представляют органы местного самоуправления, которые осуществляют от ее имени и в ее интересах функции и полномочия местного самоуправления, а также решают вопросы местного значения.

Научно обоснованное развитие требует осмысленного подхода к решению проблем, существующих в регионе. Формирование и распределение функций и задач по уровням структуры территориального управления должно идти как сни-

зу, от объекта управления, так и сверху, от субъекта управления [8]. Процессы развития должны осуществляться при непосредственном участии и субъекта управления — органов местной власти, и объекта управления — ТО. При обеспечении процессов развития в регионах должна быть учтена местная специфика: оценены научно-технические, финансово-экономические, производственные, социальные и образовательные возможности, необходимые для инновационного развития каждого региона, отдельных его отраслей и территориальных громад, изучены потребности предприятий и имеющийся потенциал для их создания. Это обеспечит управляемость процесса, повысит уровень инновационной деятельности, юридически закрепит инновационное направление развития региона<sup>1</sup>.

Органы местного самоуправления не только обеспечивают процесс инновационного развития местного сообщества, но и создают необходимые условия его осуществления, ведут его в соответствующем направлении, и должны нести ответственность за его результаты. Они являются владельцами и распорядителями от имени ТО материальных, финансовых, человеческих, информационных и других ресурсов, существующих на соответствующей территории.

На основе анализа литературных источников<sup>2</sup> [6] и проведенного автором

<sup>1</sup>Ковтун О. А. Розвиток державного управління інноваційною діяльністю середнього та малого сектору економіки на регіональному рівні: [Електронний ресурс] // Державне управління: удосконалення та розвиток: електронне наукове фахове видання Академії муніципального управління. 2009. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=41> (дата обращения: 29.03.2013)

<sup>2</sup>Дерун Т. М. Проблеми розвитку малих міст в умовах соціально-економічної трансформації українського суспільства: [Електронний ресурс] // Державне управління: теорія та практика.: електронне фахове видання НАДУ. 2009. URL: [http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/Dutp/2009\\_2/doc\\_pdf/Derun.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/Dutp/2009_2/doc_pdf/Derun.pdf) (дата обращения: 25.03.2013); Підкуйко О. О. Формування моделі розвитку територіальної громади на

исследования были сформулированы основные проблемы, с которыми сталкиваются органы местного самоуправления в процессе управления инновационным развитием территорий в Украине:

- 1) недостаточный уровень профессиональной подготовки кадров для применения инноваций и сопровождения инновационных процессов развития. Особенно остро отсутствие таких кадров ощущается в городах районного подчинения, селах и поселках. Относительно благополучный город областного подчинения Северодонецк в Луганской области, в котором и сегодня достаточно развита сеть научно-исследовательских и научно-производственных организаций (в городе их насчитывается 5), в составе органов местного самоуправления имеет 2 должностных лица с ученой степенью, из которых одно — в сфере государственного управления;
- 2) недостаточность средств или вообще их отсутствие в местных бюджетах на внедрение и сопровождение инновационных форм, методов и технологий работы, предоставление льгот субъектам инновационной деятельности;
- 3) отсутствие широкого доступа к опыту внедрения инноваций в процессы развития ТО других населенных пунктов;
- 4) в большинстве своем низкая инвестиционная привлекательность территорий;
- 5) пассивность населения в отношении внедрения инноваций в процессы жизнедеятельности ТО, отсутствие интереса и поддержки со стороны общественных организаций. В случае проведения общественных слушаний по поводу внедрения инновационных форм развития или методов управления действенные предложения практически не поступают;

основі сучасних підходів: теоретичні та практичні аспекти: [Електронний ресурс] // Державне будівництво: електронне наукове фахове видання ХарPI НАДУ. 2011. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2011-1/doc/4/05.pdf> (дата обращения: 04.04.2013).



- 6) политическая «окрашенность» принимаемых органами местного самоуправления решений при выборе направления развития;
- 7) наличие пробелов в действующем законодательстве по поводу внедрения определенных инновационных форм развития территорий, длительный процесс внесения изменений в законодательные акты в соответствии с потребностями органов местного самоуправления. Например, при применении концессионных отношений в сферах, которые являются социально важными для жизнедеятельности ТО, действующим законодательством Украины предусмотрены льготы по уплате концессионного платежа. Однако сам механизм предоставления таких льгот не определен. То же касается и вопросов оценки имущества, переданного в концессию для осуществления корректировки концессионного платежа. Органы местной власти в Украине напрямую не влияют на законодательный процесс;
- 8) низкий уровень, а на определенных территориях практическое отсутствие научного обеспечения инновационных процессов развития ТО городов областного, районного подчинения, сел и поселков;
- 9) практически полная неосведомленность населения территории о новых формах развития ТО, придание им негативной окраски со стороны некоторых политических сил, особенно это ощущается накануне выборов.

В последнее время в Украине получило распространение проведение органами государственной власти разного уровня и государственными фондами при поддержке органов государственной власти конкурсов на лучший проект развития ТО. Поскольку основным критерием эффективного развития территории является инновационность, данные конкурсы помогают привлечь дополнительные государственные и частные средства к внедрению именно инновационных проектов развития. Такие конкурсы являются инструментом обеспечения эффективного осуществления инновационного развития

ТО, применение которого позволяет решить некоторые из перечисленных выше проблем. В Украине ежегодно в соответствии с Указом Президента от 28.12.2002 г. № 952/2002 проводится Всеукраинский конкурс проектов и программ развития местного самоуправления<sup>1</sup>. Он продолжает традицию эффективного формирования инновационных идей для обеспечения стабильного муниципального и регионального развития [4, с. 23].

В 2012 г. 591 орган местного самоуправления, в том числе 350 сельских и поселковых советов, 96 городских советов, 103 районных совета, 33 городских совета городов областного значения, 9 областных советов подали на конкурс 752 проекта, из которых участниками конкурса стали 739 проектов. Проекты и программы, поданные на конкурс, демонстрируют разнообразие актуальных проблем местного самоуправления, охватывают почти весь спектр направлений его деятельности. Как показал анализ структуры поданных органами местного самоуправления на конкурс в 2012 г. проектов и программ местного развития, произведенный на основании данных, приведенных в источниках<sup>2</sup> [4, с. 24; 5], наибольший удельный вес в общем количестве имеют те, которые касаются разработки и реализации проектов энерго- и ресурсосбережения, в том числе в жилищно-коммунальной сфере (23%), реформирования здравоохранения, социальной защиты, образования, культуры, в частности сохранение памятников культуры местного значения (22,19%), модернизации инженерной инфраструктуры (11,23%). Это доказывает большую актуальность и неотложность решения имеющихся сегодня в Украине проблем жилищно-коммуналь-

<sup>1</sup> Про Всеукраїнський конкурс проектів та програм розвитку місцевого самоврядування: Указ Президента від 28 жовтня 2002 р. № 952/2002 // Офіційний вісник України. 2002. № 44. С. 24.

<sup>2</sup> Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні: [Електронний ресурс] URL: <http://www.municipal.gov.ua/> (дата обращения: 20.03.2013).

ного хозяйства, инфраструктуры и социального обеспечения развития.

Наименьший удельный вес имеют проекты, которые связаны с внедрением инновационных инструментов развития предпринимательства (0,27%), повышением безопасности жизни, снижением риска возникновения природных и техногенных катастроф на территории административно-территориальной единицы (0,41%), внедрением механизмов эффективного использования финансовых, земельных и других ресурсов развития местного самоуправления (0,41%), усовершенствованием процедуры принятия решений органами местного самоуправления (0,54%), развитием сети общественного транспорта, инновациями в сфере организации дорожного движения (0,68%).

Самыми распространенными стали проекты по освещению населенных пунктов, оптимизации обращения с твердыми бытовыми отходами, применению технологий энерго- и теплосбережения, очистке питьевой воды и повышению ее качества, модернизации систем водоснабжения, внедрению электронного управления, оказанию медицинской помощи населению с использованием инновационных технологий, в том числе привлекая возможности Интернет-сети, проекты по обеспечению охраны и улучшению состояния окружающей среды, созданию рекреационных зон и др.

Проекты и программы, которые стали победителями Всеукраинского конкурса, финансируются за счет средств государственного бюджета, местных бюджетов, а также других источников, не запрещенных действующим законодательством Украины, и направлены на решение актуальных проблем развития местного самоуправления, а также распространение положительного опыта, приобретенного в процессе их реализации<sup>1</sup>. Следу-

<sup>1</sup> Про затвердження Положення про Всеукраїнський конкурс проектів та програм розвитку місцевого самоврядування: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 січня 2003 р. № 64 // Офіційний вісник України. 2003. № 4. С. 283.

ет отметить, что участниками конкурса могут быть только органы местного самоуправления, которые в установленном порядке зарегистрировали проект или программу развития административно-территориальной единицы, предварительно утвержденные решением местного совета. Участие ТО предусматривается на стадии определения проблемной сферы, требующей инновационного развития и разработки самого проекта с участием специалистов органов местного самоуправления, а также на этапе его реализации в случае победы на конкурсе. После утверждения такого проекта на сессии местного совета его регистрацию и участие в конкурсе осуществляет соответствующий орган местного самоуправления.

При этом в соответствии с требованиями на конкурс подаются сведения об организациях и предприятиях-партнерах, которые будут принимать участие в совместной организации проектов и программ с определением перечня функций и объемов их выполнения для каждого из партнеров на каждом этапе реализации проекта. Победа в конкурсе позволяет получить государственные средства на реализацию лучших проектов местного развития.

С целью ознакомления и распространения передового опыта описание лучших проектов муниципального развития публикуется в специальных сборниках и на официальном веб-сайте Государственного фонда содействия местному самоуправлению в Украине [5]. На этом же сайте можно ознакомиться с лучшими зарубежными практиками муниципального развития.

Как отмечают организаторы конкурса, ежегодно качество представленных проектов улучшается. Так, при подаче проектов наблюдается кооперирование усилий органов местного самоуправления в различных сферах муниципальной деятельности. Значительно возросло количество проектов, представленных на конкурс 2012 г. сельскими, поселковыми советами, городами областного подчинения, областными советами [7].

На наш взгляд, основная роль органов местного самоуправления как субъектов управления территориями должна сводиться к определению и непосредственному обеспечению направлений развития ТО, согласованности и координации действий всех элементов механизма инновационного развития территории, и тем самым обеспечивать функционирование всей системы инновационного развития. Исходя из изложенного выше, к основным функциям органов местного самоуправления в процессе обеспечения инновационного развития территорий должны относиться:

- 1) определение наиболее важных проблемных сфер функционирования ТО и исходя из них — направлений инновационного развития;
- 2) разработка исполнительными органами, утверждение местными советами стратегий, программ и проектов инновационного развития ТО, их внедрение, участие в финансировании, мониторинг результатов реализации, координация действий всех элементов системы и полная ответственность перед местным сообществом за последствия применения инноваций;
- 3) внедрение действенных механизмов поддержки и стимулирования участия в инновационном развитии бизнеса, общественности, научных центров и др. на всех этапах инновационной деятельности;
- 4) активное содействие местным инициативам по поводу применения инновационных форм развития (юридическая и информационная поддержка, финансовая помощь, разного рода льготы и т. д.). Так, например, в г. Северодонецке Луганской обл. местная власть ориентирует население на создание обществ совладельцев многоквартирных домов. При этом жителям, которые самоорганизуются с этой целью, за счет средств местного бюджета утепляются и ремонтируются жилые дома, которые после создания общества передаются ему на баланс. Кроме того, на первых этапах создания такого общества органы местного самоуправ-

ления помогают решать юридические и земельные вопросы, связанные с его созданием и функционированием;

- 5) информационное обеспечение процессов инновационного развития. ТО должно быть постоянно осведомлено о результатах применения инноваций. Таким образом формируется имидж местной власти, в зависимости от ее способности координировать и влиять на результаты инновационной деятельности, а также брать на себя ответственность за последствия внедрения инноваций;
- 6) создание коммунальных банков, венчурных и других фондов для поддержки финансирования инновационных проектов и программ;
- 7) сопровождение функционирования и развития инновационных проектов, форм, методов и технологий в течение всего их жизненного цикла.

Важной проблемой для реализации инновационной деятельности органами местного самоуправления является низкая активность населения в применении новых форм и инструментов развития. Органы власти теряют так называемую обратную связь, назначение которой — оперативное предоставление необходимой информации о результатах воздействия инноваций. Например, выявление проблем местного значения для разработки проектов и программ для участия в различных конкурсах, выбора и применения форм государственно-частного партнерства, создания объединений совладельцев многоквартирных домов, кластерной организации развития территории, которые с недавнего времени приобретают все большее распространение в Украине, не позволяет достигать ожидаемых социально-экономических результатов развития территорий. На практике вся ответственность за результаты внедрения инноваций ложится на органы местного самоуправления. Поэтому необходимо искать методы и средства воздействия на членов ТО с целью стимулирования их к активному участию в инновационном развитии территории.

На приоритетность инновационного развития должна ориентироваться любая сфера деятельности местного сообщества. Поскольку вопросы инновационной деятельности местных советов непосредственно влияют на условия жизнедеятельности каждого члена ТО и уровень обеспеченности его потребностей, уместным было бы создание при исполнительных комитетах местных советов Координационного совета по вопросам внедрения инноваций на соответствующей территории, в состав которого входили бы представители органов местного самоуправления, общественных организаций, бизнес-структур, депутаты местных советов, а также специалисты различных сфер деятельности, имеющие определенный опыт и необходимые знания по различным вопросам и неравнодушные к состоянию дел, происходящих в обществе.

Такой координационный совет представляет собой постоянно действующий консультативно-совещательный орган по управлению инновационным развитием территорий, который осуществляет свою деятельность на общественных началах и координирует инновационную деятельность в любой сфере местного развития, а также проводит мониторинг ее результатов. В свою очередь он помог бы местной власти реагировать своевременно и оперативно на изменения внешней и внутренней среды системы управления инновационным развитием территории. Создание такого органа является проявлением корпоративного подхода к

построению модели инновационного развития территории.

*Выводы и перспективы дальнейших изысканий.* В процессе управления инновационным развитием ТО ведущая роль принадлежит органам местного самоуправления, а результаты осуществления такого развития зависят от всего местного сообщества. Однако ответственными за последствия применения инноваций все же являются органы местного самоуправления. Бесспорно, государство не должно стоять в стороне от процессов территориального развития, а всячески способствовать и поддерживать местные инициативы. Эффективным способом такой поддержки зарекомендовал себя Всеукраинский конкурс проектов и программ развития местного самоуправления.

Действенным инструментом привлечения представителей различных сфер деятельности ТО к процессам управления инновационным развитием территорий стало бы создание такого консультативного органа, как Координационный совет по вопросам внедрения инноваций на соответствующей территории.

Перспективы дальнейших исследований в этом направлении состоят в детальном определении полномочий, функций, прав и обязанностей Координационного совета и регламента его работы, а также в проведении обследования роли общественности в системе управления инновационным территориальным развитием.

## Литература

1. *Безуглий О. В.* Територіальна громада в Україні: напрями та чинники сталого розвитку: Автореф. дис. ... канд. держ. упр.: спец. 25.00.04 «Місцеве самоврядування». Харьков, 2009. 17 с.
2. *Гаман М. В., Дацій О. І., Корецький М. Х. та ін.* Стратегічне управління інноваційною діяльністю як основа економічної безпеки національної економіки. Донецьк: ТОВ «Юго-Восток Лтд», 2008. 281 с.
3. *Каленская Н. В.* Инфраструктурное обеспечение инновационной деятельности // Российское предпринимательство. М.: Креативная экономика, 2007. Вып. 2 (94). С. 55–58.
4. *Маліков С. В., Тертишна О. А., Авоян А. А. та ін.* Збірник інформаційно-методичних матеріалів щодо проведення Всеукраїнського конкурсу проектів і програм розвитку місцевого самоврядування. Київ: Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні, 2012. 72 с.

5. *Маліков С. В., Тertiшна О. А., Гарнець О. М., Бурій О. В. та ін.* Кращі практики муніципального розвитку на прикладі переможців Всеукраїнського конкурсу проектів та програм розвитку місцевого самоврядування 2011 року. Київ: Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні, 2012. 400 с.
6. *Соскін О. І.* Шляхи впровадження інноваційно-інвестиційної моделі розвитку в українських містах. Київ: Інститут трансформації суспільства, 2008. 64 с.
7. *Тertiшна О. А.* Всеукраїнський конкурс проектів і програм розвитку місцевого самоврядування як дієвий механізм реалізації державних постанов щодо регіонального розвитку // Державна політика щодо місцевого самоврядування: стан, проблеми та перспективи: Збірник матеріалів конференції 7 грудня 2012 р. Херсон: Грінь Д. С., 2012. С. 10–13.
8. *Уткин Э. А., Денисов А. Ф.* Государственное и региональное управление. М.: ИКФ «ЭКМОС», 2002. 320 с.

## References

1. *Bezugliy O. V.* Territorial Society in Ukraine: directions and factors of development: Dissertation abstract. Kharkiv, 2009. 17 p.
2. *Gaman M. V., Datsiy O. I., Koretskiy M. H.* at al. Strategic management of innovative activity as basis of economic security of national economy. Donetsk: of LTD. "South-East", 2008. 281 p.
3. *Kalenskaya N. V.* Infrastructure ensuring of innovative activity // Russian business. M.: JSC Publishing House Creative economy. 2007. Vol. 2 (94). P. 55–58.
4. *Malikov S. V., Tertyshna O. A., Avoyan A. A.* at al. Collection of information and methodical materials to holding of the All Ukrainian competition of projects and programs of development of local government. Kyiv: State fund of assistance to local government in Ukraine, 2012. 72 p.
5. *Malikov S. V., Tertyshna O. A., Garnets O. M., Buriy O. V.* at al. The best practices of municipal development on the example of winners of the All Ukrainian competition of projects and programs of development of local government of 2011. Kyiv: State fund of assistance to local government in Ukraine, 2012. 400 p.
6. *Soskin O. I.* Ways of introduction of innovative investment model of development in the Ukrainian cities. Kyiv: "Institute of transformation of society", 2008. 64 p.
7. *Tertyshna O. A.* All Ukrainian competition of projects and programs of development of local government as effective mechanism of realization of state resolutions in relation to regional development // Public policy in relation to local government: state, problems and prospects: Collection of materials of conference on December, 7 in 2012. Kherson: Green D. S., 2012. P. 10–13.
8. *Utkin E. A., Denisov A. F.* Public and regional government. M.: IKF "EKMOС", 2002. 320 p.

## 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» включен ВАК Минобрнауки РФ в Перечень ведущих рецензируемых журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук. Сведения, касающиеся издания и публикаций, включены в базу данных ИНИОН РАН. Статьи журнала включаются в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ), доступный по адресу <http://elibrary.ru> (Научная электронная библиотека).

Издание выходит ежемесячно. Все статьи проходят научное рецензирование и реферирование.

### 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 — внизу страницы, выравнивание — справа, номер на первой странице не указывается;
  - ◆ шрифт — Times New Roman;
  - ◆ аннотации, ключевые слова — 12 кегль, междустрочный интервал — 1;
  - ◆ основной текст — 14 кегль, междустрочный 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 (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 вниз 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 кеглем, 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 на часть документа), обозначение и порядковый номер тома или выпуска, физическая характеристика (количество страниц 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 Координаци-

онного 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). Каждую таблицу и рисунок следует снабжать порядковым номером и заголовком. Все графы в таблицах также должны иметь заголовки.

2013. № 9 (57)

# УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ

Научно-практический журнал  
Выходит ежемесячно  
Все статьи рецензируются

Директор  
издательско-полиграфического центра  
Л. И. ПОЛЯХ

Заведующий отделом научной периодики  
Е. В. АНТОНОВА

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

Сдано в набор 14.09.2013 г.  
Подписано к печати 29.09.2013.  
Формат 70×100/16. Бумага офсетная.  
Усл. печ. л. 15,32. Тираж 650 экз.  
Заказ № 8/13.

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

Перевод статьи Э. Фелпса  
выполнен Т.Н. Ивановой,  
заведующей кафедрой профессиональных  
иностранных языков

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

Корректор Н. Б. НЕХАХОВА  
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 объединенному каталогу «Пресса России» 12971

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 линия В.О., д. 61  
Тел. (812) 335-94-97