

---

Журнал входит в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук

Свидетельство о регистрации СМИ ПИ №ФС77-44084 от 04.03.2011 г.

Учредитель: федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Пермский государственный национальный исследовательский университет»

### **РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ**

**Сухих В.А.**, д.экон.н., председатель Законодательного Собрания Пермского края, зав. кафедрой государственного и муниципального управления ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», Пермь

**Анищица Е.Г.**, д.геогр.н., проф., зав. кафедрой региональной и муниципальной экономики ФГБОУ ВПО «Уральский государственный экономический университет», Екатеринбург

**Гарсия Ольмо М.А.**, проф. Католического университета Сан-Антонио, Испания, Мурсия

**Запольский С.В.**, д.юрид.н., проф., зав. кафедрой финансового права ГОУ ВПО «Российская академия правосудия», Москва

**Красильников Д.Г.**, д.полит.н., проректор по стратегическому развитию, экономике и право-вым вопросам, проф. кафедры государственного и муниципального управления ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», Пермь

**Ли Ян, проф.**, зав. кафедрой администрации управления Института государственной админист-рации, Китай, Нанкин

**Силин Я.П.**, д.экон.н., руководитель Администрации губернатора Свердловской области, Екатеринбург

**Шляхта Б.**, д.юрид.н., проф., декан факультета международных и политических наук Ягеллон-ского университета, Польша, Краков

**Щерский К.**, проф., заместитель директора Института политических наук и междуна-родных отношений Ягеллонского университета, Польша, Краков

### **РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ**

**Сухих В.А.**, д.экон.н. (гл.редактор)

**Красильников Д.Г.**, д.полит.н., доц. (зам.гл.редактора)

**Блусь П.И.**, к.геогр.н., доц.

**Будалин Е.П.**, к.юрид.н.

**Булахтин М.А.**, д.ист.н.

**Зуева Е.Л.**, к.экон.н., доц.

**Мохов В.П.**, д.ист.н., проф.

**Перский Ю.К.**, д.экон.н., проф.

**Прудский В.Г.**, д.экон.н., проф.

**Суслов М.Г.**, д.ист.н., проф.

**Троицкая Е.А.**, к.полит.н. (отв. редактор)



# СОДЕРЖАНИЕ

---

---

## **I. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ**

- Солдатова А.С.** Эффективность управления регионами России:  
концептуализация и измерение практик ..... 5
- Магданов П.В.** История возникновения корпораций до начала XX в. ... 15
- Пахомова Л.М.** Особенности формирования и развития моделей  
в системе муниципального заказа ..... 33

## **II. ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА**

- Турняк К.В., Шакина М.А.** Модели профессиональных  
компетенций работников государственного и муниципального  
управления в условиях нового государственного менеджмента:  
отечественный и зарубежный опыт ..... 41
- Полосухина М.В., Тронина А.Д.** Пути совершенствования системы  
управления персоналом муниципальной службы ..... 56

## **III. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ**

- Журило П.П.** Механизм обеспечения экономической безопасности  
Российской Федерации в современных условиях ..... 66
- Урасова А.А.** Формирование устойчивых конкурентных преимуществ:  
стратегия и бренд ..... 76

## **IV. УПРАВЛЕНИЕ ИННОВАЦИЯМИ**

- Селянинов А.В., Фролова Н.В.** Практическое применение  
принципов эффективности и устойчивости в управлении национальной  
и региональными инновационными системами ..... 81

<b>V. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ</b>	
Суслов М.Г. Взгляды на эффективность работы органов власти в зарубежных странах .....	94
<b>ABSTRACTS</b> .....	101
<b>ОТ РЕДАКЦИОННОЙ КОЛЛЕГИИ</b> .....	104



# ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

УДК 338.24

А.С. СОЛДАТОВА, аспирант кафедры всеобщей истории и мирового политического процесса, науч.сотр. Научно-образовательного центра «Политический анализ территориальных систем»  
ФГБОУ ВПО «Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева», г. Саранск, ул. Большевикская, 68  
Электронный адрес: anasoldatova@mail.ru

## ЭФФЕКТИВНОСТЬ УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАМИ РОССИИ: КОНЦЕПТУАЛИЗАЦИЯ И ИЗМЕРЕНИЕ ПРАКТИК<sup>1</sup>

Качественные условия функционирования политических механизмов территориального управления должны создаваться эффективной системой управления на основе правовой базы, что в целом позволит оптимизировать развитие как на федеральном, так и региональном уровне управления регионом.

Эффективность становится главным критерием оценки и обоснования системы управления и развития. Эффективность управления регионами определяется через собственную систему суждений-определителей и измерительных инструментов. Их можно разделить на несколько составляющих. Учеными предлагаются следующие блоки.

*Целеполагательные измерители.* Исходя из постулата о том, что управление – это, прежде всего, целенаправленное воздействие, главным измерителем в управленческой системе является сопоставление траектории объекта управления от положения выполнения цели. Это самая простая система измерения, где как негативные, так и положительные сопутствующие и побочные эффекты нейтрализуются при достижении общей цели управленческого воздействия.

В статье предпринята попытка концептуализации понятия «эффективное управление регионами» и конструирования его измерительных инструментов. В этой системе суждений-определителей автором анализируются и оцениваются региональные управленческие практики России.

*Ключевые слова:* управление; территориальное управление; центрально-региональные отношения; политические механизмы; эффективность; оптимизация

<sup>1</sup> Статья выполнена в рамках ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009-2013 годы по теме «Эффективное управление регионами России: структурные ограничения и реформационный потенциал» (Соглашение № 14.132.21.1061).

*Контекстные измерители.* Второй блок инструментов оценки эффективности дополняет первый. Он характеризуется причиной отклонения от заданной цели управления, при условии, что достигнутые положительные эффекты гораздо выше в новых условиях и не наступили негативные последствия. Причинами могут выступать недооценка ресурсов и потенциалов, неопределенность реализации целевых функций и установок и др.

*Системно-управленческие измерители.* В этот блок можно отнести проявления качественной специфики управленческих воздействий и поддержание системных качеств как результата направленной деятельности субъекта управления. Для территориального управления это может быть:

- сохранение целостности государства;
- устойчивость системы политико-территориального устройства (в России – федеративной);
- внеконфликтное сочетание центральных и региональных интересов;
- соответствие механизмов адаптации механизмам управления;
- соответствие области управления возможностям самоуправления;
- отсутствие негативных эффектов от управленческих воздействий;
- необходимая сложность и разнообразие специальных институтов и их функционала;
- рациональность «вертикальной» и «горизонтальной» структур власти;
- целесообразное использование методов и ролевое наполнение в принятии политических решений центрального и регионального уровней, соответствующего политико-территориальному устройству государства и политическим реалиям;
- увязка политических решений с территориальными особенностями, их ресурсами и потенциалами;
- целесообразное и оптимальное разделение территории на единицы и их взаиморасположение;
- рациональное встраивание инновационного обновления в систему властно-управленческих взаимодействий центрально-региональной конструкции, необходимых для ее адаптации и оптимизации;
- оптимальность управленческих решений между множеством вариантов развития некоторых регионов и синхронностью развития в многорегиональной системе.

*Оценка «потребителей» как общественный измеритель.* Эффективность по предназначению должна также оцениваться с точки зрения сохранения и развития общества и измеряться степенью его поддержки. Показателем, в этой связи, является «самочувствие» потребителей эффектов. Эффективность может измеряться результатами выборов (поддержка или ее отсутствие), экспертными и социологическими опросами, через объем потока обращений граждан с жалобами и предложениями в специализированные органы и службы, мониторинг общественного мнения, гражданских инициатив и активности в информационном пространстве и др.

Немаловажным является мера включения граждан в систему контроля и реальное отражение их восприятием деятельности органов власти. В свою очередь, заинтересованность в нем последних находится в прямой зависимости

от существующего политического режима. Так общественный измеритель эффективности приобретает характерный арсенал инструментов.

*Программно-экспертные или технические измерители.* Таким показателем может являться преобразование затраченных ресурсов в технические выходы. Формирование технических измерителей становится базовым элементом государственного и регионального планирования и прогнозирования и находит свое отражение в официальных прогнозах социально-экономического развития субъектов Федерации. В них широко учитываются и применяются материалы существующих федеральных и местных действующих и заявленных программ развития, экспертиз, относящихся к данной территории. Результаты прогнозирования политического и социально-экономического развития регионов интегрируются в единую систему стратегического управления экономикой, основу которой составляет на сегодняшний момент «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года».

В рамках подготовки собственных «стратегий» руководством регионов проводится целый комплекс исследований, где параметрами внешней среды для развития субъектов Российской Федерации являются тенденции и динамика национальной экономики и внешнеэкономических условий, а для анализа внутренних факторов развития ведется работа по нескольким направлениям: оценка существующего социально-экономического положения в регионе, оценка ресурсной базы региона, разработка приоритетных направлений развития экономики региона на долгосрочный период, оценка качества системы управления, анализ и сценарирование социально-экономического развития, разработка и обоснование механизмов поэтапного выполнения конкретных задач, нацеленных на достижение прогнозных показателей (индикаторов).

Поддающимися измерениям являются увеличение ВРП региона и снижение дотационности бюджета, процентный рост среднего класса, темпы развития малого и среднего бизнеса, количество реализации крупнейших инвестиционных проектов и прочие экономические и социальные эффекты, выраженные в количественном эквиваленте.

Более сложно оценить состояние комплексного развития территории. Для такого эффекта характерны запаздывания во временной перспективе и сложная схема перевода в количественные показатели, оценки и экспертизы.

Таким образом, эффективность управления регионом определяется соответствием характеристик его деятельности установленным формальным нормативам.

*Нормативно-правовые измерители.* Законодательное обеспечение территориального управления является некой базой взаимодействия центральной и региональных властей, задает тенденции конфигурации всей системы регионального управления и поэтому должно быть тесно увязано с реальным социально-экономическим положением государства и определяющими тенденциями его развития. Отсюда вытекает измеритель эффективности – правовая база как нужный элемент регулирования многих вопросов организации и деятельности в системе управления регионами. Проблемы необходимых

положительных эффектов или, наоборот, недочетов в законодательном регулировании могут выявляться посредством следующих критериев:

- обеспеченность ресурсами, соответствие правовым потенциалам регионального пространства;
- отсутствие дефектности законодательных актов с точки зрения соответствия Конституции РФ;
- качество законодательных актов;
- работоспособность законодательных актов;
- соответствие принимаемых актов действующему законодательству;
- проработанность законодательных актов, отсутствие необходимости в их дальнейшей коррекции;
- стабильность законодательства, отсутствие частых нововведений и изменения законов;
- перегруженность законов отсылочными нормами.

*Референтные измерители.* Измерители подразумевают сопоставление эталонных зарубежных управленческих практик в конкретных сферах регионального процесса с собственными. Качество работы любых систем, форм и звеньев управления, результативность принимаемых решений, уровень организации планирования и оперативного руководства требуют не только постоянного анализа и мониторинга, но и сопоставления с образцами. Поскольку может случиться, что хорошо работающая система в сравнении с результативным выходом референтной системы проявляет менее прогрессивные эффекты.

Предметом компарирования могут являться как отдельные элементы и технологии в реализации регионального управления, так и общие свойства функционирования системы в целом. Измерителем эффективности, в этом случае, являются количественные и качественные показатели, которые традиционно представляют собой результативность и поддаются оценке ее входов и выходов.

В этой системе суждений-определителей представляется интересным проанализировать и оценить региональные управленческие практики России. Для изучения эффективности функционирования политических механизмов системы центрально-региональных отношений на современном этапе обратимся к ретроспективе модификаций территориальных управленческих практик в Российской Федерации.

После распада СССР наиболее реальной стратегией правящей элиты по сохранению территориального комплекса оставался федерализм, позволявший балансировать между центробежными и центростремительными силами, он являлся «политически целесообразным средством регулирования центрально-региональных отношений в изначально жестко централизованной системе с ослабленным центром» [3, с. 125].

Правовое и системно-стратегическое развитие российского федерализма, формирование модификаций территориального управления России прошли 3 этапа.

*1. Начальный период (1990-1993 гг.).* Этап отличался внутренней противоречивостью как с точки зрения выбора общей стратегии его развития, так

и в отношении тактических приемов урегулирования неизбежных при дезинтеграционном пути развития федерализма конфликтов.

Измененная и дополненная в 1992 г. Конституция РСФСР 1978 г. (ст. 1) звучала так: «Российская Федерация – Россия есть суверенное федеративное государство, созданное исторически объединившимися в нем народами» [5]. Конституцией устанавливался статус и полномочия субъектов Федерации, закреплялись сферы совместной компетенции федеральных и региональных органов государственной власти. Нужно отметить, что положения Конституции и федеративных договоров дублировали друг друга. В целом разграничение компетенции напоминало модификацию советского варианта, учитывая возросшую самостоятельность субъектов Федерации.

Становление центрально-региональных отношений в России на первом этапе характеризовалось следующими трендами.

В качестве образца заявлялось создание суверенного федеративного государства. Концептуальные основы его строительства формулировались весьма невнятно, как своеобразный симбиоз западной классической модели и советского наследия.

Система политических механизмов управления регионами отражала общую стратегию развития политико-территориальной системы страны после распада СССР – урегулирование конфликтов в системе «центр – регионы» при дезинтеграционном пути развития.

В общей системе коммуникаций с федеральным центром практически реализовалась политика уступок субъектам, которая трактовалась как демократическая. На этом фоне использование силовых инструментов центра приобрело все более негативный оттенок.

Такая конфигурация привела к утрате реальных рычагов воздействия на регионы. Усилилась тенденция слабостью самого центра, которая стала последствием противоборства между отдельными группами центральной элиты.

На этом этапе началось конструирование моделей взаимодействия с различными регионами. Критериями выступили статус субъектов, их уровень социально-экономического развития, а также степень выражения лояльности федеральному центру. Закреплением разномоделного взаимодействия стало заключение договоров федеральных органов исполнительной власти с субъектами Федерации о взаимном разграничении полномочий и предметов ведения. Различия включали верховенство законов некоторых субъектов над федеральными, политические и экономические свободы отдельных регионов, «вилку» вопросов совместного ведения и полномочий субъектов и т.д.

Региональная политика в этот период определялась методами центра по сохранению единства территориального пространства России с доминированием общего курса по сохранению контроля над ситуацией децентрализации. Как отмечалось выше, управленческие воздействия в рамках реализации государственной региональной политики также оформлялись в модели. Более четкие контуры проявились на следующем этапе.

Главной сферой межэлитных взаимодействий центра и регионов являлась политико-правовая плоскость, каналами – система обратных связей при доминировании роли неформальных контактов.

Указанные управленческие практики во многом позволили центру сохранить определенный баланс. Исключительно большое значение это приобрело в отношениях с национальными республиками и при урегулировании конфликтов сепаратистского толка различного уровня.

В целом, как отмечает И.В. Бахлов, можно отметить сохранение значительного числа характерных признаков советской модели федерализма, в том числе: оставлением статуса субъектов за автономными образованиями с их одновременным нахождением в составе края или области, признанием приоритетного статуса национально-государственных образований по отношению к другим группам субъектов и т.д. [3, с. 125].

2. *Определяющий период (1993-2000 гг.)*. Второй этап связан с установлением конституционных основ российской модели федерализма с их последующим утверждением в практике федеративных отношений, линией которого становится поиск модели территориального устройства, удовлетворяющей большинство соперничающих элитных групп как по горизонтали (внутри самого центра), так и по вертикали (в отношении центра с регионами).

Принятая в декабре 1993 г. Конституция привела к формализации отношений между федеральным центром и субъектами РФ и закрепила за субъектами Федерации право формировать собственную законодательную базу и самостоятельно устанавливать систему региональной власти.

В целом, на рассматриваемом этапе сохранялись общая динамика и направление центрально-региональных отношений. Правовое закрепление федеративного устройства и предлагаемая федеративной элитой модель его реализации характеризовались как предмет «торга» с регионами с целью получения их поддержки.

Региональные элиты в новой ситуации обеспечивали себе повышение статуса и укрепление позиций своих регионов в системе территориальных взаимодействий, а также вариативность предмета диалога с федеральным центром и политическими режимами в отдельных субъектах РФ. Это не могло не обострить проблему сепаратизма, вскрывшуюся на предыдущем этапе. Государственно-политический сепаратизм, преобладавший на первом этапе, постепенно заменили новые формы. К их числу Д.В. Ольшанский относит: правовой сепаратизм (отклонения законодательных актов субъектов федерации от общероссийских), межпарламентский сепаратизм (формирование межрегиональных объединений законодательных органов формально с целью повышения эффективности взаимодействия с федеральными органами власти), административно-кадровый сепаратизм (борьба за привилегию влиять на кадровые перестановки), партийно-политический сепаратизм (возникновение «ориентированных на регионы» партийно-политических структур) и финансово-экономический сепаратизм (меры государственной региональной политики) [9, с. 37.].

К какому-либо общеприемлемому варианту федерализма региональные элиты так и не пришли. В свою очередь и центр не решился навязать им свое видение государственного устройства.

Стремление опереться на регионы в борьбе с союзной властью, а затем и во внутрироссийском противостоянии законодательной и исполнительной

властей, а также общее усиление центробежных тенденций существенно повысили самостоятельность и влияние региональных лидеров. С ними уже нельзя было не считаться [2, с. 551].

Главным инструментом по удержанию ситуации для федеральной элиты стало формирование разных систем взаимоотношений, что логично привело к асимметрии Федерации и асинхронности развития регионов.

Субъекты РФ вступили в фазу саморазвития. Практически все регионы обладали достаточно широкими полномочиями в обозначенной сфере, но разными объемами ресурсов. В зависимости от ресурсного потенциала региональные элиты демонстрировали разную способность к управлению своими территориями [8].

Сложилась следующая модель, характеризующая положение территорий в системе приоритетов региональной политики.

Во-первых, это «открытая» модель, при которой региональные власти пытались реализовать особый политико-правовой статус своих регионов в региональной экономической и бюджетно-финансовой политике, в том числе позиционировать себя в качестве свободных экономических зон.

Во-вторых, «дозированно открытая» модель. В отличие от предыдущей для такой модели характерен сознательно ограниченный местными властями доступ федерального центра в региональную экономику. Проведение такой политики стало возможным лишь в регионах, где имелся достаточный экономический потенциал.

В-третьих, «пассивно-лоббистская» модель, отличающаяся изысканием внерегиональных источников накопления капитала. Она стала характерна для регионов с небольшими экономическими ресурсами и финансовой несостоятельностью, но достаточно широким лоббистским потенциалом [7].

В-четвертых, «пассивная» модель, которая выстраивалась между руководством страны и наиболее экономически и финансово несостоятельными и инвестиционно непривлекательными регионами. Строилась такая система взаимодействий на мере перераспределения средств федерального бюджета в пользу последних. Финансово-экономическая помощь обменивалась на безусловную политическую поддержку существующей федеральной власти.

Результативность таких моделей различна. Несмотря на то, что удавалось сохранять баланс интересов центральной и региональных элит, были и негативные последствия. Фактически именно на этом этапе резко усилилась дифференциация регионов по социально-экономическим параметрам. При этом важной чертой региональной политики стало ослабление регулирующей роли государства, сокращение государственной финансовой поддержки, отмена большинства региональных экономических и социальных компенсаторов [4]. Как отмечает С. Артоболевский, во многих случаях перераспределения отсутствовали официальные критерии и, как результат, присутствовал определенный элемент субъективности [1, с. 24]. Отсутствие системы специальных мер закрепило на долгие годы вперед катастрофические различия в уровнях экономического и социального развития и бедственное положение отдельных регионов.

Стоит отметить разнообразие каналов межэлитных взаимодействий центра и регионов, их форм и сочетаний. На обозначенном этапе к таковым добавились:

верхняя палата российского парламента – Совет Федерации, который оформился как подлинно «региональная» палата [6], политические партии, вплоть до регионально ориентированных и опирающихся на региональные элиты. По-прежнему в центрально-региональной системе находили выходы для взаимодействия за рамками бюрократических процедур – неформальные, на основе личных договоренностей с центром, под действием которых сформировалось мощное региональное лобби. Отдельного внимания заслуживают межрегиональное взаимодействие в целом и межрегиональные блоки в частности. Это объединение регионов «снизу» в формально закрепленные коалиции, способные эффективнее реализовывать интересы региона на федеральном уровне.

В качестве главного балансира на этом этапе использовались преимущественно не правовые, а политико-экономические рычаги.

Вариативность федеративной модели на втором этапе предполагала, с одной стороны, сохранение традиционной ситуации, в которой центр был вынужден балансировать между интересами отдельных региональных элит, с другой – консервацию старых и появление новых проблем, решение которых прямо зависело от политико-экономических рычагов и ресурсов федерального центра.

Таким образом, весьма интересным стало изучение на предмет эффективности / контрпродуктивности территориальных управленческих практик в контексте указанных этапов развития.

Среди эффективных практик можно назвать:

- баланс между позитивными и негативными результатами политики децентрализации;
- разномодельное взаимодействие с регионами;
- балансир отношений в системе «центр – регионы» – политико-экономические рычаги;
- включение саморазвития субъектов РФ;
- включение потенциала регионального лобби;
- оформление Совета Федерации как подлинно региональной палаты;
- возникновение ориентированных на регионы партийно-политических структур;
- объединение регионов «снизу», формирование межрегиональных объединений с целью повышения эффективности взаимодействия с федеральными органами власти.

Контрпродуктивными, на наш взгляд, явились:

- «вилка» правовых, политических и экономических свобод отдельных регионов;
- асимметричность Федерации и асинхронность развития регионов;
- ослабление регулирующей роли государства, сокращение государственной финансовой поддержки, отмена большинства региональных экономических и социальных компенсаторов;
- система обратных связей, при доминировании роли неформальных контактов;
- балансир отношений в системе «центр – регионы» – правовые рычаги;
- потеря контроля над элитообразованием.

Такое управленческое разнообразие сформировало широкий спектр трендов развития центрально-периферийных отношений на современном этапе и, в некотором смысле, предопределило его конфигурацию и стратегию властной элиты относительно регионального развития.

3. *Период системных преобразований (2000-2012 гг.)*. Этап характеризуется усилением централизации власти, накоплением управленческих ресурсов на федеральном уровне, построением иерархии власти, унификацией политического и правового пространства регионов.

В соответствии с ранее названными политическими практиками закономерными трендами третьего этапа, задекларированными в целеполагании федеративного центра, стали:

- акцентирование внимания на центрально-региональных взаимоотношениях, реализация крупномасштабных системных реформ – федеративной, административной;

- упорядочивание и унификация системы управления региональным пространством;

- существенное повышение степени централизации, смещение баланса в отношениях между уровнями власти при явном доминировании федерального центра;

- оформление новой формы асимметрии федеративного устройства, которая в значительной степени стала своеобразной платой федерального центра за стабилизацию федеративных отношений, основанной на балансирующей – рычагах бюджетно-налоговой политики и экономической сферы;

- возвращение центром контроля над элитообразованием регионов, в том числе по средствам порядка формирования кадрового корпуса субъектов РФ;

- создание и укрепление институтов и механизмов федерального присутствия и вмешательства в регионах;

- трансформация системы учета региональных интересов центром в сторону вынужденного компромисса с теми регионами, отношения с которыми определяют стабильность существующего режима;

- замена региональной инициативы на исполнительскую дисциплину, неспособность регионов правильно формировать свои запросы;

- выстраивание системы конкуренции за преференции власти в экономической и политической сферах;

- включение «сильной» государственной региональной политики и ее перераспределительных механизмов и принципов выравнивания;

- введение трудноразрешимых социально-экономических проблем регионов в плоскость задач государственной региональной политики;

- инициация и контроль центром горизонтального взаимодействия регионов, дефицит объединения регионов «снизу»;

- увеличение роли Администрации Президента РФ как канала взаимодействия центра и регионов, прежде всего, из-за ослабления роли законодательной ветви власти как канала, через который осуществляется агрегирование и отстаивание региональных интересов;

- затрудненность артикуляции региональными сообществами своих интересов через политические партии, которые как канал взаимодействия центра

и регионов в быстроменяющихся новых управленческих системах приобрел характер непрозрачного и нестабильного на внутривластной арене;

– монополизация «партией власти» возможности представлять и артикулировать региональные интересы с помощью системы назначения региональных руководителей, в результате чего подавляющее большинство региональных управленцев непосредственно с ней взаимосвязано;

– отсутствие политической оппозиции и связанных с ней дополнительных каналов артикулирования региональных интересов.

Оценить эффективность управленческих практик этого этапа еще предстоит. На государственном уровне с этой оценкой связано требование встраивания системы измерительных инструментов эффективности во властно-управленческие взаимодействия, необходимой для отслеживания и оценивания в динамике процессов качественных, количественных и структурных изменений, основных трендов и проблем, траекторий развития, регионального реформационного потенциала.

### Список литературы

1. *Артоболевский С.С.* Региональная политика России: обзор современного положения // Регион. экономика и социология. 1999. № 3. С. 21-38.

2. *Бахлов И.В.* От империи к федерации: историко-политологический анализ трансформации имперских систем в федеративные. Саранск: Изд-во Мордов. ун-та, 2004. 656 с.

3. *Бахлов И.В.* Российский федерализм: теоретические основы, специфика становления и политико-правовой организации. Саранск: Изд-во Мордов. ун-та, 2008. 180 с.

4. *Кондратьев В.В.* Проблемы регионального промышленного развития России [Электронный ресурс]. М., 2007. URL: [http://www.perspektivy.rus/problemu\\_regionalnogo\\_razvitiya.htm](http://www.perspektivy.rus/problemu_regionalnogo_razvitiya.htm). (дата обращения: 27.11.2012).

5. *Конституция* (Основной закон) РСФСР от 12 апр. 1978 г. (с изм. и доп.) [Электронный ресурс]. М., 2010. URL: [http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1978/red\\_1978/183126/](http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1978/red_1978/183126/) (дата обращения: 03.12.2012).

6. *Латина Н.Ю.* Отношения «центр – регионы» в современной России: пределы централизации [Электронный ресурс]. М., 2012. URL: <http://www.perspektivy.info/print.php?ID> (дата обращения: 25.02.2012).

7. *Марченко Г.В.* Регион как объект и субъект государственной политики России [Электронный ресурс]. М., 2012. URL: <http://ecsocman.hse.ru/data/615/680.MARTCHENKO.pdf> (дата обращения: 03.12.2012).

8. *Обзор* экономической политики в России за 1998 г. / под ред. Л.М. Григорьева [Электронный ресурс]. М., 2008. URL: <http://ecsocman.hse.ru/articles/16000463/j16074976/index.html> (дата обращения: 27.11.2012).

9. *Ольшанский Д.В.* Дезинтеграция: новые симптомы старой болезни // Pro et Contra. 2000. № 1. С. 35-47.

УДК 339.923(091):347.1 П.В. МАГДАНОВ, к.экон.н., доцент кафедры менеджмента  
ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский  
университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15  
Электронный адрес: mpv@psu.ru

## ИСТОРИЯ ВОЗНИКНОВЕНИЯ КОРПОРАЦИЙ ДО НАЧАЛА XX В.

Корпорация – это феномен, непреходящая сущность и основа эволюции постиндустриального общества. Корпорации двадцатого столетия перевернули мир, подчинили своей власти и предопределили его будущее. Корпорации – сложнейшее социально-экономическое явление, корни которого уходят в далекое прошлое, на тысячи лет назад. Чтобы понять, что представляет собой современная корпорация, следует обратиться к истории ее возникновения.

В статье рассмотрена история развития корпораций в период до начала XX в., когда корпоративные формы бизнеса получили широкое распространение. Изучаются предпосылки возникновения корпораций, описывается история возникновения корпораций как профессиональных союзов и частных владений. Особое внимание уделяется вопросам становления корпоративных форм права в Российской империи.

**Ключевые слова:** корпорация; корпоративное право; корпоративное управление

Корпорация – это наделенное правом частной собственности юридическое лицо, состоящее из множества физических и (или) юридических лиц. Первые корпоративные образования возникли еще в античные времена, но они не стали подлинными предшественниками корпораций. Это объясняется тем, что до возникновения Римской республики и становления в ней системы муниципального управления появление корпораций было невозможно, поскольку права частной собственности не существовало.

Впервые право частной собственности получили муниципалитеты и городские сообщества Римской республики. Именно в римском праве возникло понятие юридического лица, имеющего имущество и имущественные права, обособленные от учредителей, участников, правительства и любого другого лица. В терминах римского права физическое лицо – это человек, которого можно увидеть и ощутить, а юридическое лицо – воображаемое лицо, созданное организационными средствами и обладающее имущественными правами [18]. Первоначально не требовалось никакого разрешения на формирование юридических лиц, вследствие чего в Римской республике корпоративных образований сформировалось так много, что в 64 г. до н.э. был принят закон, упразднивший все существующие образования подобного типа. Позднее некоторые из них воссоздались, но Гай Юлий Цезарь потребовал, чтобы цели формирования корпораций отражались в уставе, который утверждался им лично [18]. Римская империя просуществовала недолго – в V в. она, изнутри ослабленная неурядицами, пала под натиском варваров, а вместе с ней разрушились основы зарождавшегося корпоративного права.

С чего же началась история корпораций? Римская предыстория не оказала существенного влияния на хозяйственные корпорации, процветали лишь религиозные и профессиональные объединения [2; 18]. Но уже во времена Римской республики возник прототип государственно-частного партнерства – объединения откупщиков, которые с целью извлечения дохода брали в управление государственное имущество, производили крупные строительные работы и др. [2].

Главное событие в истории корпораций случилось на рубеже первого и второго тысячелетий новой эры. В 1054 г. произошло разделение христианской церкви на Римско-католическую церковь на Западе с центром в Риме и Православную – на Востоке с центром в Константинополе. Это событие, не имеющее, казалось бы, никакого отношения к современным корпорациям, стало отправной точкой в возникновении и развитии капиталистических отношений в странах Западной Европы. Первый важный шаг в этом направлении – признание католической церковью права частной собственности в XII в. Право частной собственности означает право одного лица или группы лиц, как потом скажет Д. Рикардо, присваивать себе прибавочную стоимость, созданную трудом наемных работников. Если ранее владельцы получали прибыль от торговых операций, процентный доход с долговых обязательств, рентный доход от вассалов или присваивали результаты труда невольников, то в XII в. открылась новая страница в экономической истории: возникло признанное обществом право любым образом присваивать труд свободного человека в обмен на материальное вознаграждение.

Римский престол постепенно отступил от ряда опорных христианских догматов, принятых Никейским собором в 325 г., что, собственно, и стало причиной разобщения в прежде единой церкви. После раскола Римско-католическая церковь еще больше отдалась от апостольской церкви, вследствие чего в ней возникли серьезнейшие внутренние противоречия, которые драматически отразились на верованиях и убеждениях простых католиков, живших в средневековой Западной Европе. Итогом нерешенных противоречий стала публикация в 1517 г. М. Лютером известных тезисов. Так возник протестантизм, который, по мнению М. Вебера [1], сыграл решающую роль в распространении капитализма и становлении индустриального общества. Отметим, что в Великобритании, центре индустриального развития средневековой Европы, католицизм не получил широкого признания, а главенствующее положение заняла Англиканская церковь, также признавшая в 1563 г. право частной собственности [17].

Почему именно эти события стали основополагающими для появления корпораций? Корпорация – это не торговая лавка, не ремесленная мастерская и не дело ростовщика. Это нечто иное, не связанное с интересом и правом только одного лица. Для появления корпораций нужно особое право – право отчуждать в любой форме труд свободного человека, а для этого в первую очередь необходим сдвиг в морально-этических устоях общества, что и произошло в XII в. при посредстве Римско-католической церкви. Это, кстати, объясняет тот факт, что в наибольшей степени корпорации распространены

в странах североамериканского континента, поскольку лишь небольшая часть эмигрантов была приверженцами нравственных устоев и убеждений Старого Света. Созвучна этому утверждению и мысль о том, что прочность моральных и культурных устоев российского общества сдерживала в XVII-XVIII вв. возникновение и распространение корпораций, а это повлекло отставание в социально-экономическом развитии, что особенно ощущалось в начале XIX в. Но, несмотря на социальные противоречия, выразившиеся во множестве народных волнений, Россия умело противостояла внешним врагам, расширяла территории и оказывала весомое влияние на западноевропейскую политику. Ситуация переменилась на рубеже XVIII-XIX вв., когда индустриализация западноевропейских стран привела к первым экономическим успехам и, как следствие, созданию опережающего военного потенциала, противостоять которому, как показала череда наполеоновских войн, России было очень сложно.

Понимание корпорации как социально-экономического феномена происходит с двух различных позиций. Да, корпорация – это объединение. Но кто именно объединяется в корпорацию и зачем? Во-первых, корпорация – это профессиональный союз или сообщество лиц, объединенных сословными интересами. Профессиональные союзы получили большое распространение уже в XIII-XIV вв. и по сей день оказывают влияние на социально-экономическую жизнь общества. Сословные объединения были менее распространены, но тоже оставили заметный след в экономической жизни средневекового общества. Рыцарство, дворянство, высший свет, закрытые клубы – сословные объединения, о многих из которых известно сегодня только из литературы. Во-вторых, корпорация – это организация, созданная в соответствии с отраженными в уставе интересами группы лиц, которые выступают как учредители, совладельцы или акционеры. В сущности, любая акционерная компания и есть корпорация, объединение собственников по ведению общего дела для получения дохода и в иных целях.

Столь широкое толкование понятия «корпорация» позволяет рассматривать каждое частное предприятие как корпорацию, что свойственно североамериканскому бизнесу. Но американская правовая доктрина не принимает определение, допускающее широкую трактовку корпорации как любой группы лиц, объединившихся для достижения совместных целей и действующих под общим названием. Такое определение в равной мере подходило бы для обозначения таких форм, как партнерство, профсоюзы и даже государство. Закон о бизнес-моделях корпораций, принятый в США в 1984 г., определяет корпорацию только как акционерное общество. В Соединенном Королевстве только корпорации обладают правами юридического лица, поэтому под этим термином понимается не объединение и не союз лиц [5]. В Западной Европе ситуация еще интереснее. В законодательстве Франции термин «корпорация» не используется, а в других странах к корпорациям, помимо акционерных обществ, соотносится множество других организационно-правовых форм – товарищества, хозяйственные общества и объединения (концерны, холдинги, ассоциации и др.). Отсюда следует вывод, что понятие сущности и структуры

корпорации не относятся к правовому полю отдельно взятой страны или сообщества государств. Иначе говоря, понятие «корпорация» не является сугубо юридическим и носит преимущественно организационно-управленческий и экономический характер. В странах существуют различные организационно-правовые формы корпораций, а в некоторых из них таковые отсутствуют. В принципе, национальные организационно-правовые формы, под которые попадают корпорации, не соответствуют этимологическим корням слов «*корпорация*», «*corporation*» (англ.) и «*corporatio*» (лат.).

Термин «корпорация» происходит от позднелатинского «*corporatio*» – общество, союз, группа лиц, объединенных общими профессиональными или сословными интересами [3]. В словаре С. Ожегова и Н. Шведовой приводится такое определение: «корпорация – объединенная группа, круг лиц одной профессии, одного сословия». В словаре Д. Ушакова можно найти такое определение: «корпорация – местная профессиональная цеховая организация; студенческая организация». У. Вуд дал такое определение: «корпорация – это объединение физических и любых других описанных в законодательстве лиц, созданное для ведения деятельности как единое целое, от одного имени и в пределах заранее оговоренного предназначения» [18]. Есть и современное толкование этого термина: «корпорация – совокупность лиц, объединившихся для достижения какой-либо цели (например, в США публичные корпорации – муниципалитеты и частные – акционерные общества)» [8].

Существование корпораций опирается на три краеугольных камня: право частной собственности, право ограниченной ответственности и право создания компаний с объединенным капиталом. О первом праве уже сказано выше. Второе право заключается в том, что владельцы и руководители компании освобождаются от ответственности по ее обязательствам за исключением случаев, оговоренных в законах; их ответственность ограничивается размером средств, вложенных в дело. Третье право состоит в возможности группы лиц, физических и юридических, резидентов или нерезидентов, учреждать на территории государства компании с объединенным капиталом, т.е. такие компании, которые могут привлекать капитал путем продажи акций (паев, долей). Право создания компаний с объединенным капиталом дает владельцам еще три права: на участие в управлении, на долю в прибыли и на часть имущества, оставшегося после ликвидации дела. Особенно ценным является право оперативного управления, которое предоставляет возможность распоряжаться имуществом и денежными средствами фирмы.

### **Возникновение корпораций как профессиональных союзов**

Первые ремесленные корпорации появились в XII-XIII вв. в странах Западной Европы. В этом интереснейшем институте проявились особенности устройства социально-экономической жизни средневекового сообщества. Важно отметить, что ремесленные корпорации формировались в контексте городской жизни: городские власти оказывали существенное влияние на них, и наоборот. С одной стороны, ремесленные корпорации создавались для решения важнейших социальных задач городов – снабжение продуктами питания,

производство одежды, строительные работы и т.п. С другой стороны, корпорация давала возможность ремесленнику осуществить право частной собственности на средства труда, ограниченное участием в ней. Но важно не только это. В доиндустриальном обществе ремесленные корпорации стали первым способом повышения эффективности и производительности труда в условиях отсутствия средств первичной механизации. В производстве сукна, например, мастерами разной специализации последовательно выполнялись десятки операций, что требовало четкой координации действий. Специфика суконной отрасли требовала строгого определения правил производства и сбыта, разделения труда между мастерами и работниками [4]. Решением, соответственно, становилось создание ремесленной корпорации и издание регламентов. Так возникла и распространилась предметная специализация.

Особый интерес вызывает наличие у ремесленных корпораций устава, в котором строго и определенно предписывались виды деятельности, от которых ремесленники не могли отступить даже в малом. Уставы описывали не только вид, характер и масштаб деятельности, но и способ производства, требования к номенклатуре и типоразмерам производимой продукции. Для сеньоров устав ремесленной корпорации представлял собой важнейшее средство регулирования производственной и коммерческой деятельности внутри города, поскольку он описывал повинности мастеровых и правила их деятельности, нарушать которые строго воспрещалось [4]. Для ремесленников уставы служили важнейшим средством разрешения конфликтов, предотвращения недобросовестной конкуренции и устранения конкуренции вообще.

Ремесленные корпорации – социально-экономическое явление, сильно различавшее общественное устройство городской жизни в Российской империи и западноевропейских странах. Самоуправление внутри ремесленных корпораций, с одной стороны, и регламентированное участие местных органов власти – с другой выступили в качестве прочной основы для возникновения корпоративных форм организации производственно-сбытовой деятельности в ходе становления индустриального общества в XVIII-XIX вв. Именно в уставах ремесленных корпораций XVI в. сформировался ряд ключевых вопросов корпоративного управления: обязательная смена присяжных<sup>1</sup> раз в год, регулярный отчет присяжных о денежных средствах, запрет присяжным единолично распоряжаться денежными средствами, требование к присяжным не создавать исключительные условия для некоторых ремесленников, положение учеников и др. [4] Кроме того, ремесленные корпорации имели общую кассу (в современных терминах – централизованный финансовый фонд), которую можно было использовать только на уставные, общекорпоративные цели. Ремесленные корпорации XVII в. в явном виде имели корпоративные атрибуты: герб, общее собрание, выбор должностных лиц, инициативы в решении общих вопросов [4].

Ремесленные корпорации имели опыт слияний. Е.Н. Кириллова приводит пример, когда в 1704 г. реймские оптовики объединились с торговцами сукном [4]. Синергетические эффекты от слияния заключались в расширении

<sup>1</sup> В ремесленной корпорации присяжные мастера выполняли функции, которые можно считать прототипами функций члена советов директоров в современной корпорации.

сфер влияния, устранении внутренней конкуренции, согласованных действиях на рынке, внутреннем контроле.

В рамках ремесленных корпораций широко развивалась специализация, т.е. выделение новых профессий по мере усложнения способов производства. Это создавало огромные возможности для развития экономической жизни, поскольку глубокое разделение труда было необходимым условием для механизации и первичной автоматизации производственно-технологических процессов. Кроме того, в рамках ремесленных корпораций начали формироваться капиталистические отношения: в процессе труда участвовали не только мастера, подмастерья и ученики, но и наемные работники, выполнявшие специализированные операции. В частности, открытие книгопечатания в середине XV в. привело к появлению первых крупных типографий уже в первой половине XVI в. [4]. Типографский станок так же, как и ткацкий станок, – одно из самых первых средств механизации ручного труда, основанного на его разделении и специализации. Это, соответственно, позволило создавать крупные по тем временам типографии, представлявшие собой первые мануфактуры. Поскольку изготовление краски и бумаги и нанесение оттиска осуществлялись вручную в рамках частично механизированных процессов, то углубление специализации привело к появлению первых рабочих профессий, не связанных с сугубо ремесленным делом. Иными словами, если мастер, например сукнодел, мог последовательно выполнять все операции по изготовлению продукта, то в рамках типографии, использующей несколько печатных станков, такое уже было невозможно: требовался наемный труд. А отдельно взятому рабочему не нужно знать и уметь исполнять все технологические операции, достаточно владеть одной или несколькими из них. Формальные капиталистические отношения имелись налицо: хозяин делал инвестиции, приобретая оборудование, а наемные работники трудились на четко выделенных стадиях технологического процесса, имелся единый производственный комплекс. Была и другая сторона этого вопроса: одни лица производили продукцию (рабочий класс), а другие (владельцы или торговцы) продавали ее и присваивали созданную добавочную стоимость; между ними возникли противоречия.

Можно ли рассматривать ремесленные корпорации как предтечу современных корпораций? И с какой точки зрения можно так полагать? Во-первых, ремесленные корпорации официально признавались властями, т.е. представляли собой социально-экономический институт, в рамках которого осуществлялось материальное производство и перераспределялись материальные блага. Во-вторых, в таких корпорациях впервые возникла управленческая иерархия, которой в то время не было в частном предпринимательстве, основанном на индивидуальном или семейном ведении дела. В-третьих, корпоративное единство означало правовые взаимоотношения и деловое взаимодействие нескольких сторон: членов (мастера, подмастерья и ученики), органов управления (присяжные) и городских властей. Выработывалась практика принятия решений по хозяйственным и правовым вопросам деятельности ремесленников. В-четвертых, ремесленные корпорации представляли собой общественный (или религиозный) институт, оказывающий влияние

на социально-экономические процессы в рамках конкретных территорий. И, наконец, в данной организационно-правовой форме мастера могли реализовывать право частной собственности, хоть и ограниченное, но от того не менее желанное. Основание и развитие ремесленных корпораций происходило в контексте социально-экономической жизни общества, зарождения и становления первых технологических укладов. Все это в совокупности привело к установлению первых капиталистических отношений и, соответственно, формированию индустриального общества.

Что же отличало ремесленные корпорации XIV-XVII вв. от современных корпораций, и почему первые не превратились в последние? Во-первых, право частной собственности было слишком ограниченным, им могли обладать только ремесленники, прошедшие обучение, выдержавшие профессиональное соревнование и получившие признание со стороны властей и присяжных мастеров. Во-вторых, несмотря на наличие общей кассы и практики финансовой взаимопомощи, уставный капитал отсутствовал. Соответственно, финансирование проектов не могло осуществляться. В-третьих, каждый ремесленник вел дело на свой страх и риск, право ограниченной ответственности не применялось. В-четвертых, совокупность ремесленных корпораций в одном городе представляла собой не что иное, как легальный картель. Каждый мастер занимался узкоспециализированным ремеслом, препятствуя конкуренции, технологической специализации, расширению масштаба операций и широкой кооперации. Мастер не мог работать на частного владельца, а заниматься ремеслом он мог только в рамках выбранной корпорации. Все это создавало серьезные препятствия для расширения частных владений и создания акционерных компаний. Неудивительно, что первые акционерные компании в Европе занимались международными, точнее сказать, заокеанскими операциями.

### **Возникновение корпораций как частных владений**

Корпорация как частное владение представляет собой компанию, владельцами которой являются несколько индивидов или их групп. Смысл частного владения состоит в том, что имущественные права принадлежат не учредителям, а самой компании – особому институту, который существует не физически, а лишь в юридических терминах. Собственники, среди которых могут быть и учредители, владеют только долей (паем) в капитале компании. Это исключительно важно в свете средневековых феодальных отношений: имущество частной компании не принадлежит монарху или какому-либо другому сеньору, а результаты деятельности – прибыль и другие материальные блага – после уплаты налогов оставались в собственности компании и могли делиться между собственниками. Соответственно, плоды труда вольнонаемных работников могли присваиваться частным образом – в интересах одного лица или группы лиц, обладающих правом частной собственности.

Образование корпораций началось в Западной Европе, особое положение в этом процессе занимала Англия, стремившаяся к господству не только военно-политическими, но и экономическими средствами. Крупнейшими корпорациями XVII-XVIII вв. были именно английские компании. Восточно-

Индийская компания была первой в мире по экономическому могуществу, а по военной мощи даже превосходила королевскую власть. В России процесс становления корпоративных форм собственности начался значительно позднее, в начале XIX в. [16].

Сейчас трудно установить, какая именно частная компания возникла первой, поскольку летопись умалчивает о таких фактах, можно лишь судить о тех из них, что дожили до сего времени. По данным У. Трута, в 1136 г. в Шотландии учреждена первая частная компания «Aberdeen Harbor Board», существующая и поныне. Примерно в то же время основана «Corporation of London», которая к настоящему времени завладела четвертью земельных участков в Лондоне [17]. В Средние века сформировалось еще одно важное понятие – *корпоративный субъект* – купеческая гильдия, городская община, университет, религиозное учреждение, ремесленный цех и т.п. Такие корпоративные субъекты имели право учреждать частные фирмы.

Первоначально необходимость формирования частных компаний состояла в финансировании рискованных проектов, к примеру отправки грузов в дальние порты, а также крупных дел, таких как приобретение городских земель. Компании образовывались в тех случаях, когда купец, дворянин или другой корпоративный субъект не могли в одиночку осуществить коммерческое начинание. Кроме того, вначале частные компании должны были получить особое разрешение от монарха, который, кстати, мог прямо вмешиваться в операционную деятельность и заключение сделок. Примером такого вмешательства может быть тот факт, что в Великобритании в конце XIII в. были введены законодательные ограничения на размер земель, который мог передаваться в объединенный капитал частных компаний.

В эпоху Ренессанса частные компании стали учреждаться при помощи устава, идея которого почерпнута в римском праве, за что получили название *уставных*. Деятельность таких компаний подчинялась уставу, который вначале утверждался державным самодержцем. Именно уставные компании реализовали, помимо права частной собственности, два других права: право ограниченной ответственности и право объединенного капитала. Для нас интересным будет тот факт, что первой в мире акционерной компанией с правом ограниченной ответственности стала британская «Московская компания», основанная в 1555 г. для торговли между Англией и Россией через порт Архангельск [17]. Именно эта компания может по праву называться первой корпорацией, поскольку совместила все три названных выше права.

Начало XVII в. ознаменовалось двумя крупнейшими акционерными начинаниями: в 1600 г. учреждена Британская Восточно-Индийская компания, а в 1602 г. основана Голландская Восточно-Индийская компания<sup>2</sup>. Обе компании управлялись советами директоров, которые вначале состояли из 15 членов в первой и 21 члена во второй. Голландские предприниматели первыми начали торги акциями на Амстердамской бирже в 1611 г. Их примеру в 1613 г. последовали английские конкуренты, собравшие на бирже такой большой капитал, что позволило им совершать каждый год несколько морских путешествий в Индию, а в ту пору

<sup>2</sup> Соответственно, British East India Company, Dutch East India Company (*англ.*).

приходилось огибать весь африканский континент. Обе названные компании были настолько прибыльными и хорошо управляемыми, что первая прекратила свое существование только в 1874 г. по истечении срока действия устава, а вторая – в 1945 г. после признания независимости Индонезии.

Британская Восточно-Индийская компания знаменательна не своим могуществом, а тем, что в ней впервые в истории появилась формальная двухуровневая система управления [17]. Генеральное собрание формировалось из акционеров с правом голоса, оперативное управление осуществлялось правлением директоров в составе 24 чел., выбранных генеральным собранием. Лидер правления директоров именовался управителем и имел функции, аналогичные генеральному директору современной компании. Кроме того, он имел заместителей, учетных работников и других *гражданских слуг*, если обратиться к оригинальному термину. В компании имелось семь комитетов, в том числе по закупкам, транспортировке, финансам и учету, каждый из которых отчитывался перед управителем. В общем, это был самый настоящий корпоративный офис.

Несмотря на успех инкорпорированных компаний, в начале XIX в. существовало небольшое количество корпораций. В США, например, за 11 лет с момента объявления независимости в 1796 г. образовалось только 20 корпораций, а в 1800 г. их число составило всего 335 ед. В Англии в 1843 г. насчитывалось только 994 акционерных компании (для сравнения: в течение последующих 12 лет их образовалось 4409) [6]. Причин того, почему корпорации как коллективные частные владения до конца XVIII в. не получили широкого распространения, несколько. Во-первых, индивидуальное предпринимательство и семейный бизнес позволяли извлекать большие доходы без сложностей с выплатами собственникам. Во-вторых, методов совместного управления бизнесом не существовало совсем, да и сложность операций была небольшой, вследствие чего административный аппарат среднего звена управления отсутствовал. В-третьих, имелось множество законодательных ограничений, а корпоративное право находилось в зачаточном состоянии.

Начало индустриализации, изменение нравственных устоев западноевропейского общества, борьба колоний за независимость и становление первого технологического уклада во второй половине XVIII в. привели к трансформации взглядов на организацию производственно-сбытовой деятельности коммерческих компаний. А в эпоху второго технологического уклада потребовалось коренное изменение подходов к внутрифирменной организации производства и управления в западноевропейских и североамериканских фирмах. Решение таких задач, как строительство железных дорог и водных каналов, организация пароходного сообщения, требовало масштабного финансирования, которое можно было осуществить только путем акционирования, т.е. привлечения широкого круга инвесторов путем продажи акций, или долей в уставном капитале. Соответственно, в Западной Европе середины XIX в. активизировался процесс совершенствования корпоративного права.

Первые преобразования в области корпоративного права начались во Франции, после прихода к власти Наполеона Бонапарта. Это событие еще

раз говорит о том, что экономические, нравственные и культурные устои общества теснейшим образом связаны с его институциональными основами. Торговый кодекс, принятый во Франции в 1808 г., определил три ключевые организационно-правовые формы: партнерство общего типа, ограниченное партнерство, компания с ограниченной ответственностью [2]. В тот же период английское законодательство шло по пути введения ограничений, препятствуя недобросовестной конкуренции и биржевым спекуляциям, но такая позиция все же содействовала развитию корпоративного права и не ограничивала учреждение частных компаний.

Особое место в становлении корпоративного права занимают США. Изначально в этом государстве не было никаких традиций – римского права или кодексов Наполеона, оказавших большое влияние на становление акционерного законодательства в Германии. Свободный предпринимательский дух Нового света и освобождение от колониальной зависимости, а также развитие мануфактурного производства и расширение сети железных дорог способствовали быстрому становлению акционерного законодательства. В 1811 г. в штате Нью-Йорк принят первый в истории США общий закон о предпринимательских корпорациях [6]. А в 1837 г. произошло важное событие, открывшее новую страницу в экономической истории: штат Коннектикут узаконил создание корпораций без специального разрешения. Аналогичное решение принято в 1860 г. штатом Нью-Йорк, а в 1862 г. такое решение принял Британский парламент. С этого времени учредители получили возможность создавать частные компании без специального разрешения. В России такое право появилось только после распада СССР.

### **Становление корпоративных форм права в Российской империи**

В России процесс создания частных компаний и корпораций шел своим путем. Правовые основы законодательства и практика частного бизнеса в России в XVII-XVIII вв. были крайне расплывчатыми и туманными. В 1699 г. Петр I издал указ, в котором поощрял купцов создавать торговые компании, но что подразумевалось под словом «компания», так и осталось неясным. Да и принцип ограниченной ответственности не получил применения. Но уже в 1711 г. государь издал приказ о передаче государственной льняной фабрики в Москве в управление группе коммерсантов [16]. В годы правления Петра I частная собственность укреплялась, хотя законодательного статуса не имела, и все три права, указанные выше, не были формально закреплены.

Надо отметить, что укреплению российской монархии в XVIII в. придавалось несравнимо большее значение, чем любым другим вопросам государственного управления. А частный бизнес, особенно корпорации, воспринимался российскими самодержцами как непосредственная угроза положению помещиков и дворян – опоре и источнику государственной власти. Этим объясняется, например, ликвидация Екатериной II самоуправления в прибалтийских портах, а также то, что преимущественным правом создавать товарищества обладали именно дворяне, кроме которых такое право имели только купцы 1-3-й гильдий [16]. И все же в конце XVIII в. были учреждены четыре

компании со складочным капиталом, которые занимались экспортом в Европу сырья и зерна [9].

Практика дарования государем-императором привилегий торговым и промышленным делам ограничивала, с одной стороны, развитие частного сектора, а с другой стороны, позволяла избранным промышленникам и коммерсантам сколачивать в короткий срок огромные состояния. Кроме того, привилегии даровались приближенным аристократам. Так, граф Шувалов получил от Екатерины II монополию на рыбную ловлю в Белом море. Все это сковывало свободное предпринимательство, а традиционная для России практика государственной опеки препятствовала участию иностранного капитала, что в совокупности ограничивало развитие рыночных отношений. Но хуже всего обстояло дело в правовой сфере. Отсутствие официального закрепления прав частной собственности, акционерного капитала и ограниченной ответственности не позволяло российским промышленникам и купцам расширять частный сектор, поскольку все зависело от царской милости и благосклонности, а привилегии, дарованные аристократам, ставили первых в слишком неравное положение к последним. Поэтому даже такое крупное промышленное дело, как металлургические заводы Н. Демидова, не было корпорацией, так как в то время три указанных выше права не имели в России юридического статуса.

В 1799 г. при посредстве Павла I создана Русско-Американская компания как слияние двух коммерческих партнерств, занимавшихся торговлей рыбой и мехами на побережьях Сибири и Аляски. Несмотря на коммерческую основу, фактически Русско-Американская компания представляла собой механизм извлечения доходов от торговли в пользу государства, поскольку была уполномочена множеством привилегий и уплачивала за них в казну 30% от прибыли. Только в 1821 г. Русско-Американская компания получила право ограниченной ответственности, а в 1840-х гг. полностью перешла в государственное управление. Следует указать, что Русско-Американская компания имела несравнимо большие возможности в промыслах и торговле, чем Британская и Голландская Восточно-Индийские компании, но первая даже близко не приблизилась к коммерческому успеху последних. Причина этого проста: острый недостаток правового регулирования. Коммерсанты были уполномочены одной ветвью государственной власти и строго ограничены другой, частный капитал не участвовал в расширении коммерческого дела, а риск полностью переносился на акционеров и руководителей. А желание государства получить максимум доходов от предпринимательского дела вызывало незаинтересованность самих коммерсантов в его расширении. В таких условиях Русско-Американская компания, несмотря на блестящие экономические и географические возможности, не могла процветать: как только в 1867 г. Аляска перешла во владение США, а привилегии, соответственно, утратились, компания прекратила существование.

Впервые право ограниченной ответственности в России признано в 1805 г. Александром I в декрете, освобождавшем акционеров обанкротившейся кораблестроительной компании от полной ответственности по обязательствам.

И уже в 1807 г. на государственном уровне было сделано разделение между акционерными компаниями и мелкими предприятиями, которые не имели права ограниченной ответственности и для которых царского разрешения не требовалось. Кроме того, закон 1807 г. выделил акционерные компании в особый класс – товарищество по участкам, которое, в отличие от полного товарищества и товарищества на вере, могло продавать доли в складочном капитале и обладало правом ограниченной ответственности. Два десятилетиями позже в деловом обороте появились товарищества на паях и торговые общества по акциям [10].

Экономическое отставание России от западноевропейских стран, все сильнее ощущавшееся в первой половине XIX в., а также растущие недовольство и критика в социальной среде, побудили Николая I начать реформу в области корпоративного права. В 1836 г. царем утвержден закон, автором которого был министр финансов Е. Канкрин, который оказывал большое влияние на экономическую политику правительства, но ничего не сделал для индустриализации Государства Российского<sup>3</sup>. Как указал советский историк Л.Е. Шепелев, новый закон имел две цели [14]. С одной стороны, была предпринята серьезная попытка подстегнуть корпоративное предпринимательство, ставшее источником экономического роста в Западной Европе, на основе той же самой западноевропейской модели. С другой стороны, закон 1836 года ввел множество ограничений в традиционном для России стиле бюрократического регулирования, поскольку министр финансов опасался негативного влияния переменчивого фондового рынка на экономику страны. Центральным положением нового закона было положение о концессиях; профильные министерства и Комитет министров обязывались рассматривать уставы компаний перед их утверждением государем. Предприниматели могли рассчитывать на привилегии и налоговые послабления только при решении особо важных государственных задач. В то же время инвесторам и руководителям создаваемых компаний гарантировалось право ограниченной ответственности.

Следует отметить ряд важных особенностей закона 1836 года [12]. Впервые в России вводилось исключительное право акционеров управлять деятельностью компании. Фактически это означало признание права частной собственности. Общее собрание акционеров утверждало состав правления (в современной трактовке совета директоров) численностью не менее трех директоров. Учредители могли избираться в правление, члены которого управляли деятельностью компании простым большинством голосов и несли ответственность за незаконные деяния. При проведении ежегодных собраний акционеры утверждали тремя четвертями голосов состав правления, общую политику управления и ревизионную комиссию из числа акционеров, не занятых в правлении. Кроме того, выражаясь современным языком, акционеры могли претендовать на часть активов только в случае превышения их стоимости над обязательствами. Т. Оуэн указал на ряд бюрократических препон, созданных министерством финансов во избежание нечистоплотных спекуляций

<sup>3</sup> Одним из стойких заблуждений Е. Канкрин было непонимание роли железных дорог в развитии экономики такого большого и протяженного государства, как Россия.

и обмана акционеров, но охарактеризовал их как негативные [16]<sup>4</sup>. Однако ретроспективный анализ показывает справедливость мер, препятствовавших распространению дикого капитализма.

Закон 1836 года служил и другой, по всей видимости, главной цели – защите государственных, точнее сказать, династических интересов российской короны: между строк ясно читалось стремление воспрепятствовать влиянию корпораций на государственные органы власти, а это можно сделать только путем воздействия на процесс возникновения корпораций и развития капиталистических отношений в целом. Акционеры не имели права менять устав, утвержденный высочайшим повелением, а деятельность компании могла осуществляться только в рамках устава. Согласовать устав тоже было непросто: профильные министерства и Комитет министров могли отказать по любому основанию, апелляции по этому поводу в суде не принимались. Для увеличения уставного капитала требовалось отдельное разрешение министерства финансов. Принцип концессии, т.е. предоставление инвестору ограниченного временем и масштабом права заниматься коммерческой деятельностью, был сущностью закона 1836 года. Так, вплоть до Октябрьской революции государственная бюрократия крепко держала в руках каждую частную компанию [13]. Кроме того, российское законодательство не защищало права акционеров в случае утраты акций или появления поддельных экземпляров [15].

Изменению воззрений на внутригосударственное устройство способствовали два события: Крымская война и приход Александра II к власти в 1855 г. Неутешительные итоги военной кампании в южной окраине не просто обнажили отставание в экономическом развитии и связанную с ним техническую отсталость. Источник поражения в Крымской войне находился в области корпоративного права: ограничительная политика в отношении частных компаний и корпораций привела не только к слабости военно-промышленного потенциала, но и к неразвитости транспортной инфраструктуры, столь необходимой в новых политических реалиях. Оказалось, что несравнимо большую угрозу для российского престола несут не российские, а западноевропейские корпорации, интересы которых широко представлялись национальными правительствами. Тесное смыкание частнокапиталистических и государственных интересов привело позднее к возникновению империализма и череды мировых войн и локальных конфликтов, не прекращающихся и поныне.

Парадоксально, но российская экономика впервые испытала положительный эффект от неудачных военных действий. Рост оборонного заказа, размещенного в частных компаниях, увеличил их доходность, что в конце 1850-х гг. привело к корпоративному буму и радикальным переменам на рынке ссудного капитала, прежде контролируемого государством, а также биржевой горячке, длившейся до 1869 г. В 1860 г. в российской истории открылась новая страница: возникла двухуровневая банковская система – частный банковский сектор

<sup>4</sup> Например, все акции были именными, т.е. владелец обязывался наносить свое имя на акцию и уведомлять компанию о продаже акций. Однако устав акционерной компании, в случае утверждения царем, мог предусматривать и безыменные акции. Акции на предъявителя были легализованы только в 1848 г. Кроме того, учредители обязывались вести реестр сделок с акциями – шнуровую книгу, а с конца 1853 г. – учитывать доходы от продажи акций.

стал контролироваться Государственным банком. Впервые развитие частного сектора экономики регулировалось государством рыночными мерами: понижением ставки процента по депозитам и выпуском государственных бумаг.

Корпоративный бум и потребности в развитии промышленности стали причиной интенсивного развития водного и железнодорожного транспорта. В 1856 г. основано Русское общество пароходства и торговли, организовавшее сообщение между крупнейшими черноморскими портами, а в 1857 г. учреждено Главное общество русских железных дорог, имевшее задачу построить 4 000 км железнодорожных путей [11]. Оба общества были частными, а второе произвело *initial public offerings* на сумму 75 млн руб. – больше, чем любая уставная компания того времени. Основывались и другие пароходные и железнодорожные компании, которые привлекали акционерный и заемный капитал на открытом рынке – в России и за рубежом. Началась активная деятельность по созданию транспортной инфраструктуры Российской империи, которая одновременно сопровождалась промышленным ростом и развитием кредитно-финансовой сферы.

В тот же период корпоративное законодательство западноевропейских стран быстро развивалось в направлении либерализации предпринимательства. В частности, Британский парламент в 1844 г. освободил крупнейшие корпорации от концессионных обязательств, в 1855-1857 гг. предоставил право ограниченной ответственности всем руководителям и инвесторам, а в 1862 г. распространил данные права на банки и страховые компании. В период 1867-1883 гг. примеру британцев последовали правительства Португалии, Испании, Пруссии, Италии, Германии и Швейцарии. Только Голландия, Турция и Россия долго сохраняли концессионную систему с предварительным согласованием устава [16]. Недостатки российского законодательства обсуждались, в частности, в 1861 г. С. Пахманом. Последний настаивал на освобождении большинства компаний от концессионных обязательств, сокращении государственного участия в частных компаниях, отказе от акций на предъявителя, вовлечении акционеров в принятие решений, ограничении учредителей во владении акциями [7]. По его мнению, главная проблема российского законодательства заключалась в отказе от принципа свободы в акционировании промышленности и излишней опеке со стороны государства. Любопытно заметить, что требования «гласности» и «ответственности» появились в начале правления Александра II в применении к управлению частными компаниями.

Для усовершенствования корпоративного права требовались радикальные перемены в традиционном укладе жизни русского общества, его сословности. В годы правления Александра II сделан ряд попыток, которые привнесли некоторые изменения, но так и не смогли коренным образом преобразить устоявшуюся сословную систему. В 1861 г. отменено крепостное право, но в подавляющем большинстве крестьяне фактически оставались без земель и не могли высвободиться от обязательств, возникших перед помещиками. В первый день 1863 года царем издан декрет, предоставлявший всем сословиям, а также иностранцам право заниматься торговыми и промышленными делами.

Возможно, именно законотворческая деятельность Александра II заложила мину замедленного действия: низшие сословия – крестьяне и рабочие – становились все более мобильными, но не имели действительной возможности приобретать недвижимость и земельные участки, т.е. накапливать благосостояние и становиться частными владельцами. Более того, расширение транспортной инфраструктуры усиливало обнищание основной массы крестьян, поскольку они были вынуждены продавать зерно по фиксированным ценам и получать доход, который с трудом позволял выплачивать оброк и прокармливать семью. Для создания действительной основы экономического процветания на фоне быстро растущей мировой рыночной конъюнктуры требовалось устранить главный источник государственной власти – сословную систему, что само по себе было невозможно. И власть, и сословность одновременно канули в Лету под действием обстоятельств непреодолимой силы.

Однако имперская власть продолжала играть с частным капиталом в занимательную игру «даем одной рукой и забираем другой». Устранение монополии купеческих гильдий в 1863 г. означало шаг вперед, но тут же было сделано несколько шагов назад. Теперь все, кто занимался производственной и торговой деятельностью, обязывались покупать ежегодные свидетельства и билеты. Да и бывшие члены самой многочисленной третьей купеческой гильдии возмущались: помимо утраты привилегированного положения, им пришлось платить налоги и нести воинскую повинность, что ставило их в заведомо неравное положение с купцами первой и второй гильдий. А сословная система осталась, в сущности, неизменной: члены семьи приобретали те же права, что и ее глава, купивший свидетельство. Закон 1863 года усилил неравенство между крупными частными компаниями, для которых расходы на приобретение свидетельств и билетов не были обременительны, и представителями мелкого бизнеса, которые утратили льготы и понесли новые тяготы. А для рядового крестьянина, который хотел бы освободиться от повинностей перед помещиком, так и не возникло подлинной возможности заняться торговлей или производством. Как в таких условиях могла развиваться предпринимательская деятельность от мелкого почина до крупного дела? Очевидно, что только при наличии положения в обществе и поддержки у особ, власть имущих.

Только в 1901 г., после неудач с законами, подготовленными комиссиями А. Бутовского (1874 г.) и П. Цитовича (1894 г.), удалось добиться некоторого прогресса в российском корпоративном праве. Изменения коснулись прежде всего прав акционеров. Вводилась обязанность не менее чем за неделю извещать их о предстоящем общем собрании; кворум для оперативных решений устанавливался в размере 25% голосов (50% – ранее), для стратегических решений – в 50% (75% – ранее). Совет директоров теперь обязывался в течение месяца проводить общее собрание по запросу владельцев не менее 1/12 части голосов. Закон от 21 декабря 1901 г. отчетливо разделил акционерные компании, акции которых обращались на биржах, и партнерства на паях, не имевших хождения на бирже. Другие новшества, вводимые данным законом, с точки зрения корпоративного права не оказали существенного влияния

на существующее положение дел. В дореволюционной России начала XX в. других возможностей улучшить корпоративное право не появилось.

В целом, подводя итог истории развития корпоративного права в Российской империи, следует отметить следующее. В середине XIX в. в России оформились все три права, необходимых для возникновения и развития корпораций, – право частой собственности, право ограниченной ответственности и право создавать компании с объединенным капиталом. Однако этого оказалось недостаточно: традиционная система правового регулирования в контексте сословного устройства общества существенно ограничивала деятельность корпораций на территории России. Ограничения касались прежде всего фирм с иностранным капиталом: фактически у российских предпринимателей отсутствовала возможность привлекать зарубежный капитал, а у зарубежных бизнесменов не было никакой возможности вести дела в России (за исключением некоторых случаев).

Большую сложность представляло учреждение частных и акционерных компаний. По сути, частным фирмам предоставлялось право концессии, т.е. возможность вести предпринимательскую деятельность, ограниченную масштабом и сроком действия. Вопросы изменения направления деятельности, финансирования, привлечения капитала и многие другие должны были согласовываться с центральным аппаратом государственного управления. Особенности законодательства и правового регулирования серьезно ограничивали деятельность корпораций как частных владений. Ни одна российская компания не могла иметь диверсифицированный портфель сфер деятельности. Также отсутствовала возможность быстрого наращивания масштаба операций и собственного капитала.

Сложности заключались и в привлечении инвесторов – лиц, которые хотели бы вложиться в уставный капитал частных фирм. Рынок акционерного капитала был недостаточно развитым, поскольку доступ зарубежных инвесторов был ограничен, а количество российских акционерных компаний было небольшим. Кроме того, в большинстве акционерных компаний наибольшую долю капитала имел один владелец или группа аффилированных лиц. Права миноритарных акционеров были весьма небольшими: в сущности, их мнением, а часто и правом получения дохода держатели мажоритарных пакетов пренебрегали. У акционеров возникали новые риски, связанные не с самой предпринимательской деятельностью, а с недобросовестностью партнеров и действиями биржевых спекулянтов.

Таким образом, в Российской империи вплоть до событий 1917 г. не сложилось условий, благодаря которым корпорации могли свободно учреждаться, развиваться, привлекать капитал и расширять масштаб операций. С одной стороны, этому во многом препятствовали законодательство и система сословий. С другой стороны, создавать предприятие с единоличным или семейным владением было значительно проще и выгоднее, а уровень риска был меньше. В странах Западной Европы и Северной Америки, напротив, к началу XX в. завершились процессы формирования основ корпоративного права и либерализации корпоративных форм предпринимательства.

## Заключение

Российская империя накануне драматических событий 1914-1917 гг. представляла собой лакомый пирог, не поделенный между корпорациями и частными владельцами. Неисчислимы природные богатства, талантливый и трудолюбивый народ, портовое сообщение со всеми странами мира и многое другое представляли собой огромный интерес для большого бизнеса. Так кто же в начале XX в. сделал решающий вклад в разрушение такой огромной державы, как Россия? Большевики? Социал-революционеры? Временное правительство? Может, печальную роль в этом сыграла война, навязанная корпорациями для передела рынка? А может, сами корпорации стали источником резкого поворота в российской истории? Капитал не имеет национальной прописки, он одинаков везде, его интересы универсальны. В заключение автор высказывает смелую мысль о том, что международный промышленный и финансовый капитал, сосредоточенный в крупнейших корпорациях и частных владениях, стал главной причиной трагических событий в России в первой половине XX в. Множественные исторические факты подтверждают это суждение. По иронии судьбы, частный капитал добился обратного: возникла сила, оказавшая мощное противодействие империализации общества. Эта сила действует и поныне.

## Список литературы

1. Вебер М. Протестантская этика и дух капитализма // Избр. произведения: пер. с нем. / сост., общ. ред. и послесл. Ю.Н. Давыдова; предисл. П.П. Гайдено. М.: Прогресс, 1990. С. 44-271.
2. Гуцин В.В., Порошкина Ю.О., Сердюк Е.Б. Корпоративное право: учебник для юрид. вузов. М.: ЭКСМО, 2006. 458 с.
3. Ефремова Т.Ф. Современный толковый словарь русского языка. М.: АСТ, 2006.
4. Кириллова Е.Н. Корпорации раннего Нового времени: ремесленники и торговцы Реймса в XVI-XVIII веках. М.: Наука, 2007. 341 с.
5. Могилевский С.Д., Самойлов И.А. Корпорации в России: правовой статус и основы деятельности: учеб. пособие. М.: Дело, 2007. 480 с.
6. Мозолин В.П. Корпорации, монополии и право в США. М.: Изд-во МГУ, 1966. 394 с.
7. Пахман С.В. О задачах предстоящей реформы акционерного законодательства. Харьков, 1861.
8. Политическая наука: словарь-справочник // сост. И.И. Санжаревский. М., 2010.
9. Полное собрание законов Российской империи (записи от 1 июня 1767 г., 18 октября 1772 г., 8 апреля 1782 г.) [Электронный ресурс]. URL: [http://www.nlr.ru/e-res/law\\_r/content.html](http://www.nlr.ru/e-res/law_r/content.html) (дата обращения: 15.10.2012).
10. Полное собрание законов Российской империи (запись от 13 февраля 1826 г.) [Электронный ресурс]. URL: [http://www.nlr.ru/e-res/law\\_r/content.html](http://www.nlr.ru/e-res/law_r/content.html) (дата обращения: 15.10.2012).

11. *Полное собрание законов Российской империи* (запись от 26 января 1857 г.) [Электронный ресурс]. URL: [http://www.nlr.ru/e-res/law\\_r/content.html](http://www.nlr.ru/e-res/law_r/content.html) (дата обращения: 15.10.2012).
12. *Полный свод законов Российской империи* (в редакциях 1857 и 1900 гг.). Т. 10, ч. 1 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.library6.com/index.php/2012-01-18-23-01-00/1832-1899> (дата обращения: 16.10.2012).
13. *Шепелев Л.Е.* Акционерные компании в России. Л., 1973.
14. *Шепелев Л.Е.* Из истории русского акционерного законодательства (закон 1836 г.) // *Внутренняя политика царизма* (середина XIX – начало XX века) / ред. Т.Е. Носов. Л., 1967.
15. *Шершеневич Г.Ф.* Курс торгового права: в 4 т. СПб., 1908-1912.
16. *Owen Th.C.* The Corporation under Russian Law, 1800-1917: a Study in Tsarist Economic Policy. Cambridge University Press, 1991. 240 p.
17. *Truitt W.B.* The Corporation. Greenwood Press, 2006. 278 p.
18. *Wood W.A.* Modern Business Corporations. The Organization and Management of Private Corporations. Indianapolis, The Bobbs-Merrill Company, 1906. 600 p.

УДК 352:658.71

А.М. ПАХОМОВА, к.ист.н., доцент кафедры государственного и муниципального управления, доцент кафедры гражданского и предпринимательского права, зав. региональным Центром по обучению специалистов для системы государственных закупок

Пермский филиал ФГАОУ ВПО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», г. Пермь, ул. Студенческая, 38

доцент кафедры государственного и муниципального управления ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15

Электронный адрес: rak@perm.ru

## ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ МОДЕЛЕЙ В СИСТЕМЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ЗАКАЗА

Начало системы размещения муниципальных заказов было положено вступлением в силу федерального закона (далее ФЗ) № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 28 августа 1995 г. [6].

Однако данный нормативно-правовой акт не давал четкого определения понятия «муниципальный заказ», а предоставлял муниципальным заказчикам права на размещение заказов, в соответствии с которыми «органы местного самоуправления вправе выступать заказчиком на выполнение работ по благоустройству территории муниципального образования, коммунальному обслуживанию населения, строительству и ремонту объектов социальной инфраструктуры, производству продукции, оказанию услуг, необходимых для удовлетворения бытовых и социально-культурных потребностей населения соответствующей территории, на выполнение других работ с использованием предусмотренных для этого собственных материальных и финансовых средств». Такое определение не только не давало категориального понятия муниципального заказа, но и не определяло, на каких условиях могут размещать заказы органы местного самоуправления. Кроме того, вводя понятие «муниципальный заказчик», закон не раскрывал его смысла.

Современная трактовка категории «муниципальный заказ» достаточно разнообразна. Так, Н.П. Симонов дает следующее определение: «муниципальный заказ – это соглашение между органами местного самоуправления и исполнителем (поставщиком, подрядчиком) муниципального заказа на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд» [10]. Муниципальные нужды можно определить как «товарно-сервисные потребности»

В статье рассматриваются основные этапы формирования категорий «муниципальный заказ», «муниципальные заказчики», «муниципальные нужды»; анализируются основные модели, созданные на уровне муниципальных образований Пермского края, и дается их краткая характеристика; оценивается эффективность моделей размещения муниципального заказа.

**Ключевые слова:** муниципальный заказ; муниципальные заказчики; муниципальные нужды; модели размещения муниципального заказа; эффективные модели размещения муниципального заказа

органов местного самоуправления, необходимые для разрешения вопросов, относящихся к предметам ведения местного самоуправления. Содержание муниципального заказа может быть довольно объемным, поскольку отражает конкретный вид предусмотренных им муниципальных нужд и определяется заказчиком самостоятельно в соответствии с федеральными законами и правовыми актами органов местного самоуправления. При этом, например, К.В. Кичик считает необходимым муниципальный заказ включать в категорию «государственный заказ» [1, с. 9]. Отстаивая такую точку зрения, исследователь солидаризируется с мнением других авторов, определяющих, что «муниципальные закупки со смысловой точки зрения это то же самое, что закупки государственные: и те, и другие осуществляются за счет общественных средств; и те и другие направлены на удовлетворение общественных потребностей» [12, с. 17].

Нормативно-правовая регламентация организации закупок для государственных нужд в период 1995-2000 гг. была определена сначала указом Президента РФ от 8 апреля 1997 г. № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» [4], а впоследствии ФЗ № 97 от 6 мая 1999 г. «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» [3].

Принципы, способы, документооборот, использовавшиеся на уровне государственных закупок, были положены в основу при организации закупок на уровне не только субъектов РФ, но и местного самоуправления.

Данные нормативные акты стали использоваться на уровне местного самоуправления через создание системы муниципального заказа, аналогичной размещению заказов на уровне государственного заказа. Данный период (1995-2000 гг.) в развитии местного самоуправления и муниципального заказа характеризуется принятием актов органов местного самоуправления, определивших систему организации муниципального заказа.

Для муниципального заказа этого времени были характерны следующие черты: централизация системы размещения заказов, наличие проверенных участников, отсутствие строгой системы контроля над размещением заказа.

Следующим этапом в развитии муниципального заказа стало принятие ФЗ № 131 от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» [7]. Данный нормативно-правовой акт сохранил редакцию ФЗ № 154, определявшую муниципальный заказ через возможность органов местного самоуправления выступать муниципальными заказчиками. При этом закон предусмотрел возможность также выступать муниципальными заказчиками и уполномоченные органами местного самоуправления муниципальные учреждения. Кроме того, впервые было определено, что муниципальные заказчики осуществляют размещение заказа для решения вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ. Законом вводились и способы размещения муниципального заказа. В первой редакции закона уже было определено конкурсное размещение заказа, при этом

допускалось размещение заказ способом запроса котировок цен или размещение заказ у единственного исполнителя. Также прямо указывалось, что запрос котировок цен и размещение у единственного исполнителя являлись исключением, определяя приоритетность конкурса как способа размещения заказа. Нормативно-правовой акт определял, что муниципальный заказ на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг оплачивается за счет средств местного бюджета. Такая краткая характеристика норм муниципального заказа содержала отсылочные нормы на возможность через устав муниципального образования и нормативные правовые акты органов местного самоуправления определить порядок формирования, размещения, исполнения и контроля за исполнением муниципального заказа. Но даже такое, достаточно краткое, определение муниципального заказа стало серьезным этапом в становлении данного института на уровне муниципальных образований.

Для системы муниципальных закупок периода 2003-2005 гг. были характерны следующие особенности:

- построение системы муниципальных закупок в соответствии с созданием городских, сельских поселений, городских округов, муниципальных районов, где первый уровень муниципальных образований составили городские, сельские поселения, а второй уровень - муниципальные районы, городские округа;
- выстраивание системы по аналогии с государственными закупками.

Двухуровневая модель организации местного самоуправления определила и двухуровневость в системе размещения муниципальных заказов.

Решительным шагом в построении системы муниципального заказа стало принятие ФЗ № 94 «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», который не только ввел в систему муниципального заказа соответствующую терминологию, но и концептуально определил принципы, способы, модели, системы организации муниципального заказа.

ФЗ № 94 в систему категорий муниципальных закупок вводит понятие «муниципальная нужда», что в первой редакции закона характеризуется как «обеспечиваемые за счет средств местных бюджетов в соответствии с расходными обязательствами муниципальных образований потребности муниципальных образований в товарах, работах, услугах, необходимых для решения вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органами местного самоуправления федеральными законами и (или) законами субъектов РФ» [5]. Дальнейшая трансформация этого термина происходит как под влиянием развития всей системы госзакупок в целом и изменениями в бюджетном законодательстве, так и в процессе перехода к новым типам учреждений в свете реформы ФЗ № 83. В ныне действующей версии закона понятие муниципальной нужды трактуется уже как обеспечиваемые за счет средств местных бюджетов и внебюджетных источников финансирования потребности муниципальных образований, муниципальных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для решения вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных

полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и (или) законами субъектов Российской Федерации, функций и полномочий муниципальных заказчиков.

Для системы муниципального заказа является важным и определением муниципального заказчика. Так, в первой редакции закона муниципальными заказчиками могли выступать органы местного самоуправления, а также уполномоченные указанными органами или органами местного самоуправления на размещение заказов получатели бюджетных средств при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг за счет бюджетных средств. В нынешней редакции ФЗ № 94 муниципальными заказчиками выступают органы местного самоуправления, казенные учреждения и иные получатели средств местных бюджетов при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг за счет бюджетных средств и внебюджетных источников финансирования. Иными заказчиками выступают бюджетные учреждения при размещении ими заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг независимо от источников финансового обеспечения их исполнения. Муниципальные нужды, а также нужды бюджетных учреждений в последней редакции закона стали именоваться нуждами заказчиков. Трансформация данного термина от первой редакции закона к ныне действующей показывает изменение подходов к моделям организации муниципальных закупок в процессе реформирования типов бюджетных учреждений.

ФЗ № 94 ввел систему работы заказчиков через уполномоченные органы. В первой редакции закона уполномоченными органами могли быть названы органы местного самоуправления, уполномоченные на осуществление функций по размещению заказов для муниципальных заказчиков. Такие уполномоченные органы могли осуществлять функции, закрепленные за муниципальными заказчиками, за исключением полномочий по подписанию муниципальных контрактов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд. Такая редакция функций уполномоченных органов определяется и в последней редакции ФЗ № 94. Таким образом, вводя систему уполномоченных органов, закон предусмотрел возможность построения моделей организации муниципальных закупок.

Первая модель, которую можно назвать «децентрализованной»: все функции, определенные законом, полностью осуществляются муниципальными заказчиками. К числу таких функций можно отнести следующие: разработку технического задания; опубликование извещений, документаций по процедурам торгов, запроса котировок цен; создание и работу комиссий; подписание муниципальных контрактов и гражданско-правовых договоров. Даная модель определяет возможность размещения муниципальных заказов с учетом максимальной степени ответственности муниципального заказчика в период всего процесса размещения муниципального заказа.

Вторая модель – «централизованная»: возможна передача части функций от муниципального заказчика к уполномоченному органу. При реализации данной модели могут быть переданы следующие функции: подготовки технических заданий; разработки извещений, документаций по процедурам торгов, запроса котировок цен; помощи в размещении документаций на официальном

сайте; создания и работы комиссий. При этом такое полномочие, как подписание муниципальных контрактов, гражданско-правовых договоров бюджетного учреждения, является исключительной прерогативой муниципального заказчика.

Выделение этих моделей является относительно новым в изучении системы размещения муниципального заказа. При этом ряд исследователей уже обращали внимание на возможность модельности в построении муниципального заказа. Так, Т.В. Файнберг определяла, что объединение закупок однотипной продукции в один заказ может называться централизацией заказа. Такие централизованные заказы позволяют: достигать значительной экономии бюджетных средств за счет снижения цен на продукцию, закупаемую оптовыми партиями, особенно на небольших территориях, в рамках муниципального образования; сокращать расходы на управление и повышать качество бюджетного менеджмента в области заказа. Т.В. Файнберг также указывала на то, что оценка практики формирования заказов позволяет выделить централизованные и децентрализованные системы государственного (муниципального) заказа, характеризующиеся самостоятельным размещением большинства заказов распорядителями бюджетных ассигнований. Исследования, проведенные в муниципальных образованиях г. Иркутск и в Иркутской области, показали нерешенность проблемы ни в одном муниципалитете, хотя формализация процесса централизации закупок позволила бы бюджетополучателям в отдельных случаях избегать включения их заказов в перечень централизованных закупок и снизить, таким образом, недовольство учреждений качеством продукции, необходимостью доставки ее из другого конца города, что приобретает особую важность в условиях реформ [11].

Изучение практики применения централизованных муниципальных заказов позволило выявить не только их преимущества, но и недостатки, связанные в первую очередь, с позиции бюджетополучателей и, с нашей точки зрения, с отсутствием законодательного регулирования процесса отбора видов продукции для централизации.

В ходе реализации ФЗ № 94 была введена в действие и третья модель организации муниципальных заказов, которую можно назвать «смешанной», «частично централизованной» либо «частично децентрализованной». При этой модели только часть функций передается уполномоченному органу, например функция принятия решений комиссиями; либо уполномоченному органу передаются функции по размещению заказов процедурой торгов (конкурсов, аукционов), а на уровне муниципального заказчика остаются функции по проведению запроса котировок цен или заключение контракта с единственным поставщиком. Данная модель предусматривает возможность создания и других организационных основ для осуществления муниципальных закупок. Например, создание такой системы, когда уполномоченные органы будут осуществлять размещение заказов свыше определенного нормативным актом предела по сумме, а на уровне муниципальных заказчиков будет определяться обязанность проводить размещение заказов всеми способами до обозначенного предела. Эта модель успешно себя зарекомендовала в муниципальном заказе г. Перми. Так, в соответствии с постановлением администрации г. Перми

от 24 сентября 2010 г. № 585 «Об утверждении перечня товаров, работ, услуг на поставку, выполнение, оказание которых осуществляется уполномоченным органом на осуществление функций по размещению заказов для муниципальных заказчиков» [8]. Уполномоченные органы могут осуществлять размещение заказов при наличии следующих условий:

- товары, начальная (максимальная) цена единицы которых составляет 10 млн руб. и более;
- работы, начальная (максимальная) цена контракта (цена лота) на выполнение которых составляет 10 млн руб. и более;
- услуги, начальная (максимальная) цена контракта (цена лота) на оказание которых составляет 10 млн руб. и более.

При этом муниципальные заказчики г. Перми взаимодействуют с уполномоченным органом на основе «Порядка взаимодействия участников системы муниципального заказа при формировании, обеспечении размещения, исполнении и контроле за исполнением муниципального заказа муниципального образования город Пермь», утвержденного постановлением администрации города Перми от 08 мая 2007 г. № 157 [9], где более детально прописан порядок взаимодействия муниципальных заказчиков городского округа с уполномоченным органом по размещении муниципального заказа.

Такая модельность системы размещения муниципальных заказов характерна для территории всего Пермского края. Например, такие муниципальные образования, как Карагайский, Сивинский, Усольский, Чердынский муниципальные районы, выстраивают систему муниципального заказа на основе «децентрализованной» модели; такие же муниципальные образования, как Октябрьский, Березовский, Бардымский муниципальные районы, работают на принципах централизации. При этом в ряде муниципальных образований может происходить смешение указанных моделей организации муниципального заказа, в том числе и по отраслевому признаку. Так, в Чайковском муниципальном районе уполномоченный орган занимается размещением заказа для муниципальных заказчиков только по размещению заказов по строительно-монтажным работам, остальные муниципальные заказчики осуществляют размещение заказа самостоятельно. Скорее всего такая организация процесса размещения заказа может быть охарактеризована как «смешанная». В Губахинском муниципальном районе все функции, определенные законом, осуществляют сами заказчики, но функции по принятию решений комиссиями сознательно централизовали и, соответственно, эта система также может быть отнесена к «смешанным».

Таким образом, органы местного самоуправления самостоятельно определяют необходимость работы по той или иной системе размещения заказов. Возможность альтернативности в использовании данных моделей диктуется разным пониманием эффективности системы формирования муниципального заказа. Те муниципальные образования, которые хотели бы выстроить модель с большей самостоятельностью муниципальных заказчиков, исходят из «децентрализованной» модели; те же муниципальные образования, которые считают более эффективным возложение функций на специально подготовленные уполномоченные органы, выстраивают модель «централизованную» или «смешанную». Результативность и эффективность работы органов

местного самоуправления в рамках реализации выделенных моделей также зачастую определяется не столько возможностью создания более эффективной модели, сколько отсутствием качественного кадрового обеспечения работы в рамках децентрализованной модели. Проблема должного кадрового обеспечения вообще является чуть ли не ключевой при характеристике развития муниципальных образований [2, с. 36].

При этом многие муниципальные образования в своем развитии системы муниципального заказа прошли разные этапы: от построения изначально децентрализованной модели к полностью централизованной модели либо, наоборот, от централизованной к системе полной децентрализации. Выделяются и другие муниципальные образования, строящие свои системы размещения заказов исключительно на принципах моделей смешанного типа, сознательно определяя возможности централизации закупок только при соответствующем бюджетном финансировании и сложности составления технического задания.

Характеризуя эффективность размещения муниципального заказа в зависимости от моделей, можно говорить о следующем:

- «централизованная» модель размещения муниципального заказа предполагает размещения муниципального заказа специалистами, понимающими проблемы муниципального заказа, умеющими грамотно осуществлять работы по размещению муниципального заказа и имеющими возможность купировать данные проблемы;
- «децентрализованная» модель определяется высокой степенью самостоятельности муниципальных заказчиков, а значит, и понимания юридической ответственности. Возможность самостоятельности при размещении заказов может быть эффективной при наличии у специалистов, размещающих заказы, точного целеполагания, понимания принципов, способов размещения заказов, умения грамотно написать техническое задание, просчитать сроки и использовать принципы планирования и прогнозирования в размещении заказов;
- «смешанная» модель организации муниципального заказа предполагает большую гибкость в построении эффективной модели организации муниципального заказа: с одной стороны, позволяет оптимизировать процесс централизации при наличии соответствующих критериев муниципальной закупки, а с другой – оставляет за муниципальным заказчиком обязанность детально выстраивать механизм размещения заказ для конкретной муниципальной закупки.

Только на основе понимания специфики построения моделей организации муниципальных закупок, стратегического планирования развития этой системы можно повышать результативность процесса закупок для муниципальных нужд и не только экономить бюджетные средства, но и, в конечном итоге, создать эффективную систему организации муниципального заказа.

### **Список литературы**

1. *Кичик К.В.* Государственный (муниципальный) заказ России: правовые проблемы формирования, размещения и исполнения. М.: Юстицинформ, 2012.

2. *Кузнецова Э.Р., Самойлов А.Н.* Проблемы стратегического управления социально-экономическим развитием муниципальных образований // *Ars Administrandi*. 2010. № 3.

3. *О конкурсах* на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд [Электронный ресурс]: федер. закон от 06 мая 1999 г. № 97-ФЗ. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=23004> (дата обращения: 15.11.2012).

4. *О первоочередных мерах* по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд [Электронный ресурс]: указ Президента Рос. Федерации от 08 апр. 1997 г. № 305. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=14009> (дата обращения: 15.11.2012).

5. *О размещении заказов* на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд [Электронный ресурс]: федер. закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=132677;fld=134;dst=100633;rnd=0.2575260327544412> (дата обращения: 16.11.2012).

6. *Об общих принципах* организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 29 авг. 1995 г. № 154-ФЗ. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=54553> (дата обращения: 15.11.2012).

7. *Об общих принципах* организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 06 окт. 2003 г. № 131-ФЗ. URL: <http://www.consultant.ru/popular/selfgovernment/> (дата обращения: 16.11.2012).

8. *Об утверждении* Перечня товаров, работ, услуг на поставку, выполнение, оказание которых осуществляется уполномоченным органом на осуществление функций по размещению заказов для муниципальных заказчиков [Электронный ресурс]: постановление Администрации г. Перми от 24 сент. 2010 г. № 585. URL: [http://www.gorodperm.ru/upload/pages/1659/ADMINISTRACIJA\\_GORODA\\_PERMI\\_post\\_585\\_03.06.2011.doc](http://www.gorodperm.ru/upload/pages/1659/ADMINISTRACIJA_GORODA_PERMI_post_585_03.06.2011.doc) (дата обращения: 17.11.2012).

9. *Об утверждении* Порядка взаимодействия участников системы муниципального заказа при формировании, обеспечении размещения, исполнении и контроле за исполнением муниципального заказа муниципального образования город Пермь [Электронный ресурс]: постановление Администрации г. Перми от 08 мая 2007 г. № 157. URL: [http://www.gorodperm.ru/upload/pages/1671/Postan\\_admin\\_N157\\_ot\\_8\\_maja\\_Razm\\_28.04.2009.doc](http://www.gorodperm.ru/upload/pages/1671/Postan_admin_N157_ot_8_maja_Razm_28.04.2009.doc) (дата обращения: 17.11.2012).

10. *Симонов Н.П.* Муниципальный заказ как мера реализации промышленной политики региона: автореф. дис.... канд. экон. наук. Краснодар, 2011.

11. *Файнберг Т.В.* Государственный (муниципальный) заказ как форма организации бюджетного финансирования: автореф. диссертации канд. экон. наук. Иркутск, 2006.

12. *Цикорев Н.Н., Колосов А.Н.* Государственные закупки: практика организации и нормативное обеспечение. Орел, 2004.



# ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА

УДК 351/354:338.24

**К.В. ТУРНЯК**, преподаватель базовой кафедры государственного и муниципального управления

Пермский филиал ФГАОУ ВПО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», г. Пермь, ул. Студенческая, 38  
Электронный адрес: kturnyak@gmail.com

**М.А. ШАКИНА**, старший преподаватель кафедры общего менеджмента  
Пермский филиал ФГАОУ ВПО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», г. Пермь, ул. Студенческая, 38  
Электронный адрес: ShakinaMA@hse.perm.ru

## МОДЕЛИ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ КОМПЕТЕНЦИЙ РАБОТНИКОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ НОВОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО МЕНЕДЖМЕНТА: ОТЕЧЕСТВЕННЫЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

### Предпосылки создания моделей профессиональных компетенций государственных и муниципальных служащих

Кризис государственной и муниципальной службы порождает ряд существенных проблем в сфере государственного и муниципального управления. Среди них можно выделить следующие:

- государственное управление является слишком громоздким и дорогостоящим;
- государственное управление неэффективно и затратно, поскольку требует больших финансовых и человеческих ресурсов;
- качество оказания государственных услуг зачастую находится на низком уровне;
- государственная администрация слишком отдалена от граждан, чтобы удовлетворять их интересы.

В статье содержится анализ моделей формирования профессиональных компетенций в условиях развития концепции нового государственного менеджмента (New Public Management). Исследуются проблемы, связанные с использованием государственными служащими своих функций, предпринят сравнительный анализ моделей профессиональной компетентности специалистов в сфере государственного и муниципального управления.

**Ключевые слова:** профессиональные компетенции; концепция NPM; новый государственный менеджмент; модель профессиональных компетенций; государственные служащие

В основе кризисных явлений лежат централизация, единство управления, администрирование и бюрократия. Необходимость решения данных проблем привела к появлению, разработке и принятию новой концепции государственного управления – так называемой New Public Management (NPM). Согласно этой теории, государство уподобляется «большой корпорации».

При NPM используется бюджетирование, ориентированное на результат (БОР). Предполагаются: прозрачность; оперативность; широкое использование информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в составе базовых институтов государственного управления; простое и технологичное информационное регулирование для показателей результативности и эффективности; организация повсеместного, дешевого и полного доступа к информации о показателях эффективности и отчетах об их выполнении для проверяющих, руководства и граждан. Кроме того, появляется возможность организовать доступ к информации об официальном и достоверном учете: плановых показателей и отчетов об их достижении; быстрых и регламентированных административных процессов по сбору, агрегации, доведения показателей до исполнителей; независимого (внешнего) аудита правильности выполнения административных процедур.

В рамках концепции NPM необходимым условием становится обеспечение профессионализма государственных служащих, на которых ложится ответственность за внедрение новых принципов государственного менеджмента в противовес политике государственного администрирования.

Россия как, впрочем, и большинство других стран мира, под влиянием идей NPM ощутила потребность в повышении эффективности государственного управления. Это влияние было обусловлено политическими и экономическими проблемами, с которыми столкнулись правительства многих стран постсоветского лагеря. Следствием этого влияния явилась административная реформа в Российской Федерации. Согласно Концепции административной реформы в 2006-2008 гг. ее цели: повышение качества и доступности государственных услуг; ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования; повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти и др.

В результате реализации мероприятий административной реформы в 2006-2008 гг. ожидалось, что будет наблюдаться рост удовлетворенности граждан качеством государственных услуг, снижение издержек бизнеса на преодоление административных барьеров, повышение позиции Российской Федерации по основным международным рейтингам эффективности государственного управления.

Как было отмечено ранее, в модели NPM предполагается использование механизмов рыночного типа для управления государственным сектором. Кроме того, ряд конкретных программ на основе NPM – от «управления производительностью» до «одного окна» показывают, что один раунд реформ в государственном секторе, независимо от того, насколько широко и полно он реализован, часто является трамплином для проведения следующего раунда. А, следовательно, эти реформы создали проблемы, которые потребуют еще многих шагов по их устранению.

Одной из важнейших проблем, порожденных административной реформой, является недостаточный уровень профессионализма государственных и муниципальных служащих. Эта проблема наряду с проблемой моральной устойчивости чиновников составили ядро кризисных явлений в данной сфере.

Настоящим бичом стали такие явления, как взяточничество, коррупция, лоббирование интересов представителей отдельного бизнеса, и при этом безразличное отношение к интересам общества, государства и гражданина, ради которых и за счет которых, собственно, и функционирует данная категория работников.

На решение указанных проблем направлена федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации», принятая указом Президента РФ от 10 марта 2009 г. и рассчитанная на 2009-2013 гг.

На фоне кризисных явлений в российском обществе усиливаются и антибюрократические настроения. Для ответа на вопрос о причинах резкого ухудшения отношения к чиновникам сотрудниками Института социологии РАН было проведено серьезное исследование, результаты которого показали, что представление о модели идеального госслужащего граждан и чиновников принципиально различны.

Что касается мнения граждан, то они отмечают прежде всего негативные моменты – безразличие к государственным интересам, нечестность, стремление к легкой наживе. На вопрос: «С какими явлениями вы чаще сталкивались при личных контактах с чиновниками?» – 83,5% опрошенных заявили, что проблема, с которой они обращались к власти имущим, очень долго решалась, «заматывалась»; 33,6% заявили, что у них вымогали взятку или требовали ответной услуги; 54,9% отметили грубость и хамство чиновников; 60,7% – столкнулись с некомпетентностью и почти все опрошенные – 85,6% – отстояли длинные очереди на прием. В большей степени это касается опрошенных граждан России, мнение которых имеет под собой реальные основания, и прежде всего отрицательный опыт взаимодействия с чиновниками [5].

Респонденты из среды чиновников отмечают в первую очередь профессионализм и компетентность, трудолюбие, работоспособность, инициативность, хорошие организаторские способности, т.е. концентрируются на своих сугубо положительных качествах.

Причину неэффективности российской бюрократии простые россияне и чиновники также видят по-разному. Так, например, 56,9% населения усматривают ее в отсутствии страха госслужащих перед наказанием, 41% – в их недобросовестности и низком моральном уровне. Сами же госслужащие в первую очередь винят во всем несовершенство законодательства (35,4%), сетуют на большую загруженность работой (23,7%) и низкую зарплату (23,3%).

Таким образом, потребители услуг российских чиновников считают, что их профессиональная компетентность «оставляет желать лучшего» [3].

Под профессионализмом госслужащего, согласно нормативной базе, понимается приобретенное качество способностей личности, соответствующее профессиональным требованиям или превосходящее их, т.е. имеются

в виду глубокие и всесторонние знания и владение практическими навыками в соответствующей области государственно-служебной деятельности.

Под компетентностью понимаются показатели, характеризующие профессиональные знания, осведомленность и способности государственного служащего к их эффективной реализации в своей служебной деятельности.

Важнейшим показателем, определяющим имидж госслужащего, является его компетенция – способность применять знания, умения, навыки и личностные качества для успешной деятельности в различных проблемных профессиональных ситуациях. Иными словами, компетенции – это некоторые внутренние, потенциальные, сокрытые психологические новообразования (знания, представления, программы действий, системы ценностей и отношений), которые обнаруживают себя затем выявляются в компетентностях человека как актуальных, деятельностных проявлениях.

К профессиональным компетенциям могут быть причислены лишь те знания, понимания, умения, навыки и ценностные ориентации, которые необходимы для осуществления профессиональной деятельности в конкретной области (авторами рассматривается область государственного и муниципального управления).

Профессиональное развитие специалистов государственной службы является процессом сложным и длительным по времени, включающим как саму профессиональную подготовку госслужащих, так и их непосредственную деятельность в сфере государственной службы (см. схему).



*Основные факторы профессиональной компетентности государственных служащих, оказывающих влияние на формирование их имиджа [4]*

В связи с этим в Концепции реформирования государственной службы среди приоритетных направлений кадровой политики названо совершенствование программ подготовки и профессионального развития государственных

служащих как один из ключевых факторов формирования их положительного имиджа [3].

Так, одним из фундаментальных принципов организации и функционирования государственной службы является принцип профессионализма и компетентности, которые сказываются на имидже госслужащего.

### **Образовательные стандарты по направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление»**

На сегодняшний день в РФ разработаны федеральные государственные образовательные стандарты (ФГОС) высшего профессионального образования (ВПО) по направлению «Государственное и муниципальное направление» для степеней бакалавр и магистр.

В данных стандартах все компетенции подразделяются на два больших блока: общекультурные и профессиональные [7; 8]. Несмотря на то, что перечень общекультурных и профессиональных компетенций сформулирован в рамках ФГОСов высшего профессионального образования, в ряде случаев существуют более конкретные требования работодателей для конкретного вида профессиональной деятельности или замещения вакантной должности. В связи с этим в рамках конкретной организации могут разрабатываться модели профессиональных компетенций.

Модель компетенций позволяет свести многие методы оценки профессиональных компетенций в единый тщательно взвешенный подход. Модель – это условный, идеализированный объект.

На время подбора персонала модель профессиональных компетенций является критерием отбора необходимых сотрудников, что значительно экономит время и средства, затрачиваемые на процесс подбора.

На время обучения персонала модель профессиональных компетенций служит основанием выбора того, чему обучать и как обучать. На основе имеющейся модели легко и просто сформировать запрос к обучению.

Во время аттестации персонала модель компетенции служит критериями оценки персонала.

Критерии, созданные на основе модели профессиональных компетенций, не меняются на всех этапах работы с персоналом: и отбора, и обучения, и аттестации, – прозрачны и понятны как сотруднику, так и руководителю.

### **Компетентностный подход к анализу деятельности государственных служащих**

Применительно к анализу деятельности государственных гражданских служащих идея компетенции не нова. Наибольшее развитие она получила в Великобритании, особенно после того, как вышел фундаментальный труд Дж. Равена. Британская система государственной службы взяла на вооружение компетентностный подход в том виде, в котором он развивался во всем королевстве, а именно – как интегральную систему требований к должностям, описываемым поведенческими характеристиками. В 2003 году был утвержден комплекс PSG (Professional Skills for Government), который определяет перечень компетенций государственных служащих всех уровней – от министров до рядовых чиновников на местах [10].

PSG является своеобразным руководством как для кадровых служб государственных органов, так и для самих государственных служащих. Комплекс позволяет определить не только систему требований к конкретной должности, но и индивидуальный потенциал карьерного продвижения.

В систему PSG включены следующие кластеры компетенций: управление другими людьми (подчиненными, персоналом), финансовый менеджмент, клиентский менеджмент, проектный менеджмент, стратегическое мышление.

Особая роль отводится компетенциям в области работы с информацией. Сюда отнесены такие кластеры, как эффективная коммуникация, информационная безопасность, анализ сведений и данных, IT-компетентность.

В дополнение к моделям компетенций в 2006 г. был утвержден Кодекс гражданской службы Великобритании, определивший в качестве основных ценностей деятельности чиновников всех уровней целостность, честность, объективность и беспристрастность, что позволяет ввести в модель компетенций еще одно – аксиологическое – измерение.

Пример Великобритании, конечно, не является единственным. Активно развивается компетентностный подход в системе государственной службы США, Канады, Нидерландов. Можно встретить развитие идеи компетенций государственных служащих и в иных странах, в частности в Йемене. Применение идеи компетенций связано прежде всего с решением очень сложной задачи – оценки эффективности деятельности государственных (гражданских) служащих, в частности, в связи с необходимостью построения адекватной компенсационной системы [4].

#### **Критерии эффективности работы государственных и муниципальных служащих**

Международный опыт административных преобразований был использован и Россией в рамках проведения административной реформы. При этом не стоит забывать и о ситуации, сформировавшейся в процессе исторического развития отечественной системы управления.

В качестве универсальной методики оценки качества государственного управления часто выдвигаются разработки Института Всемирного банка, в том числе эти разработки сыграли существенную роль в научном осмыслении проблем реализации административной реформы в России.

Представительством Института Всемирного банка был подготовлен материал для Министерства экономического развития и торговли РФ под названием «Интегральные показатели эффективности реформы государственного управления» [2]. Показатели, представленные в данном материале, изложены ниже.

Речь идет, в частности, о таких показателях, как восприятие населением качества предоставляемых государственных услуг; восприятие престижа государственной службы; соотношение уровней оплаты труда в государственном и частном секторе по ключевым должностям.

Кроме того, можно выделить показатель государственного управления (Governance Research Indicator Country Snapshot, GRICS). Он характеризуется набором из шести индексов, характеризующих государственное управление. Некоторые из этих индексов приведены ниже.

- Эффективность правительства отражает качество государственных услуг, качество бюрократии, компетенцию государственных служащих, уровень независимости государственной службы от политического давления, уровень доверия к политике, проводимой правительством.
- Качество законодательства связано с проводимой политикой. С помощью него измеряются противоречащие рыночной экономике меры, такие как контроль уровня цен, неадекватный контроль банков, чрезмерное регулирование международной торговли и развития бизнеса.
- Верховенство закона измеряет уровень доверия граждан к законам общества и приверженность к исполнению этих законов. Он включает в себя показатели отношения граждан к преступлению, эффективности и предсказуемости законодательной системы, приверженности к контрактной системе.
- Контроль коррупции отражает восприятие коррупции в обществе, при этом коррупция понимается как использование общественной власти с целью извлечения частной выгоды. Индекс учитывает разные стороны явления: начиная от частоты «дополнительной оплаты за то, чтобы работа была сделана», до влияния коррупции на развитие бизнеса, а также существования «большой коррупции» на высоком политическом уровне и участия элит в коррупции [6]. Как видим, один из индексов учитывает компетенции государственных служащих.

С другой стороны, понятие эффективности управления в англоязычной литературе можно выразить двумя ключевыми терминами:

- 1) managerial effectiveness – т.е. «системная» эффективность;
- 2) management efficiency – т.е. «операционная» эффективность.

Очевидно, что здесь используется понятие исполнительной эффективности или производительности, но при этом в качестве «операционной» разновидности эффективности [10].

Хотелось бы отметить, что «системная» эффективность зависит от того, насколько рационально организовано управление. Здесь особое значение имеет состав и количество звеньев, их подчиненность, распределение функций. Все это определяется качеством организационной структуры, процессов управления. При этом качества конкретных управленцев на эффективность системы управления не влияют. С другой стороны, операционная эффективность, т.е. соотношение между результатами управленческой деятельности и затрачиваемыми усилиями, в первую очередь определяется именно деловыми качествами управленцев, а также тем, насколько рационально используется их потенциал, а это, в свою очередь, также указывает на компетенции служащих. Именно поиск критериев эффективности и заставляет системы государственной службы разных стран формировать собственные модели компетенций и создавать специальный инструментарий и технологии их оценки [4].

### **Отечественный опыт построения моделей профессиональных компетенций**

Рассмотрим отечественный опыт построения модели профессиональных компетенций в сфере государственного и муниципального управления.

В.А. Мальцев рассматривает возможные модели профессионализма государственных служащих как типологии по различным наиболее приоритетным

основаниям: по уровню (федеральный, субъект федерации, муниципальная служба); по стилю мышления личности государственного служащего. Он же разработал модель типологии государственных служащих по уровню профессионализма и мотивации труда.

Другая модель разработана коллективом ученых Российской академии государственной службы. Здесь за основу берутся (функциональные) требования к деятельности, соответствие профессиональных знаний и опыта этим требованиям, а также профессиональные способности и установки деятельности [10].

Еще одна модель выработана Министерством сельского хозяйства Пермского края (табл. 1), она служит целям поиска руководителей среднего и высшего звена в данное ведомство.

Таблица 1

**Модель компетенций руководителя среднего и высшего звена**

№ п/п	Личностно-деловые качества	№ п/п	Профессиональные качества
1	2	3	4
1	Стрессоустойчивость	1	<i>Стратегическое понимание</i> и мышление – понимание стратегических целей и задач, соотнесение с ними принятых решений
2	Энергичность	2	Владение информацией – <i>понимание информационных потоков и политических процессов</i> , критичность анализа потоков СМИ
3	Инициативность	3	<i>Аналитический подход в решении задач</i> – острота анализа и восприятия, четкое видение общей задачи, соотнесение разрозненной информации, определение всех влияющих факторов на данный вопрос, определяет наиболее эффективные пути решения.
4	Уверенность в себе – способность отстаивать собственное мнение, позиции в споре	4	Инновативность – <i>разработка и внесение новых предложений на основе полученного опыта</i> , оригинальное использование существующих шаблонов, отношение к новизне
5	Убедительность в общении (харизматичность)	5	Организация и планирование – определяют приоритеты, составные части задач, <i>умеют делегировать полномочия</i>
6	Ответственность	6	<i>Нацеленность на результат</i> – определяет место принятия решения во времени, вводит инновации или адаптирует существующие процедуры для получения результата.
7	Целеустремленность	7	Ориентация на действия – <i>способность и воля к быстрому и оперативному превращению принятых решений в целенаправленную активность</i> , а также к защите выбранного способа действий от других альтернатив.

1	2	3	4
8	Гибкость – динамичность переключения с одного вида деятельности на другой, адаптивность к изменяющимся условиям.	8	Мотивация достижения – <i>готовность к столкновению с масштабными требованиями к качеству</i> , мотив к предъявлению высоких требований к собственным достижениям; большая готовность к усилиям, мотив к прогрессирующему увеличению собственных достижений.
9	Способность держать в памяти большое количество вопросов	9	Принятие решений – <i>берет на себя решение проблем</i> , не избегает ответственности.
10	Рассудительность – способность сравнивать альтернативные варианты и предлагать практические решения	10	Стиль руководства – <i>способность выбирать стиль руководства</i> и управленческого воздействия на основе анализа ситуации и особенностей решаемой задачи.
		11	Взаимодействия с коллективом – <i>способность сплотить команду для решения общих задач</i> , информирование коллектива об общих целях и задачах, открыт к идеям и предложениям окружающих.

Таким образом, можем отметить, что поиск эффективных моделей профессиональных компетенций в сфере государственного и муниципального управления, учитывающих особенности отечественной управленческой культуры, неизбежно требует анализа пригодности, творческой доработки и адаптации имеющихся в мировой и отечественной практике решений. Такой поиск является необходимой стадией становления эффективной системы государственного и муниципального управления.

Одной из таких моделей профессиональных компетенций является модель управленческих компетенций SHL<sup>1</sup>, применяемая в организациях Великобритании [1]. Модель (табл. 2) включает в себя главные факторы, определяющие наименование и определение сферы компетенций, а также черты личности, позволяющие сформировать данную компетенцию.

Таблица 2

Структура модели профессиональных компетенций SHL [1]

№ п/п	Главные факторы	Название сферы компетенций	Определение сферы компетенций	Черта личности
1	2	3	4	5
1	Стремление к власти и руководству. Общительность	<b>Лидерство и принятие решений</b>	Руководит и осуществляет лидерство. Иницирует действия, задает направление развития и берет на себя ответственность	Потребность во власти и контроле

<sup>1</sup> SHL – британская компания, являющаяся мировым лидером в сфере объективной оценки персонала PEOPLE PERFORMANCE.

1	2	3	4	5
2	Склонность к компромиссам	<b>Поддержка и кооперация</b>	Поддерживает других и показывает уважение и позитивное отношение к ним в жизненных ситуациях. Ставит людей на первое место. Работает эффективно с отдельными людьми и командой, клиентами и персоналом	Потребность в согласии
3	Общительность. Общие интеллектуальные способности	<b>Взаимодействие и презентация</b>	Эффективно общается и сотрудничает. Успешен в убеждении других и влиянии на других. Ведет себя с другими уверенно и непринужденно	Экстраверсия
4	Общие интеллектуальные способности. Готовность к новому	<b>Анализ и интерпретация</b>	Обладает ярким аналитическим образом мышления. Проникает в суть сложных проблем и вопросов. Эффективно применяет собственный опыт. Быстро осваивает новые технологии	Общий интеллект
5	Готовность к новому. Общие интеллектуальные способности	<b>Творчество и концептуализм</b>	Отлично работает в ситуациях, требующих готовности к новым идеям и действиям. Ищет новые возможности для обучения. Рассматривает ситуации и проблемы с инновационностью и креативностью. Мыслит широко и стратегически. Поддерживает и ускоряет организационные изменения.	Открытость новому
6	Добросовестность	<b>Организованность и исполнительность</b>	Планирует заранее и работает организованно. Следует инструкциям и правилам. Сконцентрирован на удовлетворении потребностей клиента и предоставляет качественную услугу или товар согласно стандартам	Обязательность
7	Эмоциональная стабильность	<b>Адаптивность и совладание</b>	Легко реагирует и адаптируется к изменениям. Эффективно справляется с давлением и преодолевает неудачи.	Эмоциональная стабильность

1	2	3	4	5
8	Стремление к успеху. Плохая способность находить компромисс	<b>Предприимчивость и качество</b>	Сфокусирован на результате и достижении своих целей. Лучше всего работает в условиях наивысшей направленности на результат и когда личный вклад очевиден.	Мотивация достижений

В отличие от модели SHL модель профессиональной компетенции S. Whiddett & S. Hooleyforde выделяет следующие типы компетенций: развитие бизнеса (личное развитие, генерирование и обоснование идей); достижение результатов (планирование, четкость менеджмента, постановка цели); анализ – работа с информацией (анализ и принятие решений); люди (работа в команде, влияние, управление отношениями) [10].

Несколько иной подход используется в модели профессиональных компетенций руководителя в США. Здесь представлены следующие сферы:

- руководство изменениями: видение будущего, осознание внешней среды, творчество и инновации, стратегическое мышление, постоянное обучение, эластичность, гибкость, мотивация на услуги;
- руководство персоналом: управление конфликтами, понимание культурных факторов, формирование команды, честность;
- управление ресурсами: управление финансами, управление человеческими ресурсами, управление технологиями;
- достижение результатов: ответственность, умение решать проблемы, предприимчивость, решительность, ориентация на потребителей, административные навыки;
- коммуникации и формирование коалиций: устные коммуникации, письменные коммуникации, ведение переговоров, создание союзов и партнерство.

Как видим, модели профессиональных компетенций в США не являются «жесткими», а состоят из сфер компетенций, которые объединяются в управленческую компетенцию. Сферы компетенций, в свою очередь, делятся на перечни профессионально-личностных качеств, необходимых американским управленцам. При этом профессиональные компетенции в США являются индивидуализированными и узкопрофильными.

Для японских же фирм важным является развитие компетенций сотрудников в той степени, в которой они могли бы соответствовать принципу «многопрофессионализма». Профессиональная компетенция японских менеджеров аналогична управленческой компетенции менеджеров в США, но отличается от последней большей насыщенностью требований к профессиональным знаниям. Это обусловлено практической реализацией в японских компаниях принципа «многопрофессиональности», что стирает грани между профессиональными компетенциями менеджеров в рамках одной организации. Таким образом, японская модель профессиональной компетенции отличается от американской большей универсальностью при применении в рамках одной организации.

Что касается профессиональных компетенций в Нидерландах, то при подборе карьерных чиновников для должностей, требующих специальных

управленческих навыков, широко используется модель «Управленческий профиль» (management profile), позволяющая подбирать нужных кандидатов на открывшиеся вакансии. Модель компетентности государственных служащих в Нидерландах включает следующие факторы:

- системное управление: видение будущего, управление по целям, формирование союзов, лидерство;
- решение проблем: анализ информации, формирование альтернатив, концептуальная гибкость, принятие решений;
- межличностные отношения: умение слушать, понимание реакции, окружающих, гибкое поведение, помощь подчиненным в профессиональном развитии;
- оперативная эффективность: инициативность, оперативный контроль, делегирование полномочий, умение сосредоточиться;
- влияние на людей: устные презентации, уверенность в себе, умение убеждать, разработка плана действий;
- личные качества: энергичность, сопротивление стрессам, мотивация на качественную работу, способность учиться;
- управление с учетом среды: осознание внешней среды, понимание политических факторов, честность и этика осознание своей роли.

Сравнение профессиональных компетенций для государственных служащих зарубежных стран показывает, что структурно они представляют собой практически идентичные модели, состав которых меняется в зависимости от специфики управленческой деятельности.

Следует также несколько слов сказать о способах оценки компетенций. При проведении процедур подбора персонала, аттестации, квалификационного экзамена, определения испытательного срока важно не только определить с набором компетенций, которыми должен обладать сотрудник, но и со способом оценки данных компетенций.

В соответствии с нормативно-правовыми документами, регламентирующими деятельность государственной гражданской службы, допустимыми считаются следующие методы оценки профессиональной компетентности государственных служащих [9]:

1. Индивидуальное собеседование в форме:

- Структурированного интервью претендента на должность с работником кадровых служб;
- Ролевого интервью в виде имитации делового взаимодействия претендента на должность с приглашенным ролевым игроком, выступающим от лица вышестоящего руководителя, руководителя одного уровня или подчиненного.

2. Анкетирование:

- заполнение опросных листов в рамках личностно-профессионального тестирования. В качестве анкеты могут предлагаться различные варианты опросников в зависимости от искомой должности (например, текст структурированного интервью с работником кадровых служб);
- опросники для проведения процедур экспертной оценки, например, в ходе аттестации для оценки управленческой подготовки претендента на должность руководителя или уровня корпоративной культуры специалиста.

3. Проведение групповых дискуссий, формы которых зависят от специфики и требований искомой должности:

- кооперативные групповые дискуссии: участники-претенденты должны за отведенное время проанализировать определенную информацию и выдать свои рекомендации;
- конкурентная групповая дискуссия: участники получают некую общую информацию и, кроме того, каждый из них располагает дополнительной информацией, известной только ему. Затем от каждого требуется «продать» свою точку зрения другим членам группы. Данная форма направлена на выявление у претендента навыков ведения переговоров и умения заключить максимально выгодную для себя сделку;
- групповая дискуссия с ролью лидера: каждому участнику в ходе обсуждения проблемных ситуаций дают возможность вести дискуссию с целью оценки его лидерских качеств.

4. Написание реферата или индивидуальная работа претендента:

- составление претендентом реферата по специальности в рамках проблемной области;
- упражнения на поиск информации: за 1-1,5 часа претенденту предлагается на основе Интернет-ресурса и одного-двух сопутствующих документов подготовить аналитическую записку (справку) по теме специальности с описанием алгоритма подготовки данного документа (содержание и план аналитической записки, перечень привлеченных информационных источников, ссылки на правовые, экономические и другие документы и т.д.);
- упражнения In-Basket: претенденту предлагается разобраться в папке документов (10-40 документов), в которых содержится информация, аналогичная той, с которой ему придется столкнуться в будущей работе, в частности, оценить полноту предлагаемого перечня документов, их содержание, алгоритм составления и т.д.

5. Тестирование:

- тест специальных знаний (30-50 вопросов): вопросы по законодательным актам, регулирующим развитие государственной политики в соответствующей области государственной службы;
- личностные тесты (для оценки личностных качеств) и тесты специальных способностей (коммуникативных, организаторских, лидерских).
- следует отметить, что в работе центров оценки и развития приоритетными являются следующие технологии оценки:
- обсуждение типичных рабочих ситуаций в процессе групповых дискуссий;
- работа один на один (различные виды интервью);
- индивидуальная работа претендента.

Фактическое содержание оценочных процедур составляет ряд упражнений, имитирующих реальные рабочие ситуации, в которых претендент имеет возможность продемонстрировать поведение, необходимое для искомой работы [10].

Оценка кандидатов на замещение вакантной должности, а также государственных служащих, проходящих аттестацию и квалификационный экзамен, осуществляется по четырем категориям: «руководители», «специалисты», «помощники, советники» и «обеспечивающие специалисты».

Поиск эффективных моделей профессиональных компетенций в сфере государственного и муниципального управления, учитывающих особенности отечественной управленческой культуры, неизбежно требует анализа пригодности, творческой доработки и адаптации, имеющихся в мировой и отечественной практике решений. Такой поиск является необходимой стадией становления эффективной системы государственного и муниципального управления.

### Список литературы

1. «*Большая восьмерка*» компетенций компании SHL [Электронный ресурс]. URL: <http://www.nikomaha.ru/bolshaya-vosmerka-kompetencij-kompanii-shl/> (дата обращения: 06.11.2012).

2. *Барциц И.Н.* Показатели эффективности государственного управления (субъективный взгляд на международные стандарты). Ч. 1 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pvlast.ru/archive/index.433.php> (дата обращения: 14.11.2012).

3. *Бирюкова Г.М.* Профессионально-коммуникативная компетентность как имиджевый фактор российских госслужащих // Учен. зап. ун-та имени П.Ф. Лесгафта. 2010. № 12 [Электронный ресурс]: URL: <http://bmsi.ru/doc/c1e3ad47-ea2e-4dfc-9577-b0535e161cf8> (дата обращения: 06.11.2012).

4. *Кудрявцева Е.И., Макалатия И.Н.* Компетенции государственного гражданского служащего как исследовательская проблема [Электронный ресурс]. 2011. URL: <http://www.ago-consult.ru/publications.htm/323> (дата обращения: 13.11.2012).

5. *Мамона М.* Равнодушные, продажные, безответственные... [Электронный ресурс]. URL: [http://gazeta.aif.ru/\\_/online/longliver/117-118/08\\_01](http://gazeta.aif.ru/_/online/longliver/117-118/08_01) (дата обращения: 20.11.2012).

6. *Модель профессиональных компетенций сотрудников как инструмент работы с персоналом* [Электронный ресурс]. URL: <http://www.smart-edu.com/stati-kompetentsii/model-professionalnyh-kompetentsiy-sotrudnikov-kak-instrument-raboty-s-personalom.html> (дата обращения: 18.11.2012).

7. *Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 081100 «Государственное и муниципальное управление» (квалификация (степень) «бакалавр»)* [Электронный ресурс]: приказ Министерства образования и науки Рос. Федерации от 17 янв. 2011 г. № 41 (в ред. Приказа Минобрнауки РФ от 31 мая 2011 г. № 1975). URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/55071014/> (дата обращения: 10.11.2012).

8. *Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 081100 «Государственное и муниципальное управление» (квалификация (степень) «магистр»)* [Электронный ресурс]: приказ Министерства образования и науки Рос. Федерации от 15 февр. 2010 г. № 123. URL: [http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow\\_DocumID\\_165597.html](http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_165597.html) (дата обращения: 10.11.2012).

9. *Степнова Л.А.* Методики тестирования, применение которых допустимо при оценке деятельности государственного служащего [Электронный ресурс]. 2010. URL: [http://www.goskadri.ru/index.php?pid=19&article\\_id=22](http://www.goskadri.ru/index.php?pid=19&article_id=22) (дата обращения: 18.11.2012).

10. *Юрьева О.В.* Модели профессиональных компетенций в сфере государственного и муниципального управления: отечественный и зарубежный опыт [Электронный ресурс]. URL: <http://www.abadawecan.ru/index.php?cat=science&id=8> (дата обращения: 14.11.2012).

УДК 331.108:352.075

**М.В. ПОЛОСУХИНА**, ст. преподаватель кафедры  
государственного и муниципального управления

Пермский филиал ФГАОУ ВПО «Национальный исследовательский университет  
«Высшая школа экономики», г. Пермь, ул. Студенческая, 38  
Электронный адрес: marina@polosukhina.com

**А.Д. ТРОНИНА**, магистрант магистерской программы «Государственное  
и муниципальное управление»

Пермский филиал ФГАОУ ВПО «Национальный исследовательский университет  
«Высшая школа экономики», г. Пермь, ул. Студенческая, 38  
Электронный адрес: tronina\_a\_d@mail.ru

## ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ПЕРСОНАЛОМ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

В статье содержится анализ особенностей управления персоналом на примере муниципальной службы. Статья раскрывает черты муниципальной службы и проблемы, с которыми она сталкивается с точки зрения управления человеческими ресурсами.

**Ключевые слова:** персонал; муниципальная служба; кадровая политика; управление; должность; функциональные направления

Современное управление на государственном уровне оказывает существенное влияние на управление территориями и ее составляющими. Особое место в структуре управления отводится местному самоуправлению, которое призвано решать профессиональные вопросы местного значения.

Решение этих задач и развитие местного самоуправления обеспечивается за счет создания институтов управления и ресурсной системы, поддерживающей их. Одним из таких институтов является муниципальная служба.

Под муниципальной службой понимается практическое участие гражданина в осуществлении целей и функций местного самоуправления посредством исполнения обязанностей и осуществления полномочий в рамках муниципальной должности.

Муниципальная служба – это «профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта). Нанимателем для муниципального служащего является муниципальное образование, от имени которого полномочия нанимателя осуществляет представитель нанимателя (работодатель)» [6, ст. 2].

Должностная структура муниципальной гражданской службы закреплена в главе 2 федерального закона № 25-ФЗ от 2 марта 2007 г. «О муниципальной службе в Российской Федерации» и предусматривает присвоение классовых чинов муниципальным служащим, которые указывают на соответствие их уровня профессиональной подготовки квалификационным требованиям для замещения должностей муниципальной службы [6].

Соответственно, весь личный состав работающих на муниципальной службе, постоянных и временных служащих, а также технически обслужи-

вающих их деятельность специалистов представляет собой персонал органа местного самоуправления. Совокупная способность персонала к эффективному исполнению должностных обязанностей, достигаемая посредством профессионального образования, практических навыков, опыта и других служебных ресурсов, представляет собой кадровый потенциал [3].

Персонал муниципальной службы осуществляет также и управленческую деятельность, которая характеризуется следующими специфическими чертами:

- для ее осуществления необходимо наличие выработанных навыков, умений, способов, средств и действий в сфере управления, анализа информации, построения коммуникационных сетей;
- она интеллектуально насыщена, направлена на получение нового качества управляемого процесса;
- ориентирована на взаимодействие внутри организации с целью функционального разделения и упорядочивания труда;
- многие элементы деятельности закреплены юридически;
- сбалансирована как единая система элементов, направлена на повышение ее эффективности.

В связи с этим необходимо отметить, что формирование профессионального и динамично развивающегося управленческого аппарата является одним из основных факторов эффективности деятельности органов местного самоуправления. Муниципальная служба нуждается во внедрении целостной системы управления персоналом, основной функцией которой является обеспечение необходимым как по качеству, так и по количеству персоналом, способным осуществить достижение ее целей.

Целью данной работы являлось исследование специфики управления персоналом в Комитете по вопросам образования администрации г. Березники (далее – Комитет). Система управления персоналом Комитета рассматривалась через взаимосвязь специфических элементов, таких как кадровая политика, отбор и найм, развитие персонала, мотивация и стимулирование, оценка и аттестация, высвобождение персонала. Персонал рассматривался как ресурс, позволяющий предопределить функционирование рабочего процесса и достижение обозначенных целей в наиболее короткие сроки и с наибольшей выгодой для организации.

Обзор литературы показал, что понятие «управление персоналом» авторы трактуют по-разному: одни делают акцент на организационную составляющую, цели и методы управления, другие уделяют особое внимание функциональной стороне понятия. Несмотря на многообразие определений, дополняющих друг друга, в них заложена одна основная идея: управление персоналом – это целостный механизм, объединяющий кадровую стратегию, различные формы кадровой работы, стиль ее проведения и состоящий из ряда взаимосвязанных элементов и регулярно осуществляющихся действий [2; 3; 4; 8; 9].

Безусловно, деятельность по построению системы управления персоналом на муниципальной службе должна основываться на ряде принципов: разделения труда; соблюдения дисциплины; профессионализма и компетентности; согласования личных и общественных интересов; справедливости и

равенства; устойчивости состава персонала; единения персонала; адаптации к новым условиям деятельности; эффективности работы.

Таким образом, система управления персоналом на муниципальной службе может рассматриваться как совокупность принципов и методов управления персоналом, с помощью которой реализуются основные функции муниципальных служащих.

Исследование системы управления персоналом Комитета осуществлялось в соответствии со следующим алгоритмом:

- 1) анализ деятельности Комитета (позволил выявить особенности организации управленческого процесса);
- 2) анализ деятельности персонала (позволил выявить функциональные обязанности муниципальных служащих);
- 3) анализ элементов системы управления персоналом (позволил выявить проблемные зоны в управлении персоналом).

В ходе работы использовались кабинетное исследование вторичной информации, включенное полевое неконтролируемое наблюдение, интервью с руководством Комитета, анкетный опрос.

На основе анализа деятельности Комитета и функциональных обязанностей муниципальных служащих мы выявили, что основной задачей служащих Комитета является обеспечение деятельности подведомственных образовательных учреждений и развитие сферы образования в городе [5; 7]. Комитет курирует 96 учреждений: 59 дошкольных образовательных учреждений, 22 школы, 11 учреждений дополнительного образования, детский оздоровительный лагерь, Муниципальную управляющую компанию, Центр аналитики и методологии образования и Центр психолого-педагогической реабилитации и коррекции.

Основной целью Комитета является «исполнение законодательства в области образования, контроль и координация деятельности муниципальных образовательных учреждений, повышение качества образования, осуществление принципов государственной, региональной и местной политики в области образования для реализации конституционных прав граждан г. Березники на образование в соответствии с их потребностями, способностями и возможностями, а также осуществление руководства деятельностью всех структурных подразделений Комитета» [7; ст. 2.1].

Для реализации данной цели служащие Комитета выполняют большое количество функций, закрепленных в Положении о Комитете, а именно: организация предоставления основных образовательных услуг; осуществление контроля за оказанием образовательных услуг на территории г. Березники; создание условий для развития образования; совершенствование качества образовательных услуг, направленных на реализацию политики государства; удовлетворение образовательных потребностей общества и личности; совершенствование подходов к материальному обеспечению системы образования; реализация кадровой политики в области образования; организация и совершенствование системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации педагогических кадров; повышение социального статуса работника образования; разработка и осуществление комплекса мер по социально-правовой защите и охране здоровья детей [7].

Таким образом, мы можем сделать вывод о наличии задач и функций, реализацию которых должна обеспечивать эффективная система управления персоналом, включающая в себя следующие основные функциональные направления: кадровое планирование, обеспечение персоналом и адаптация, развитие персонала, оценка эффективности деятельности служащих, мотивация и стимулирование, построение системы коммуникаций.

Для анализа системы управления персоналом и ее проблемных зон в Комитете нами был использован авторский опросник. С помощью данного опросника были решены следующие задачи:

- определение закономерностей работы с персоналом муниципальной службы Комитета;
- выявление проблемных зон в области управления персоналом;
- определение степени удовлетворенности муниципальными служащими своей деятельностью;
- выявление основных позиций в области работы с муниципальными служащими.

Опросник включает в себя «открытые» и «закрытые» вопросы, а также шкалы оценки степени удовлетворенности. Первый блок вопросов позволяет сопоставить стратегии в области управления организацией и в области управления персоналом, выявить стиль управления и приоритетные направления деятельности, видение Комитета его муниципальными служащими, задачи и целевые установки служащих. Этот блок вопросов раскрывает особенности кадровой политики организации, определяющей требования к персоналу и основные черты организации.

Второй блок вопросов раскрывает состояние системы управления персоналом, проблемные зоны в управлении персоналом, степень удовлетворенности служащих организацией, структурой деятельности и системой управления.

Третий блок вопросов определяет целевые группы Комитета, методы и инструменты работы кадровой службы в области управления персоналом, а также служащих в сфере прямых обязанностей, критерии оценки деятельности сотрудников компании, состояние системы коммуникаций.

В опросе приняли участие все муниципальные служащие Комитета (в составе 16 человек). Средний возраст служащих комитета составил 40 лет: 56% сотрудников Комитета – служащие в возрасте от 35 до 45 лет; 31% – в возрасте от 25 до 35 лет; 7% – в возрасте от 18 до 25 лет; 6% – от 45 лет. Таким образом, большинство сотрудников находятся в зрелом возрасте, когда уже накоплен достаточный опыт и определенный багаж знаний. Более 94% служащих – женщины.

Структура должностного состава служащих такова: 50% служащих – специалисты старших должностей муниципальной службы; 25% служащих замещают главные должности муниципальной службы; 25% служащих являются служащими ведущих должностей.

В ходе анализа данных опроса ответы были разделены на две части – ответы служащих, замещающих главные и ведущие должности муниципальной службы (8 чел.), и ответы служащих, замещающих старшие должности муниципальной службы (8 чел.). Такое разделение обусловлено тем, что служащие

первой группы относятся к управляющим должностям и имеют сотрудников в своем подчинении, в то время как служащие второй группы являются непосредственными исполнителями в структуре Комитета.

Приоритетными направлениями деятельности Комитета, по мнению служащих ведущих и главных должностей, являются повышение качества общего образования и эффективности бюджетных расходов (100%), приведение учреждений в нормативное состояние (87,5%), снижение уровня правонарушений среди несовершеннолетних (62,5%), повышение качества общего образования (87,5%), обеспечение доступности услуг дошкольного образования (100%), обеспечение безопасности образовательного процесса (62,5%). Интересным является факт наличия ответов респондентов (37,5%) о необходимости обеспечения доступности услуг дошкольного образования (рис. 1).

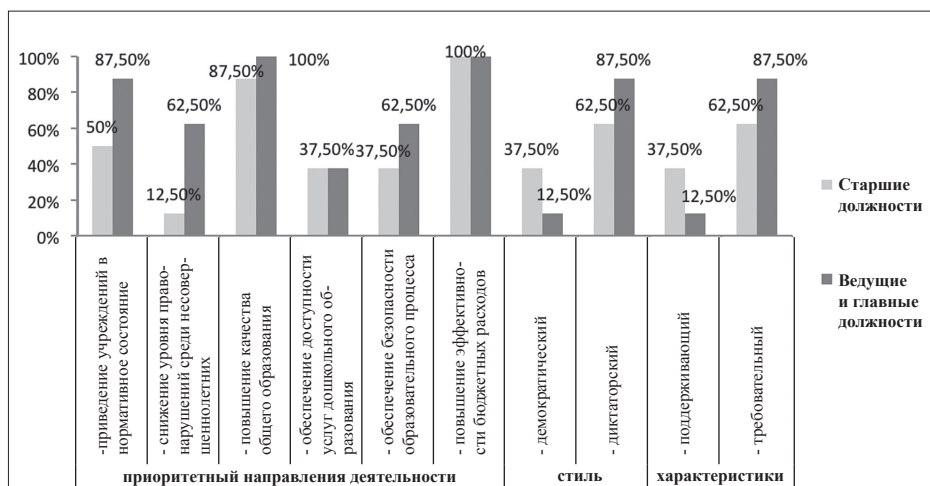


Рис. 1. Распределение мнений респондентов относительно стиля управления и приоритетных направлений деятельности компании

Как видно из рис. 1, служащие обеих групп ощущают диктаторский, требовательный стиль управления. Возможно, это объясняется тем, что деятельность муниципальной службы жестко регламентирована и сопряжена с выполнением определенного рода заданий, проектов в конкретные сроки. Что касается приоритетных направлений, то обозначенные пункты соответствуют задачам, закрепленным в Положении о Комитете, а следовательно, служащие не только ознакомлены с этим нормативами, но и принимают их.

Представления служащих ведущих и главных должностей о видении и миссии Комитета значительно шире, чем у служащих старших должностей. Это объясняется степенью информированности о целевых потребностях Комитета на более высоких должностных позициях, а также управленческим статусом.

Персонал среди основных приоритетных направлений деятельности видит оптимизацию сети образовательных учреждений и повышение среднего уровня заработной платы педагогических работников (рис. 2).

Однако из диаграммы мы можем увидеть отсутствие единства в представлениях о целях, задачах и потребностях Комитета.

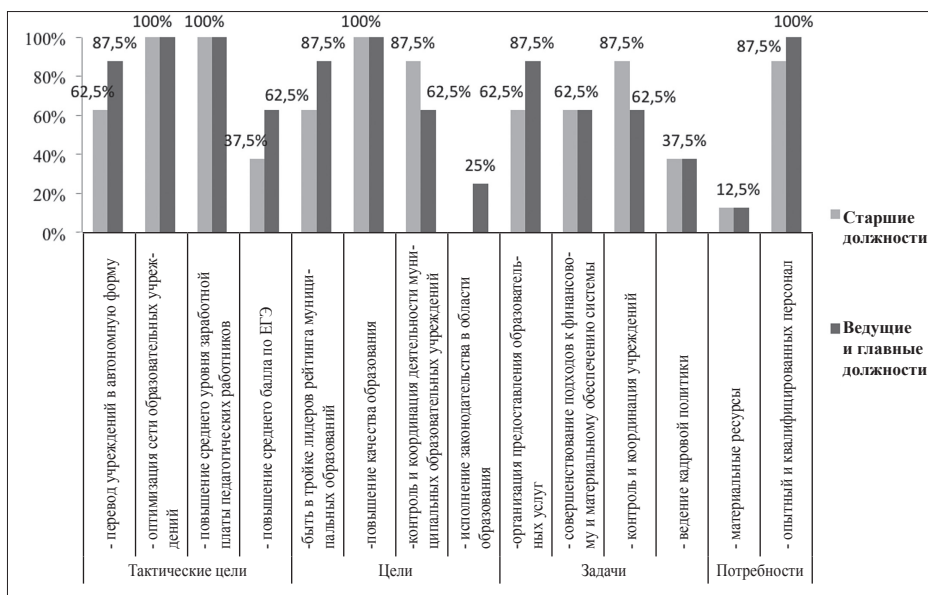


Рис. 2. Цели, задачи и потребности комитета с точки зрения служащих

Таким образом, можно сделать вывод: в Комитете представлены отдельные элементы кадровой политики, большая часть опрошенных служащих ознакомлена с формальными целями и задачами, стоящими перед Комитетом, и реализуют их в своей каждодневной деятельности. Тем не менее наблюдается негативное отношение к стилю управления комитетом, в результате чего многие служащие демотивированы и не желают проявлять инициативу.

В системе управления персоналом Комитета в качестве наиболее значимых проблем можно выделить недостаточное удовлетворение служащих системой оплаты труда, неумение сотрудников работать в команде и несоблюдение сроков исполнения задач отдельными служащими.

Результаты анализа в части необходимости изменений в системе управления персоналом представлены на рис. 3.



Рис. 3. Факторы, недостаточно используемые для повышения эффективности работы Комитета

Кроме того, были выявлены такие проблемы, как рассогласованность действий всего коллектива и исполнение обязанностей, не входящих в функционал. Главный способ избежать трудностей, по мнению персонала, – развитие неформальных отношений, разработка системы мотивации. Более того, при решении проблем служащие ведущих и главных должностей предпочитают обращаться к коллегам, в то время как служащие старших должностей предпочитают обращаться к руководителю напрямую.

Проанализировав данные по оценке удовлетворенности служащих организацией работы, структурой работы и системой управления Комитетом, мы выявили, что все опрошенные выразили готовность вести профессиональную деятельность в данной организации на имеющихся должностях, но отмечают наличие нарушений в коммуникациях, трудностей, связанных со значительными затратами времени на оформление и согласование документов, высоко оценивают степень своей загруженности работой и подчеркивают необходимость выполнения не свойственной для своего функционала работы (рис. 4).

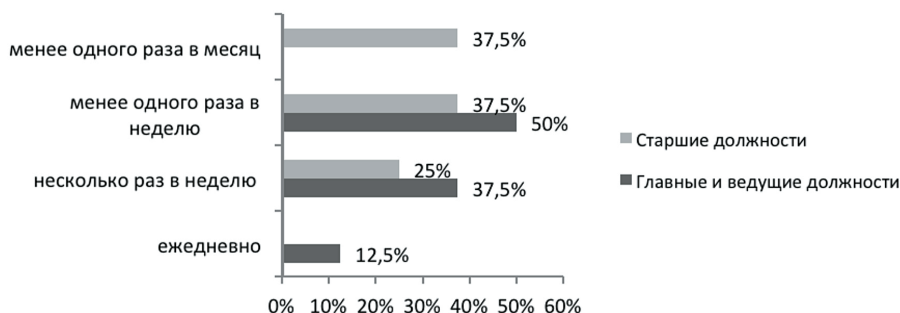


Рис. 4. Частота решения несвойственных задач

Таким образом, на основании анализа системы управления персоналом можно сделать вывод об отсутствии ее целостности и наличии отрывочных действий, направленных на контроль выполнения задач. При этом анализ удовлетворенности персонала организацией работы показал средний уровень и выявил проблемы с чрезвычайной загруженностью служащих. Более того, отмечается проблема рассогласованности действий всего коллектива. Основные трудности сопряжены с большим объемом работы и недостаточным уровнем квалификации руководителей подведомственных учреждений. Персонал Комитета теряет мотивацию к деятельности в связи с созданием жестких условий работы со стороны руководства и малой материальной и нематериальной поддержкой.

По результатам анализа системы управления Комитетом и управления персоналом можно сделать некоторые обобщенные выводы.

Кадровая политика Комитета закреплена законодательно и имеется целый ряд положений и должностных инструкций, описывающих различные функции, права и обязанности служащих. Кадровая политика определяется Положением о Комитете и диктует условия для реализации кадровых функций. Однако в ходе исследования стало известно, что служащие не справляются с возлагаемым на них объемом работы. Довольно часто им приходится задерживаться

и работать в выходные дни, которые не оплачиваются дополнительно, решать несвойственные задачи и помогать коллегам. Кроме того, ежегодно со стороны вышестоящих органов приходят распоряжения об оптимизации штата. Данный факт оказывает непосредственное влияние на процесс кадрового планирования и перераспределение функций внутри Комитета. Необходимо отметить что все служащие успешно прошли текущую аттестацию и полностью соответствуют предъявляемым квалификационным требованиям. Более того, в Пермском крае не существует норматива о необходимой численности служащих Комитета, основанного на количестве подведомственных организаций, и методики его расчета. В соответствии с федеральным законом № 25-ФЗ от 2 марта 2007 г. «О муниципальной службе в Российской Федерации» и, в частности, Положением о Комитете по вопросам образования администрации г. Березники глава города утверждает структуру и штатную численность персонала Комитета по представлению заместителя главы администрации по социальным вопросам.

Соответственно, разработка данной методики и норматива будет первым направлением по совершенствованию системы управления персоналом.

В ходе исследования было также выявлено неудовлетворение стилем управления Комитетом и «закрытостью» председателя от служащих в решении каких-либо важных и значимых вопросов. В данном случае можно отметить, что выбранный стиль является вынужденным ввиду жестких временных ограничений, устанавливаемых регионом для конкретных заданий. Однако факт того, что служащие не могут обратиться к руководителю за помощью, может негативно сказываться на всей деятельности Комитета. Соответственно, необходимо использовать в работе политику «открытых дверей», когда служащие будут иметь возможность в обозначенные часы обращаться к председателю для решения проблем. Это позволит поднять значение коммуникационных сетей, способствовать большей информированности всех участников взаимодействия и повысить степень удовлетворенности от работы.

Следующий элемент – обеспечение ресурсами, включающий в себя следующие направления: поиск, отбор, найм и адаптация персонала. Процедура конкурсного отбора выстроена и понятна. При вступлении в должность производится вводный инструктаж. Однако система привлечения кандидатов для замещения вакантных должностей не выстроена. Публикуя информацию о вакансиях, кадровая служба не получает желаемого результата и порой берет на службу не лучших, а тех, кто более или менее подходит под требования. Данная ситуация, возможно, связана с кадровым «голодом» в городе и низкой привлекательностью данной работы.

Соответственно, необходимо уделять больше внимания популяризации муниципальной службы, делать ее наиболее привлекательной, рассказывать о перспективах карьерного роста, сотрудничать с профильными учебными заведениями, обеспечивать их местами для практики. Кроме того, основным источником привлечения новых служащих должен стать кадровый резерв, которого на настоящий день нет. Таким образом, еще одним направлением совершенствования системы является разработка методики и положения о формировании кадрового резерва на базе подведомственных учреждений.

Работа с кадровым резервом является составной частью следующего элемента системы управления персоналом – развитие персонала. В Комитете хорошо работает система обучения служащих и повышения квалификации. Об этом говорят результаты анализа степени удовлетворенности сотрудников существующими методами работы с персоналом. Однако, несмотря на те перспективы карьерного роста, которые видят сами служащие, отдел кадров не предлагает никаких мероприятий для реализации данных направлений развития, в результате чего со временем служащие утрачивают интерес к работе. В данном случае необходимо организовать работу по составлению индивидуальных планов развития и карьерного роста для наиболее перспективных служащих с указанием ориентировочных сроков.

Следующий элемент системы – мотивация и стимулирование персонала – является наиболее проблемным, по результатам исследования. Несмотря на достаточно развитую систему материального поощрения, большинство служащих недовольны системой оплаты труда и в своих ответах подчеркивали ее несовершенство, отсутствие форм нематериального стимулирования. Они также выдвинули, что наиболее действенной формой нематериального стимулирования для них будут благодарности и признание, новые перспективы роста. Следует отметить, что оплата труда, в большей степени основывается не на результативности деятельности, а на статусе и выслуге лет, несмотря на то, что достижение целей в значительной степени определяется инициативностью и предприимчивостью персонала службы, его заинтересованностью в выполнении поставленных задач. Однако в зарубежных странах существует опыт оценки результативности отдельных сотрудников муниципальных и государственных служб и последующей связи ее с оплатой труда. Более того, в научных исследованиях, обобщающих этот опыт, сложились различные подходы к оценке результативности служащих, а в действующей нормативной базе заложена возможность реализации данных подходов [1].

Таким образом, направлением последующих мероприятий может стать изучение этого опыта и его адаптация для рассматриваемой муниципальной службы. Соответственно, направление совершенствования системы заключается в создании системы оплаты труда по результатам и разработке критериев оценки деятельности муниципальных служащих.

В заключение отметим, что использование современных технологий управления человеческими ресурсами является перспективным направлением развития кадрового потенциала на муниципальной службе. Данное пилотное исследование расставило основные акценты в построении системы управления персоналом. В дальнейшем это позволит сформировать проект исследования по изучению структуры и состава служащих подобных комитетов в других муниципальных образованиях, сравнению особенностей управления персоналом муниципальных служб с целью разработки методики оценки эффективности управления персоналом.

### Список литературы

1. *Божья-Воля А.А.* Оценка результативности государственных служащих руководящего состава: международный опыт и российские перспективы // *Вопр. гос. и муницип. управления.* 2009. № 2. С. 81-103.
2. *Карташова Л.В.* Управление человеческими ресурсами: учеб. пособие. М.: Инфра-М, 2010. 238 с.
3. *Кибанов А.Я.* Управление персоналом организации. М.: Инфра-М, 2005. 638 с.
4. *Комиссарова Т.А.* Управление человеческими ресурсами: учеб. пособие. М.: Дело, 2002. 312 с.
5. *О муниципальной службе в Пермском крае: закон Пермского края от 07 окт. 2011 г. № 832-ПК // Бюлл. законов Пермского края.* 2011. № 41.
6. *О муниципальной службе в Российской Федерации: федеральный закон от 02 марта 2007 г. № 25-ФЗ (ред. от 21 нояб. 2011 г. № 329-ФЗ) // Рос. газ.* 2011. 26 нояб.
7. *Положение о Комитете по вопросам образования администрации города Березники [Электронный ресурс]: решение Березниковской городской Думы от 28 сент. 2010 г. № 91.* URL: <http://kvoberezn.perm.ru/DswMedia/polojenieokvo.pdf> (дата обращения: 08.11.2012).
8. *Хабибуллина С.А.* Служба управления персоналом: от теории к практике // *Управление человеческим потенциалом.* 2009. № 02 (18). С. 130-137.
9. *Armstrong M.* *Armstrong's Handbook of Human Resources Management Practice.* London: Kogan Page, 2009. 1089 p.



# ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ

УДК 338(470+571)

П.П. ЖУРИЛО, к.э.н., соискатель кафедры финансов  
и экономического анализа

ФГКОУ ВПО «Московский университет Министерства внутренних дел  
Российской Федерации», г. Москва, ул. Академика Волгина, 12

заместитель начальника 3 научно-технического отдела

Центр оперативно-тактических исследований внутренних войск МВД России  
(при ГКВВ МВД России), г. Москва, ул. Красноказарменная, 9а  
Электронный адрес: petr0165@rambler.ru

## МЕХАНИЗМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

Эффективное обеспечение экономической безопасности России в современных условиях невозможно без создания современного механизма этой деятельности. В механизме обеспечения экономической безопасности Российской Федерации в современных условиях могут быть выделены следующие основные элементы [4, с. 68-69]:

1. Мониторинг экономики и общества в целях выявления и прогнозирования внутренних и внешних угроз экономической безопасности.

2. Выработка пороговых, предельно допустимых значений социально-экономических показателей, несоблюдение которых приводит к нестабильности и социальным конфликтам.

3. Деятельность государства по выявлению и предупреждению угроз безопасности экономики характеризуют:

Обеспечение экономической безопасности и противодействие угрозам экономической безопасности выступает одной из основополагающих задач государства на современном этапе. Экономическая безопасность как отдельная категория распространяется не только на человека, общество и государство, но и на хозяйствующие субъекты всей экономической системы. В статье рассматриваются основные элементы механизма обеспечения экономической безопасности Российской Федерации, а также особенности обеспечения экономической безопасности России в современных условиях.

**Ключевые слова:** экономическая безопасность; эффективная экономическая система; факторный анализ; инновационная направленность

- различия в национальных интересах, стремление к более полному выделению их из общих интересов, несмотря на развитие интеграционных процессов. Специфика интересов требует определения механизмов их реализации и разработки соответствующей стратегии;
- обострение экономической борьбы за пользование ресурсами из-за ограниченности природных ресурсов, разной степени обеспеченности ими отдельных стран;
- возрастание значимости фактора конкуренции в производстве и сбыте товаров, особенно в сфере финансово-банковских услуг. Умение создать необходимые условия для развития финансово-банковского сектора и отладить его четкую работу ставится в один ряд с умением создавать новые промышленные и сельскохозяйственные технологии. Вот почему рост конкурентоспособности одних стран рассматривается другими как опасность, угроза их национальным интересам.

Далее необходимо выделить особенности обеспечения экономической безопасности России в современных условиях, потенциальные возможности российской экономики:

- **во-первых**, ускорение формирования в стране институтов и механизмов, обеспечения экономической безопасности;
- **во-вторых**, изменение модели взаимодействия с мировым хозяйством, дополнившее товарообмен иными формами сотрудничества - переплетением капиталов, научно-технической кооперацией, производственной интеграцией на основе новой парадигмы отношений;
- **в-третьих**, увеличение национального дохода по сравнению с обусловленными масштабами внутреннего производства на основе роста международного оборота ресурсов и повышения его эффективности;
- **в-четвертых**, повышение производительности труда и конкурентоспособности отечественной экономики, усиление роли международного обмена как фактора сбалансированности экономического роста.

Важное место в механизме обеспечения экономической безопасности занимает ее мониторинг. При этом можно провести сопоставление фактических и пороговых данных с количественными параметрами пороговых значений экономической безопасности.

В основе функционирования механизма обеспечения экономической безопасности России должна закладываться готовность и возможность обеспечить макро и микроэкономическую стабильность под воздействием любых условий и факторов. Важную роль при обеспечении макроэкономической стабильности играет присоединение к ВТО на максимально выгодных для российской экономики условиях.

Ключевыми направлениями социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу являются: повышение благосостояния населения, снижение уровня бедности на основе динамичного и устойчивого экономического роста и повышения конкурентоспособности страны. Они нашли отражение в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года [1].

Для решения этих задач необходимо: продолжение институциональных преобразований; реализация приоритетных национальных проектов в сфере здравоохранения, образования, обеспечения жильем населения; развитие агропромышленного комплекса; создание благоприятного инвестиционного климата; проведение структурной перестройки экономики; модернизация промышленности и активизация инновационной деятельности.

Для этого требуется создание эффективной экономической системы, основанной на равной и добросовестной конкуренции, снижении избыточного вмешательства государства в деятельность хозяйствующих субъектов и повышении конкурентоспособности человека, государственных институтов и бизнеса.

Успешному социально-экономическому развитию России сегодня препятствуют:

- слабая эффективность государственного управления;
- отсутствие условий и стимулов для развития человеческого капитала;
- низкий уровень конкуренции и высокая доля нерыночного сектора;
- неравномерное осуществление реформ на региональном и муниципальном уровнях;
- низкий уровень интеграции российской экономики в международные экономические отношения;
- слабая диверсификация российской экономики, создающая высокую зависимость от мировой конъюнктуры цен на основные экспортные товары;
- инфраструктурные ограничения экономического роста [3, с. 62-64].

Избыточным и обременительным остается вмешательство органов власти в деятельность хозяйствующих субъектов. Одним из наиболее серьезных препятствий экономическому росту в России в настоящее время является слабая институциональная среда, в том числе недостаточно высокий уровень защиты прав собственности и неэффективное функционирование судебной системы. При этом государство не обеспечивает предоставление в достаточной степени высокого качества услуг. Отсутствуют эффективные механизмы гражданского контроля за принятием решений по основным направлениям социально-экономического развития.

Демографическая ситуация в стране характеризуется недостаточно высоким уровнем рождаемости, высоким уровнем смертности, неэффективным использованием миграционного потенциала, что не соответствует стратегическим интересам Российской Федерации и представляет угрозу национальной безопасности России. Численность постоянного населения Российской Федерации на 1 июня 2012 г. составила 143,1 млн чел. и с начала года увеличилась на 60,6 тыс.чел., или на 0,04% (на соответствующую дату предыдущего года наблюдалось снижение численности населения на 12,4 тыс.чел., или на 0,01%) [5].

Естественная убыль населения в январе-мае 2012 г. уменьшилась по сравнению с соответствующим периодом 2011 г. на 72,6 тыс. чел. Миграционный прирост полностью компенсировал численные потери населения и превысил их на 106,4% [5].

Сокращение численности трудоспособного населения не позволяет обеспечить формирование квалифицированных трудовых ресурсов, необходимых для развития материального и интеллектуального потенциала Российской Федерации, и способствует усилению технологической зависимости России от иностранных государств.

В целях обеспечения доступности и повышения качества медицинских, социальных и образовательных услуг требуется модернизация здравоохранения, образования и социальной сферы, направленная на обеспечение соответствия государственных гарантий медицинской помощи, образовательных стандартов, форм социальной поддержки имеющимся финансовым ресурсам.

Остается достаточно высокой доля нерыночного сектора в отдельных отраслях экономики, сохраняется непрозрачность деятельности субъектов естественных монополий, что не позволяет полностью сформировать рыночную среду.

Существующие ограничения на межрегиональное перемещение факторов производства, связанные с неразвитостью рынков жилья, капитала и транспортной инфраструктуры, снижают эффективность экономических связей между регионами Российской Федерации.

Одной из важных задач является развитие территорий, имеющих геополитическое значение и требующих разработки отдельных программ, учитывающих особенности их территориального и политического положения.

Современный этап развития мировой экономики характеризуется растущим уровнем глобализации. Важную роль играет не только объем внешнеторгового оборота, но и участие в международных экономических процессах, место российской экономики в мировых «цепочках» создания добавленной стоимости.

Российская экономика характеризуется крайне невысокой степенью диверсификации экспорта, неэффективным использованием конкурентных преимуществ в экспорте услуг и продукции наукоемких отраслей.

Необходимо изменить структуру российской экономики и снизить ее зависимость от внешнеэкономической конъюнктуры, прежде всего от конъюнктуры цен на топливно-сырьевые ресурсы.

Глобализация мировой экономики и международных производственных отношений происходит при сохранении национально-государственной формы организации экономических систем. Российское предпринимательство, получив прямой выход на мировые рынки, во многих случаях сталкивается не просто с отдельными конкурирующими компаниями, а с государственно-монополистическими структурами, противостоять которым в одиночку они оказываются неспособными.

Потребности обеспечения экономической безопасности России требуют от российской экономики развития новых отраслей специализации. Причем глобализация обуславливает особую гибкость и способность быстро перестраивать свою экономическую структуру и повышать качество выпускаемой продукции в ответ на усиление конкуренции со стороны традиционных и новых зарубежных производителей.

В серии работ Р. Хаусманна с соавторами изучается влияние экспорта на развитие экономик быстрорастущих стран. В частности, в них исследуются возможности диверсификации экспорта.

Диверсификация экономик редко осуществляется путем перемещения вверх по вертикальным производственным цепочкам. Другими словами, если страна производит ткани, то неверно думать, что естественным направлением диверсификации для нее будет производство одежды. На практике ткани и одежду производят разные страны.

Диверсификация экономики происходит в отношении тех товаров, производство которых связано с похожими требованиями к используемым ресурсам и оборудованию, человеческому капиталу и институциональной среде. То есть если страна производит настольные компьютеры, то она может освоить и производство ноутбуков, а в дальнейшем – и сотовых телефонов [7].

Используя данные о товарной структуре экспорта стран мира, Р.Хаусман и Б.Клингер построили показатель, измеряющий расстояние между товарами. Он рассчитывается как обратная величина к вероятности того, что страна экспортирует один товар при условии, что она экспортирует и другой.

Изучение поля таких товаров позволяет выделить несколько крупных товарных агломераций, в рамках которых товары расположены близко друг к другу, и, значит, диверсификация от одного товара к другому может происходить сравнительно легко. Это группы электронных товаров, тканей, одежды и продукция традиционных промышленных отраслей. Остальные товары расположены на сравнительно далеком расстоянии друг от друга, и естественным образом диверсифицировать экономику, специализирующуюся на их экспорте, будет сложно. Важнейшее место среди таких секторов занимают природные ресурсы и сельскохозяйственная продукция [8].

Группа под руководством Р. Хаусманна и независимо от них группа исследователей из Центра экономических и финансовых исследований и разработок при Российской экономической школе рассчитали расстояния между товарами экспортной специализации России. Результаты расчетов оказались одинаковыми [7].

Российский экспорт находится на периферии поля товаров, и расстояния до ближайших товаров от существующей экспортной корзины очень велики. Поэтому естественная, или «органическая», диверсификация российской экономики чрезвычайно затруднена.

При сложившейся структуре экономики необходимо искать механизмы и инструменты стимулирования инвестиций в производство не только ближайших товаров, но и находящихся в тех агломерациях, где затем можно легко осуществлять «органическую» диверсификацию. Подобные инвестиции сопряжены с большим риском, поскольку непонятно, будут ли они коммерчески прибыльными.

Сегодня необходимы государственные институты, поддерживающие гибкость экономической структуры России и стимулирующие экспериментирование (разумеется, направленное на повышение производительности) со стороны как бизнеса, так и государства в сфере институтов, поддерживающих бизнес.

Из вышесказанного следует, что для диверсификации экономики, имеющей структуру, близкую к российской, нужны два вида институтов: государственные институты, стимулирующие инвестиции в новые сферы деятельности, и частные и государственные институты, обеспечивающие работу предприятий в новых секторах на российском и глобальном рынках.

Причем структура институтов второго вида существенно зависит от той новой специализации, которая будет складываться в России. Однако можно выделить некоторые основные черты, общие для двух видов институтов. К их числу относятся:

- стимулирование инноваций и инвестиций в новые для страны отрасли и сферы деятельности, что связано с повышенным риском;
- наличие институтов, позволяющих уменьшить информационные проблемы, возникающие у бизнеса при вхождении в новые сферы деятельности или в процессе работы в них (примеры: консалтинговые услуги, бенчмаркинг, юридические услуги и т. д.);
- формирование системы защиты контрактов и прав собственности, обеспечивающей отстаивание интересов сторон даже в условиях высокой неопределенности и больших рисков;
- наличие механизмов финансирования рискованных проектов, то есть разделение финансовых рисков между различными группами инвесторов;
- создание системы подготовки и переподготовки кадров и приобретения компетенций, способной быстро перестраиваться с учетом потребностей новых сфер деятельности.

Отсутствие эффективных связей между наукой и производством не позволяет российской экономике эффективно конкурировать в высокотехнологичных отраслях - отраслях с наиболее высоким уровнем добавленной стоимости. Использование научных достижений в производстве остается на низком уровне.

В последнее время экономический рост все больше сталкивается с проблемами развития транспортной сети и энергетики. Принятые за последние годы меры, в том числе по реформированию естественных монополий, не привели к существенному увеличению инвестиций в указанные сектора экономики. Отчасти это связано с отсутствием институциональных условий, обеспечивающих прозрачность их деятельности, а также контроль за эффективным расходованием средств.

С целью решения указанных проблем Правительство Российской Федерации будет принимать меры, направленные на дальнейшее осуществление институциональных преобразований и стимулирование темпов экономического роста.

Необходимы срочные меры, направленные на совершенствование институциональной системы, в том числе создание четких и понятных «правил игры» для всех участников, обеспечивающих повышение в российском обществе уровня доверия всех субъектов экономической и политической деятельности [2, с. 78].

Особое значение для решения экономических задач имеет совершенствование судебной и правоохранительной систем.

Указанные выше инструменты механизма обеспечения экономической безопасности России создадут прочную основу для продолжения устойчивого экономического роста на долгосрочную перспективу.

Кроме того, для стимулирования экономического роста необходима реализация налоговой политики, которая должна способствовать повышению конкурентоспособности и росту деловой активности субъектов экономики, а также обеспечивать снижение для бизнеса налоговой нагрузки, в том числе снижение в среднесрочной перспективе основной ставки налога на добавленную стоимость, упрощение процедур расчетов и уплаты налогов и упорядочение налоговых проверок и отчетности.

С целью обеспечения инновационной направленности развития экономики необходимо осуществлять формирование механизмов, способствующих защите прав на интеллектуальную собственность, реализации инвестиционных и инновационных проектов в высокотехнологичных сферах экономики.

Требуется выработка эффективных мер по поддержке экспорта российской продукции, включая создание системы поддержки экспорта, аналогичной той, которая создана в странах – членах Всемирной торговой организации.

Необходима активизация таможенной политики с целью большего использования ее регулирующей, а не фискальной функции.

Особое внимание Правительства Российской Федерации в среднесрочной перспективе будет уделено реализации приоритетных национальных проектов в сфере здравоохранения, образования, обеспечения жильем населения, а также развития агропромышленного комплекса.

Должны разрабатываться инструменты, направленные на повышение эффективности программ в области социальной политики и совершенствование механизмов предоставления социальной помощи. В этой связи необходима координация деятельности всех органов власти, осуществляющих предоставление социальной помощи при реализации соответствующих программ, содействовать повышению региональной и межрегиональной трудовой мобильности.

Экономические преобразования в России выдвинули на первый план сложнейшие проблемы глубинных социально структурных процессов, динамика которых детерминирована прежде всего качественными изменениями в отношениях собственности, власти, в уровне доходов различных слоев и групп населения (таблица). В I полугодии 2012 г. объем денежных доходов населения сложился в размере 17317,4 млрд руб. и увеличился на 7,3% по сравнению с соответствующим периодом предыдущего года. Население израсходовало средств на покупку товаров и оплату услуг 13407,7 млрд руб., что на 11,1% больше, чем в I полугодии 2011 г. Сбережения за этот период составили 2271,0 млрд руб., что на 4,3% ниже, чем в аналогичном периоде предыдущего года [5].

Необходимо дальнейшее продолжение административной реформы и реформы государственной службы, которые направлены на обеспечение публичности и регламентации деятельности государственных органов власти и дальнейшее сокращение их избыточных функций.

Таблица

Основные показатели, характеризующие уровень жизни населения

Показатели	Июнь 2012 г.	В % к		I полугодие 2012 г. в % к I полугодию 2011 г.	Справочно			
		июню 2011 г.	маю 2012 г.		июнь 2011 г. в % к	июню 2010 г.	маю 2011 г.	I полугодие 2011 г. в % к I полугодию 2010 г.
Денежные доходы (в среднем на душу населения) <sup>1</sup> , руб.	23002	107,8	112,1	107,2	111,5	112,5	109,3	
Реальные располагаемые денежные доходы <sup>1</sup>		103,0	111,5	102,7	102,4	112,6	99,4	
Среднемесячная начисленная заработная плата одного работника <sup>2</sup> :								
номинальная, руб.	28232	117,7	107,0	115,6	112,0	105,9	111,8	
реальная, руб.		112,9	106,1	111,3	102,4	105,7	102,1	
Средний размер назначенных пенсий, руб.	9163	111,0	100,0	109,7	108,8	100,0	110,6	
Реальный размер назначенных пенсий, руб.		106,5	99,1	105,7	99,4	99,7	101,0	

<sup>1</sup> Предварительные данные.

<sup>2</sup> Оценка.

Для обеспечения инновационной направленности экономического роста требуется повышение роли научных исследований и разработок, превращение научного потенциала в один из основных ресурсов устойчивого экономического роста путем создания инновационной системы, формирования рынков инновационного капитала и информационно-консультационных услуг в инновационной сфере, совершенствования нормативной правовой основы защиты прав на интеллектуальную собственность, кадрового обеспечения инновационной экономики. Необходимо создавать благоприятные условия для внедрения в производство передовых технологий, включая комплексное и сбалансированное развитие инновационной инфраструктуры [6].

В целях развития российских регионов необходимо перейти от малоэффективного выравнивания экономического развития регионов к созданию условий, стимулирующих субъекты Российской Федерации и муниципальные образования к мобилизации имеющихся ресурсов экономического роста. Это должно достигаться путем повышения эффективности государственного управления, формирования и развития производственных кластеров, совершенствования межбюджетных отношений, направленного на стимулирование проведения реформ в регионах.

Для решения задач, связанных с устранением ограничений инфраструктурного и технологического характера, необходимо развивать транспортную инфраструктуру как условие устойчивого развития экономики, способствующее росту товарооборота, объемов передачи информации, производственных мощностей, изменению структуры экономики. Эта задача может быть успешно решена лишь при активном участии бизнеса.

Развитие конкуренции и сокращение нерыночного сектора будут обеспечены путем создания и совершенствования рыночных институтов, развития малого предпринимательства, обеспечения равной и добросовестной конкуренции. При общем улучшении предпринимательского климата и создании экономических стимулов для межотраслевого перетока капитала будут созданы условия для повышения привлекательности перерабатывающих отраслей промышленности и сферы услуг.

Таким образом, следует отметить, что возрастание угроз экономической безопасности России диктует необходимость повышения эффективности научно обоснованного противодействия им путем разработки современных механизмов обеспечения экономической безопасности страны.

### Список литературы

1. *Концепция* долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года [Электронный ресурс]: утв. распоряжением Правительства Рос. Федерации от 17 нояб. 2008 г. № 1662-р. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=law;n=90601> (дата обращения: 14.08.2012).

2. *Любецкий Р.В.* Совершенствование институциональной системы формирования человеческого капитала в современной России: дис. ... канд. экон. наук. М., 2008.

3. *Михайлов Л.М.* Социально-экономическое развитие России в среднесрочной и долгосрочной перспективе: анализ современных программ и концепций // Сб. науч. тр. преподавателей МАЭП. М.: МАЭП, 2007.

4. *Овсянникова Е.В.* Экономическая безопасность в системе национальной безопасности Российской Федерации в условиях глобализации: дис. ... канд. экон. наук. М.: 2008.

5. *Федеральная* служба государственной статистики (оперативная информация за январь-июнь 2012 г.) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gks.ru> (дата обращения: 01.08.2012).

6. *Харин А.А., Майборода В.П.* Инновационная экономика в России. Реалии и перспективы [Электронный ресурс]. URL: <http://aeer.cctpu.edu.ru/winn/dbreg/articles/74.doc> (дата обращения: 01.08.2012).

7. *Hausmann R., Hwang J., Rodrik D.* What You Export Matters // Journal of Economic Growth. 2007. Vol. 12, № 1.

8. *Hausmann R., Klinger B.* The Structure of the Product Space and the Evolution of Comparative Advantage. Harvard University, 2007.

А.А. УРАСОВА, к.экон.н., ст. преподаватель кафедры государственного и муниципального управления

ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15

консультант отдела программ социально-экономического развития муниципальных образований

Министерство территориального развития Пермского края, г. Пермь, бул. Гагарина, 10

Электронный адрес: annaalexandrowna@mail.ru

## ФОРМИРОВАНИЕ УСТОЙЧИВЫХ КОНКУРЕНТНЫХ ПРЕИМУЩЕСТВ: СТРАТЕГИЯ И БРЕНД

В статье раскрыто понятие бренда как объекта конфликта, уточнены его особенности как устойчивого конкурентного преимущества компании, а также содержится анализ маркетинговых стратегий, направленных на создание и развитие бренда.

*Ключевые слова:* устойчивое конкурентное преимущество; бренд; маркетинговая стратегия

Конкурентное преимущество по своему содержанию призвано обеспечивать уникальность торговой марки и удовлетворять специфические потребности клиента, поскольку стратегические факторы успеха основываются не на объективных, а на субъективно воспринимаемых

потребителем преимуществах. Основной задачей управления является идентификация и развитие потенциала компании и трансформация его в соответствующие факторы успеха.

С точки зрения стратегического менеджмента любое конкурентное преимущество призвано обеспечивать уникальность собственной торговой марки (знака) по сравнению с конкурирующими в течение длительного отрезка времени [4]. Кроме того, конкурентное преимущество должно удовлетворять специфические потребности клиента, а также строиться на специфических способностях и ресурсах предприятия, которые должны быть оригинальными по сравнению с конкурентами и которые довольно сложно имитировать.

Потребители, приобретая товар и услуги, исходят из своего мнения о ценности данного товара или услуги, которая включает в себя три составляющие: ощущаемые выгоды торговой марки компании, цена товара и издержки, связанные с владением таким товаром [3]. Соответственно, компания, предлагающая товар, обладающий более низкой ценой или издержками владения, имеет преимущество перед конкурентами.

В самом общем смысле, устойчивые конкурентные преимущества удовлетворяют четырем критериям [2]. Во-первых, они предоставляют выгоды для потребителей; во-вторых, они уникальны; в-третьих, они устойчивы, т.е. преимущество должно быть невозпроизводимо конкурентами. Кроме того, конкурентные преимущества прибыльны для фирмы.

Одним из незаменимых устойчивых конкурентных преимуществ для большинства компаний на сегодняшний день является бренд, ценность которого

основана на трех основных экономических функциях: коммуникационной, доверия и уменьшения рисков.

Бренд ориентирует покупателя на выбор продукции и услуг, позволяет быстро идентифицировать и распознавать источники товара или услуги, преодолеть избыток несущественной и компенсировать недостаток существенной информации при принятии решения. Кроме того, бренды объединяют опыт во взаимоотношениях потребителя и бренда, а также переносят на неизвестные элементы бренда знания об известных элементах.

Бренд, как конкурентное преимущество, соединяет между собой отдельные коммуникационные события (рекламу, пиар, промоушен и др.), гарантируя узнаваемость и непрерывность коммуникационного воздействия, обеспечивая меньший размер инвестиций.

Бренд способен уменьшить риск при покупке и гарантировать определенный уровень качества. Посредством идентификации бренды, идентифицирующие себя при помощи эмоционального профиля, помогают потребителю выразить определенный набор ценностей через эти бренды.

Через построение предпочтений бренд способен преодолеть схожесть продуктов, дифференцируясь в зависимости от предложений конкурентов. Также бренды уменьшают риски и затраты в связи с запуском новых продуктов и придают трансфертный потенциал другим категориям продуктов.

Потенциал ценности товара или услуги основывается на трех экономических функциях бренда: 1) создать синергию расходов; 2) создать спрос на товары и услуги; 3) обеспечить будущий спрос и уменьшить, таким образом, оперативные и финансовые риски.

Следовательно, создание подобного устойчивого конкурентного преимущества – основная задача компаний, начинающих свою деятельность на том или ином рынке.

Целью данной статьи является рассмотрение проблемы создания, сохранения и развития бренда на примере сети алкогольных магазинов «Черный доктор», развивающейся на пермском региональном рынке. Торговые сети, безотносительно к товарам и услугам, являются основным субъектом на региональных рынках, для которых определяющую роль играет бренд как таковой и брендинг как возможность сохранения конкурентного преимущества.

#### **SWOT- анализ конфликта собственников сети алкогольных магазинов «Черный доктор» (решение – в судебном порядке)**

<p><b>Сильные стороны:</b> - одна из сторон является выигравшей; получает все права на владение брендом</p>	<p><b>Слабые стороны:</b> - длительный срок разрешения ситуации; - издержки на судебный процесс</p>
<p><b>Возможности:</b> - в качестве выигравшей стороны может быть любая из сторон конфликта; - в период длительности судебных процессов пользоваться брендом могут обе стороны</p>	<p><b>Угрозы:</b> - формирование отрицательного имиджа компании</p>

В этом отношении конфликт собственников сети алкогольных магазинов «Черный доктор», произошедший в 2011 г., является по сути конфликтом по определению принадлежности бренда.

Рассмотреть основные варианты развития событий и разрешения данной ситуации с целью оценки ситуации представляется целесообразным посредством SWOT- анализа.

В качестве альтернативных решений в данном случае выступают: разрешение ситуации в судебном порядке, разрешение ситуации посредством мирового соглашения, осуществление совместного использования бренда.

Принимая решение о доведении конфликта до суда, обе стороны обрекают себя на длительное разрешение ситуации, во время которого допустимо совместное использование бренда, в условиях же постоянных конфликтов возможно формирование отрицательного имиджа компании, поскольку потребитель не ассоциирует конкретный бренд с собственником. Однако, по итогам суда, одна из сторон оказывается победившей, получает полное право владения и использования бренда. Другой стороне необходимо будет создавать и развивать новый бренд, что также требует не мало затрат.

**SWOT- анализ конфликта собственников сети алкогольных магазинов «Черный доктор» (решение – мировое соглашение)**

<p><b>Сильные стороны:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- одна из сторон является выигравшей; получает все права на владение брендом;</li> <li>- минимальный срок разрешения конфликта и минимальные издержки</li> </ul>	<p><b>Слабые стороны:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- одной из сторон необходимо создавать новый бренд</li> </ul>
<p><b>Возможности:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- каждая из сторон вправе получить определенную выгоду</li> </ul>	<p><b>Угрозы:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- велика роль субъективного фактора</li> </ul>

Наиболее легкий путь к разрешению конфликта – мировое соглашение, в ходе которого стороны идут на взаимные уступки, право на пользование брендом остается у одной из сторон. Данный вариант исключается в случае, если конфликт находится в острой фазе.

**SWOT- анализ конфликта собственников сети алкогольных магазинов «Черный доктор» (решение – совместное использование бренда)**

<p><b>Сильные стороны:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- минимальный срок разрешения конфликта и минимальные издержки;</li> <li>- обе стороны оказываются выигравшей стороной</li> </ul>	<p><b>Слабые стороны:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- постоянное контактирование сторон конфликта</li> </ul>
<p><b>Возможности:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- поиск новых решений в направлении: маркетинга; управления персоналом; сфере размещения торговых мест и др.</li> </ul>	<p><b>Угрозы:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- велика роль субъективного фактора</li> </ul>

Совместное использование бренда подразумевает сохранение прав на бренд у обоих собственников. В этом случае стороны должны будут постоянно контактировать по вопросам рекламной, маркетинговой политики, вопросам размещения торговых мест и др. В случае если конфликт проявляется в крайне острой форме, данный вариант не возможен.

Таким образом, из всех альтернативных решений в данном случае было принято решение о противостоянии в суде. После долгих судебных споров стороны обсудили вариант мирового соглашения, в результате которого права на бренд «Черный доктор» сохранились у одной из сторон. Вторая сторона вынуждена была начать работы по созданию и развитию нового бренда.

Представляется целесообразным сравнить маркетинговые стратегии двух торговых сетей: использующих развитый и известный бренд «Черный доктор», а также вновь созданный бренд «ВинНицца».

Обозначим собственников бренда «Черный доктор» – А, бренда «ВинНицца» – В.

#### **Стратегические установки в отношении брендов «Черный доктор» и «ВинНицца».**

Собственник А		Собственник В	
Сильные стороны	Угрозы	Сильные стороны	Угрозы
1. Налажены контакты с поставщиками, партнерами	1. Затраты на развитие сети и открытие доп. торговых мест	1. Перспективы развития нового бренда	1. Поиск рынков сбыта
2. Существует рынок потребителей	2. Конкуренты со схожим рынком сбыта, идентичным товаром	2. Выработка эффективных позиций в отношении ценовой политики	2. Необходимость формирования потребительского рынка
3. Нет необходимости в рекламе по развитию бренда	3. Формирование отрицательного имиджа компании	3. Формирование положительного имиджа компании	3. Необходимость проведения рекламных кампаний по развитию и позиционированию бренда
	4. Снижение потребительского спроса		4. Поиск контактов с поставщиками

Развитие существующего бренда по всем позициям является приоритетным вариантом с точки зрения маркетинга, поскольку существуют уже налаженные контакты с поставщиками, партнерами, сформирован постоянный круг потребителей. Кроме того, отсутствует необходимость в дополнительной рекламе по развитию бренда. Однако для поддержки конкурентоспособности необходимо дальнейшее развитие сети и открытие дополнительных торговых мест, поскольку появляются новые бренды, ориентированные на схожий рынок сбыта, реализующие идентичный товар. В случае успешного развития конкурентов существует вероятность

формирования отрицательного имиджа компании, как следствие, снижения потребительского спроса.

Новый бренд, подкрепленный достаточной ресурсной базой, позволяет преодолеть проблемы, связанные с рынками сбыта, контактами с поставщиками, формированием потребительского рынка, проведением рекламных кампаний. В результате возможно возникновение нового бренда, обладающего эффективными позициями в отношении ценовой политики, способного сформировать положительный имидж компании.

Таким образом, стратегии развития существующего и вновь созданного бренда обладают возможностями для ведения эффективной конкурентной борьбы на рынке. Многое зависит от ресурсного потенциала лиц, принимающих решение по выбору рыночных сегментов потребителей, ценовой политики, рекламных компаний и др. Ряд таких решений, например развитие муниципальной торговой сети, как в случае с брендом «ВинНицца», способен максимизировать результативность брендинга.

В целом, развитие торговых рынков в России тесно связано с процессом глобализации [1], что естественным образом отражается на развитии регионов. В Пермском крае торговые сети развиты в достаточной мере, что подтверждается существованием плотно размещенных торговых мест различных брендов.

### Список литературы

1. *Камоева Т.К.* О роли розничной торговли в экономике России // Проблемы соврем. экономики. 2010. № 3 (35) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.m-economy.ru/art.php?nArtId=3244> (дата обращения: 20.10.2012).
2. *Котлер Ф.* Маркетинг менеджмент. Экспресс курс. СПб.: Питер, 2006.
3. *Сидоров Д.В.* Розничные сети. Секреты эффективности и типичные ошибки при работе с ними. М.: Вершина, 2007.
4. *Уолкер У.-мл.* Маркетинговая стратегия. М.: Вершина, 2006.



## УПРАВЛЕНИЕ ИННОВАЦИЯМИ

---

---

УДК 338.24

**Н.В. ФРОЛОВА**, к.ф.-м.н., доцент кафедры информационных систем и математических методов

ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15

Электронный адрес: nvf\_psu@mail.ru

**А.В. СЕЛЯНИНОВ**, ассистент кафедры информационных систем и математических методов

ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15

Электронный адрес: aselyaninov@yandex.ru

### **ПРАКТИЧЕСКОЕ ПРИМЕНЕНИЕ ПРИНЦИПОВ ЭФФЕКТИВНОСТИ И УСТОЙЧИВОСТИ В УПРАВЛЕНИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ И РЕГИОНАЛЬНЫМИ ИННОВАЦИОННЫМИ СИСТЕМАМИ**

В последнее время в России все большую актуальность приобретает проблема определения управленческих подходов, обеспечивающих приемлемый уровень устойчивости и эффективности национальной и региональных инновационных систем. Сформированная на данный момент теоретическая и методологическая база предлагает разнообразные методы и принципы, позволяющие в той или иной степени решить эту проблему [3; 10; 11].

В то же время оценка эффективности и устойчивости функционирования инновационной системы является слабо структурированной нетривиальной проблемой. На эффективность и устойчивость инновационной системы влияют множество гетерогенных динамических факторов и внесистемных возмущений, как управляемых, так и неуправляемых. Многие предложенные методы

В статье рассматриваются понятия эффективности и устойчивости применительно к управлению инновационной системой, в том числе приводятся результаты компьютерных экспериментов в агент-ориентированной модели инновационной системы. Созданная модель позволяет провести эксперименты типа «что будет, если...» и в итоге уменьшить риск принятия неверного управленческого решения.

***Ключевые слова:** эффективность и устойчивость инновационной системы; управление инновационными системами; инновационная воронка; система поддержки принятия решений; агент-ориентированное моделирование*

и подходы недостаточно полно учитывают все инновационные процессы или деятельность всех участников инновационной системы. Более того, само понятие эффективности и устойчивости может определяться по-разному.

В самом общем виде инновационную систему можно определить как совокупность субъектов и объектов инновационной деятельности, взаимодействующих в процессе создания и реализации инновационной продукции и осуществляющих свою деятельность в рамках проводимой государством инновационной политики. Определения инновационной деятельности, инновационной продукции и инновационной политики в свою очередь раскрыты в различных нормативно-правовых актах Российской Федерации.

Далее в статье авторами последовательно анализируются концепции и инструменты оценки эффективности и устойчивости, описывается авторский подход к этой проблеме, базирующийся на понятии экономических агентов. В заключительной части статьи приводятся результаты компьютерных экспериментов в созданной авторами системе поддержки принятия решений – модели инновационной системы в агент-ориентированной среде AnyLogic [13].

### 1. Эффективность инновационной системы

Цель методов и подходов к оценке эффективности инновационной системы состоит в том, чтобы установить: как определить, оценить и измерить эффективность функционирования инновационной системы; почему инновационная система неэффективна или эффективна.

*1.1. Классический принцип финансовой эффективности – сопоставление результата и затрат*

Традиционно под эффективностью экономической системы понимают отношение полезных конечных результатов ее функционирования к затраченным для достижения этих результатов ресурсам. Это отношение может быть выражено как в денежных, так и в натуральных показателях, учитывать в качестве полученных результатов и затраченных ресурсов различные составляющие, при этом эффективность может оказаться различной для одной и той же ситуации.

С учетом этого эффективность инновационной системы можно определить как соотношение полезного результата, выражающегося в выпуске готовой инновационной продукции, и совокупности затраченных ресурсов системы, реализующей процессы появления, отбора и реализации инновационных проектов, конкурирующих за эти ресурсы внутри страны или региона.

Рассмотрим основные показатели финансово-экономической эффективности, рассчитываемые в рамках данного подхода.

Показатель	Сущность показателя
1	2
1. Интегральный эффект (Эинт)	Представляет собой величину разности результатов и инновационных затрат за расчетный период, приведенных к одному, обычно начальному году, т.е. с учетом дисконтирования результатов и затрат. Другие названия интегрального эффекта: чистый дисконтированный доход, чистая приведенная или чистая современная стоимость, чистый приведенный эффект.

1	2
2. Индекс рентабельности ( $Jr$ )	Представляет собой соотношение приведенных доходов к приведенным на эту же дату инновационным расходам. Его другие названия: индекс доходности, индекс прибыльности. Он тесно связан с интегральным эффектом. Если интегральный эффект Эинт $>0$ , то индекс рентабельности $Jr > 1$ , и наоборот. При $Jr > 1$ инновационный проект считается экономически эффективным. В противном случае ( $Jr < 1$ ) проект неэффективен. В условиях жесткого дефицита средств должно отдаваться предпочтение тем инновационным решениям, для которых наиболее высок индекс рентабельности.
3. Норма рентабельности ( $Er$ )	Представляет собой норму дисконта, при которой величина дисконтированных доходов за определенное число лет становится равной инновационным вложениям. В этом случае доходы и затраты инновационного проекта определяются путем приведения к расчетному моменту времени. Другие названия: внутренняя норма доходности, внутренняя норма прибыли, норма возврата инвестиций.
4. Период окупаемости ( $To$ )	Один из наиболее распространенных показателей оценки эффективности инвестиций. В отличие от используемого в практике показателя «срок окупаемости капитальных вложений», он также базируется не на прибыли, а на денежном потоке с приведением инвестируемых средств в инновации и суммы денежного потока к настоящей стоимости.

Для объективной оценки эффективности инновационной системы целесообразно учитывать широкий спектр всех затраченных ресурсов: средства инвесторов, расходы на высшее и послевузовское профессиональное образование, расходы технологических брокеров, расходы на управление инновационной системой, создание соответствующей нормативно-правовой базы и т.д.

Появление и, как следствие, весь дальнейший жизненный цикл инновационных проектов были бы невозможны при отсутствии затрат на образование в необходимом размере. Поток инновационных идей и проектов становится более интенсивным при увеличении расходов государства на высшее и послевузовское профессиональное образование. Формирование и повышение качества человеческого потенциала, происходящее в период обучения в вузе и при получении послевузовского образования, в значительной мере формирует прослойку квалифицированных специалистов, способных к генерации знаний. Поэтому включение этого вида инновационных расходов является критическим при определении эффективности инновационной системы страны или региона.

Технологические брокеры являются организациями, при участии которых субъекты инновационной деятельности могут получить экспертные услуги и консультации по всему спектру вопросов, относящихся к трансферу технологий, выполнению совместных научных исследований, коммерциализации разработок, созданию инновационных предприятий. Основной услугой, предоставляемой такими агентами, является активное продвижение технологий на национальный и региональные рынки и поиск инвесторов [6; 7]. Таким образом, этот вид инновационных расходов также имеет существенное значение.

Если затраты на высшее и послевузовское профессиональное образование и средства на финансирование технологических брокеров являются косвенными затратами при реализации инновационных проектов, то средства, вложенные инвестором, являются прямыми затратами.

Каждый из перечисленных видов затрат может быть также детализирован.

Традиционное определение эффективности инновационной системы, рассмотренное выше, представляется целесообразным интерпретировать шире. Например, эффективность может характеризоваться не только количественными, но и качественными показателями, такими как состояние нормативно-правовой базы в области инноваций, общественная значимость инноваций, лояльность населения к нововведениям и др.

Рассмотрим виды эффектов, наблюдаемых при функционировании инновационной системы. Речь идет о многообразии аспектов, которые необходимо учитывать при определении и оценке эффективности функционирования инновационной системы.

Вид эффекта	Что отражают показатели
1. Экономический	Учитывает в стоимостном выражении все виды результатов и затрат, обусловленных реализацией инноваций.
3. Финансовый	Расчет показателей базируется на финансовых показателях.
2. Научно-технический	Новизну, простоту, полезность, эстетичность, компактность.
4. Ресурсный	Отражает влияние инновации на объем производства и потребления того или иного вида ресурса.
5. Социальный	Учитывает социальные результаты реализации инноваций, общественную значимость идей и изобретений.
6. Экологический	Учитывает влияние инноваций на окружающую среду, в том числе: шум, электромагнитное поле, освещенность (зрительный комфорт), вибрация и т.п.

Поэтому далее мы попытались выйти за рамки классического определения эффективности и проанализировать другие аспекты, составляющие понятие «эффективности инновационной системы».

### 1.2. Система KPI – Key Performance Indicators

Для определения эффективности функционирования страны или региона может быть использована система KPI (ключевые показатели эффективности), которая позволяет оценить достижение стратегических или тактических целей в той или иной области. В данном случае такой областью является инновационная деятельность, а источником информации для построения системы KPI может быть инновационная стратегия или любой другой документ федерального или регионального значения, определяющий основные ориентиры в сфере науки и инноваций.

Инновационная стратегия страны или региона должна определять приоритетные направления, на основе которых осуществляется планирование и контроль конкретной деятельности по реализации утвержденной стратегии. Такими направлениями могут быть:

- 1) симулирование существующих компаний к использованию инноваций;
- 2) совершенствование нормативно-правовой базы инновационной деятельности;
- 3) государственная поддержка реализации инновационных проектов в стране или регионе;
- 4) развитие международного сотрудничества и привлечение внешних инвестиций (преимущественно в высокотехнологическую сферу);
- 5) развитие инфраструктуры для поддержки инноваций;
- 6) совершенствование и развитие кадрового потенциала в научно-технической и инновационных сферах.

Для каждого направления инновационной стратегии может быть разработана соответствующая система индикаторов. Например, целевыми индикаторами по первому направлению могут быть: количество инновационно-активных предприятий, удельный вес предприятий, осуществляющих технологические инновации, к общему числу предприятий, удельный вес предприятий, осуществляющих организационные инновации, к общему числу предприятий и др.

Для шестого раздела в качестве индикаторов могут выступать численность кандидатов и докторов наук, численность персонала, занятого исследованиями и разработками, доля затрат на профессиональное обучение в общем объеме издержек на рабочую силу и др.

Многие международные и российские организации разрабатывают собственные системы KPI, в рамках которых они проводят ежегодную оценку эффективности управления инновационными системами. Каждый подход отражает специфику и особенности концепций конкретных исследователей и чаще всего представляет собой комплекс базовых и расчетных индикаторов. В качестве наиболее используемых и авторитетных в мировой практике, в том числе при межстрановом сопоставлении, приведем следующие подходы к оценке эффективности инновационной сферы.

- Индекс научно-технического потенциала Всемирного экономического форума. В настоящее время наша страна занимает 108-е место в рейтинге среди 144 стран по способности создавать и внедрять инновации. В этом плане имеется значительное отставание не только от мировых лидеров (Япония, США, Сингапур), но и от других стран (Испания, Португалия, Кипр). Балльная оценка России по субиндексу «Инновации» в отчете Всемирного экономического форума 2012-2013 гг. составляет всего 3,2 из максимально возможных 7 баллов.
- Оценка технологической конкурентоспособности стран по методике американского национального научного фонда (NCF). Для России общий вывод экспертов NCF заключается в следующем: потенциальные (входные) характеристики инновационной системы России значительно превышают выходные (результативные), а значит, инновационная система России неэффективна.
- Глобальный инновационный индекс – результат исследований парижской школы INSEAD и интернет-портала World Business. Россия в 2012 г. заняла 51-е место в списке из 141 страны.
- Методика Всемирного банка в рамках программы «Знания для развития», которая оценивает готовность и возможность той или иной страны

для перехода на инновационный путь развития. Результирующими показателями являются индекс знаний и индекс экономики знаний. По итогам отчета за 2012 г. Россия занимает 55-е место, по сравнению с 2000 г. отмечается подъем на 9 позиций.

- Система показателей оценки инновационной деятельности Комиссии Европейских сообществ. Согласно отчету Комиссии Европейских сообществ Innovation Union Scoreboard 2011 эффективность инновационной системы России значительно ниже эффективности стран Европейского сообщества и только высшее образование признается экспертами достаточно эффективным.

Существуют множество других подходов к построению системы КРІ, разрабатываемых различными организациями и отдельными учеными. Например, по данным исследований, проведенным в 2009 г. общероссийской общественной организацией малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ» и «Бауман инновейшен», инновационная система России занимает 38-е место среди национальных инновационных систем других стран. Первое, второе и третье места были присвоены США, Швеции и Швейцарии соответственно.

### *1.3. Эффективность инновационной системы как «инновационной воронки»*

Если рассматривать инновационную систему в качестве «инновационной воронки», уделяя основное внимание процессам отбора и преобразования идей в конечный продукт, появления и выбытия этих идей на различных стадиях инновационного процесса, то эффективность может быть рассмотрена еще с одной позиции.

В эффективном управлении воронкой для инновационной системы любого уровня существуют две важнейшие проблемы: расширить вход воронки и до необходимого размера сузить ее горловину [1]. Иными словами, необходимо увеличивать интенсивность генерации идей о новых продуктах, процессах и технологиях, организуя при этом эффективный процесс их отбора. При этом следует организовывать инновационный процесс так, чтобы была минимальная доля отклоненных проектов по следующим причинам:

- отсутствие необходимых средств для финансирования перспективных идей и разработок;
- влияние коррупции и иных бюрократических преград;
- невостребованность реализованного инновационного проекта обществом;
- автор инновационного проекта в течение длительного промежутка времени не может найти технологического брокера (бизнес-инкубатор, центр коммерциализации технологий и т.д.) или инвестора;
- автора инновационного проекта не устроили условия контракта с технологическим брокером или инвестором и др.

В случае эффективной «инновационной воронки» разработчики и авторы инновационных идей не должны покидать инновационную систему по этим причинам и, соответственно, доля проектов, отклоненных на начальных этапах в связи с их бесперспективностью, будет стремиться к 100%.

### *1.4. Агент-ориентированный подход к оценке эффективности инновационной системы*

Эффективность «инновационной воронки» можно оценить также с точки зрения оценки деятельности экономических агентов. Поскольку значения всех показателей, характеризующих расходы или доходы инвесторов, инноваторов, бизнес-инкубаторов и других организаций, в инновационной системе страны или региона у различных экономических агентов различны, целесообразно использовать агент-ориентированный подход [2; 3]. В этом случае эффективность инновационной системы складывается как интегральный синергетический показатель результативности работы агентов на разных этапах инновационной системы и является итоговой характеристикой функционирования инновационной экономики.

При этом под агентом понимается теоретическая абстракция, используемая для представления взаимодействующих целенаправленных гетерогенных участников инновационной системы, которые принимают решения с определенной степенью самостоятельности и рациональности.

В качестве основных экономических агентов в инновационной системе представляется целесообразным рассматривать:

- авторов инновационных разработок;
- технологических брокеров (бизнес-инкубаторы, центры коммерциализации технологий и т.д.);
- инвесторов;
- правительство.

Очевидно, можно оценить как эффективность всей инновационной системы в целом ( $e_{InnovationSystem}$ ), так и эффективность отдельных экономических агентов ( $e_i$ ) или их групп. Однако простая сумма показателей эффективности всех экономических агентов в инновационной системе может быть не равна интегральной эффективности инновационной системы как целостного объекта. Или, иными словами, возможны следующие ситуации:

1)  $\sum_{i=1}^n e_i > e_{InnovationSystem}$  - слабое взаимодействие между экономическими агентами; несмотря на то, что каждый из них может функционировать эффективно, они не взаимосвязаны и действуют нескоординировано;

2)  $\sum_{i=1}^n e_i < e_{InnovationSystem}$  - появляется эффект синергии, характеризующийся тем, что суммарный эффект взаимодействия двух или более агентов существенно превосходит эффект каждого отдельного агента в виде их простой суммы.

Очевидно, что ситуация синергии является предпочтительной. Причем чем больше по величине разность  $e_{InnovationSystem} - \sum_{i=1}^n e_i$ , тем эффективнее функционирует инновационная система за счет грамотного управления, организации взаимосвязей и взаимодействия между экономическими агентами.

Этот подход позволяет объяснить, почему, несмотря на большое количество институтов, стратегий и целевых программ, составляющих основу инновационной системы России и ее регионов, их эффективность и, как следствие, эффективность инновационной системы в целом, очень низки.

В настоящее время инновационная система России представляет собой слабо интегрированную совокупность различных агентов. Она формирова-

лась постепенно, по мере осознания правительством необходимости более эффективной государственной поддержки инновационного развития экономики в целом, отдельных ее отраслей и наиболее важных направлений.

Таким образом, необходимым условием эффективного функционирования инновационной системы страны или региона с позиции агент-ориентированного подхода является наличие продуманных и грамотно организованных институциональных связей экономических агентов между собой

Кроме того, такой подход к оценке эффективности может быть легко реализован в компьютерных программах, поддерживающих концепцию агент-ориентированного моделирования (например, AnyLogic). Все экономические агенты, за исключением правительства, являются реплицируемыми, что позволяет задавать необходимое количество гетерогенных агентов одного типа одним объектом, регулировать количество реплицируемых объектов при помощи параметров, добавлять и удалять агентов во время симуляции.

## **2. Устойчивость инновационной системы**

Возрастающий интерес к исследованию феномена устойчивости обусловлен общемировыми тенденциями развития постиндустриального общества, в котором устойчивость инновационных систем является важнейшим фактором конкурентоспособности.

Современная Россия позиционирует себя в качестве активного и полноправного участника мировой экономики. В Концепции социально-экономического развития до 2020 г. общий вектор движения страны предполагает «устойчивое инновационное социально-ориентированное развитие» [4]. Однако большинство существующих научных работ посвящены проблемам устойчивости развития экономических систем в целом, при этом понятию «устойчивости инновационной системы» уделено недостаточно внимания.

Рассматривая инновационную систему как сложную систему, стремящуюся к сохранению своей устойчивости, важно отметить, что она характеризуется диалектическим единством двух разнонаправленных процессов – функционирования и развития.

Процесс функционирования предполагает определенную стабильность структуры системы и в этом смысле сдерживает процесс развития, являясь одновременно его необходимой основой. Развитие, в свою очередь, разрушает некоторые сложившиеся процессы функционирования, но при этом формирует предпосылки и условия для их более интенсивного протекания в долгосрочном периоде. Это явление Й. Шумпетер называл «конструктивным разрушением» [11].

Инновационное развитие предполагает структурное изменение целей и приоритетов функционирования системы, сопровождаемое внесением кардинальных изменений в организацию, технологию производства и управления, маркетинговую деятельность, численность и квалификационный состав персонала, систему его мотивации и т.д., и в определенный момент или промежуток времени нарушает равновесие системы в целом. При этом формируются условия для ее последующего устойчивого функционирования.

Таким образом, переход любой системы на новый уровень развития возможен только через неустойчивость. В связи с этим критерием «прорывной инновационности» системы является отсутствие устойчивости, которое является результатом единства и борьбы двух противоположных по характеру протекания процессов - функционирования и развития.

В то же время для эффективного функционирования и развития инновационных систем необходимо также наличие устойчивости, а именно такой устойчивости, когда основные параметры системы в случае воздействия возмущений, нарушающих нормальный ход бизнес-процессов, находятся в определенной, меняющейся во времени зоне (режим саморегуляции). Высшей ступенью развития является инновационное развитие, позволяющее расширить эту зону, обеспечить адаптивность к более значительным внешним воздействиям и динамическую устойчивость и, как следствие, достижение стратегических конкурентных преимуществ.

Описанный диалектический механизм представляет собой силу, удерживающую процессы инновационного развития в некотором оптимальном состоянии, не позволяющем слишком быстрое разрушение, которое ввиду своего катастрофического характера ломает всю структуру системы и тем самым лишает ее объективной основы формирования нового. Полное же отсутствие разрушающего механизма приводит к ситуации, когда старое закрывает дорогу прогрессивным изменениям.

Таким образом, феномен устойчивости инновационной системы можно определить как способность системы восстанавливаться и улучшать заданные параметры как инновационного, так и общего развития при воздействии внешних и внутренних возмущающих факторов в определенном конечном временном интервале.

### **3. Основные выводы**

В результате анализа существующих подходов к понятиям «эффективность» и «устойчивость» инновационных систем нами были сделаны следующие выводы:

1. Одним из важнейших критериев эффективности инновационной системы любого уровня, является наличие инновационной конкурентоспособной экономики, которая:

- обеспечивает устойчивое развитие и функционирование ее экономических агентов;
- способствует восприятию инноваций всеми экономическими агентами;
- демонстрирует финансовую эффективность (с позиций расчета основных показателей финансово-экономической эффективности и др.).

2. Проанализировав содержание и результаты исследований основных методик и подходов к оценке эффективности инновационных систем, мы выделили две основные причины низкой эффективности национальной инновационной системы России и инновационных систем ее регионов. Во-первых, слабое развитие инфраструктурной составляющей – комплекса взаимосвязанных обслуживающих структур или объектов, составляющих и/или обеспечивающих основу функционирования системы. Во-вторых, слабая

вовлеченность населения и бизнеса в инновационный процесс, особенности проявления российского менталитета в области восприятия и создания новшеств. Если первая причина лежит чисто в организационной плоскости и может быть устранена соответствующими управленческими решениями, то вторая лежит в основе исторического процесса формирования постсоциалистической экономики России, является во многом психологической проблемой, и не имеет однозначных путей решения.

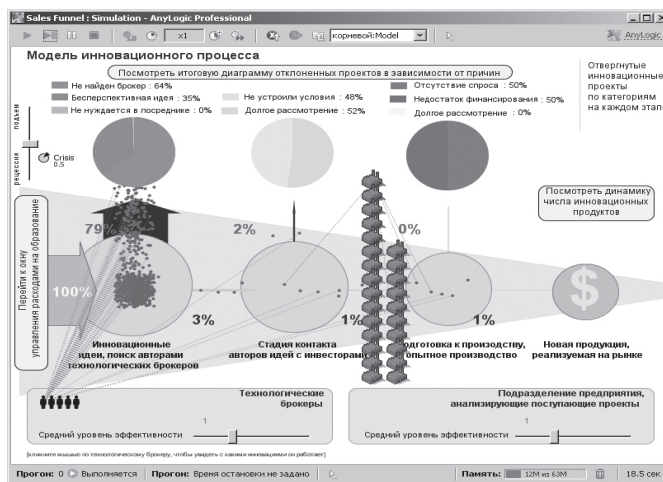
3. Важнейшим свойством инновационных систем является относительная устойчивость, которая рассматривается не как устойчивость в равновесии, а как динамическая устойчивость. Несмотря на множественность определений, большинство исследователей под устойчивостью понимают соответствие параметров системы состоянию внешней и внутренней среды, обеспечивающих ее эффективное и прогрессивное функционирование в условиях возмущающих действий. Количественная оценка устойчивости инновационных систем может базироваться на основе принципов применения критериев устойчивости Ляпунова. Для этого необходима формализация инновационной системы в форме дифференциальных уравнений и применение критериев устойчивости Гурвица, Михайлова и др. [8].

4. Инновационные системы обладают высокой степенью адаптации и саморегуляции, что предопределяет специфику теоретико-методологической базы оценки и управления их устойчивым и эффективным развитием. Поэтому нами были выделены следующие ключевые принципы оценки устойчивости инновационного развития системы.

Принцип оценки	Содержание
Системности	Учет основных системных принципов (открытость, эмерджентность, контринтуитивность, целеустремленность и др.).
Синергии	Учет возможных синергетических эффектов при оценке конечных результатов инновационного развития системы (в т.ч. нелинейности).
Достаточности информации	Учет неэнтропийной природы ряда экономических категорий (прибыль, инновация, экономическая добавленная стоимость, риск), точность измерения которых определяется количеством введенной информации, что, в свою очередь, зависит от полноты данных учета и отчетности в конкретной инновационной системе.
Использования развернутого «золотого правила экономики»	Условия устойчивости развития экономической системы во многом определяются соотношением темпов изменения различных затратных и результирующих показателей как в инновационной сфере, так и в системе в целом.
Когнитивности	Построение моделей, основанных на данных качественного и количественного типа, позволяющих учитывать факторы различного иерархического уровня и происхождения, проводить анализ в условиях неопределенности.

Моделируемости устойчивости	Использование моделей для оценки устойчивости системы (динамической, статической, структурной, финансовой); для качественного и количественного анализа риска; выбора инновационных стратегий и прогнозирования их влияния на изменение экономической ситуации в системе.
Использования теории Ляпунова	При оценке устойчивости инновационной системы в целом или ее отдельных аспектов функционирования применяются определенные принципы и закономерности математической теории устойчивости Ляпунова.
Непрерывности экономического мониторинга	Непрерывный мониторинг экономической ситуации, параметров устойчивости инновационной системы для своевременного выявления отклонений и принятия управленческих решений.
Концептуальной целостности элементов методических рекомендаций	Направления оценки устойчивости инновационной системы формируются в рамках единой концепции восстановления заданных темпов инновационного развития в расчетный промежуток времени.

Результаты проведенных исследований были положены в основу компьютерной реализации модели инновационной системы, сохраняющей логическую структуру и свойства реальных объектов инновационной системы. На рисунке представлен скриншот, иллюстрирующий интерфейс виртуальной реальности инновационной системы, разработанной авторами с использованием среды AnyLogic.



Внешний вид окна анимации модели «инновационной воронки»

Изменяя управляющие параметры, в модели можно реализовать следующие стратегии, а также их комбинации, позволяющие упорядочить множество экспериментов:

- увеличение/уменьшение число технологических брокеров;
- повышение/снижение профессионализма в работе технологических брокеров;
- улучшение/ухудшение общеэкономической ситуации;
- увеличени/снижение доли расходов на высшее профессиональное образование в общем объеме расходов федерального бюджета и другие факторы.

Запуская модель, задавая начальные условия и управляя ходом экспериментов, пользователь получает возможность изучить поведение инновационной системы, ее реакции на управляющие воздействия. С помощью разработанной модели «инновационной воронки» можно получить как качественные, так и количественные оценки эффекта воздействия на инновационную систему. Количественные оценки могут быть получены в процессе расчета параметров, численно характеризующих эффективность и устойчивость, при анализе изменения числа инновационных продуктов, реализуемых на рынке, и т.д. Качественные оценки могут базироваться, например, на анализе причин скопления инновационных идей на некоторой стадии отбора.

Для демонстрации ее возможностей охарактеризуем результаты проведенных экспериментов, которые позволяют проиллюстрировать выявленные закономерности.

Во-первых, следует отметить, что в случае эффективной работы брокеров показатели эффективности всей системы растут значительно быстрее.

Во-вторых, график индекса рентабельности представляет собой логистическую S-образную кривую. Во многих работах и экспериментальных исследованиях высказаны предположения о возможности использования S-образных кривых при моделировании процессов технологического развития и показано, что процесс диффузии инноваций описывается логистической кривой или ее модификациями [5; 8; 9; 12].

Поэтому можно говорить о том, что мы практически точно воспроизвели экономическую реальность в форме виртуальной реальности агент-ориентированной модели, формализовали и реализовали в AnyLogic реальные процессы, происходящие в инновационной системе, а значит, модель может использоваться для выработки управленческих решений.

### Список литературы

1. Баранчев В.П., Масленникова Н.П., Мишин В.М. Управление инновациями. М.: Изд-во «Юрайт», ИД «Юрайт», 2012. 711 с.
2. Бахтизин А.Р. Агент-ориентированные модели экономики. М.: Экономика, 2008. 279 с.
3. Горизонты инновационной экономики в России: право, институты, модели / под общ. ред. В.Л. Макарова. М.: ЛЕНАНД, 2010. 240 с.
4. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года [Электронный ресурс]: утв. распоряжением Правительства Рос. Федерации от 17 нояб. 2008 г. № 1662-р. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=90601> (дата обращения: 16.09.2012).

5. *Маевский В.И.* Введение в эволюционную макроэкономику. М.: Изд-во «Япония сегодня», 1997. 106 с.
6. *Методическая* поддержка центров коммерциализации технологий. Практические руководства / под ред. О. Лукши, П. Сушкова, А. Яновского. М.: ЦИПРАН РАН, 2006. 392 с. Ч. 1.
7. *Методическая* поддержка центров коммерциализации технологий. Практические руководства / под ред. А. Бретта, О. Лукши. М.: ЦИПРАН РАН, 2006. 368 с. Ч. 2.
8. *Острейковский В.А.* Анализ устойчивости и управляемости динамических систем методами теории катастроф: учеб. пособие для вузов. М.: Высш. шк., 2005.
9. *Скиба А.Н., Гарькавый В.А.* Эффект резонанса в инновационных системах – условия возникновения и экономическая интерпретация // Экономика и математические методы / Рос. акад. наук. 2011. Т. 47, № 3. С. 68-79.
10. *Сухих В.А., Урасова А.А.* Перспективы развития инновационной социально-экономической системы на региональном уровне // *Ars Administrandi*. 2012. № 2. С. 27-34.
11. *Шумпетер Й.* Теория экономического развития. М: Прогресс, 1992. 286 с.
12. *Herbert D.* Agent-Based Models of Innovation and Technological Change // *Handbook of Computational Economics* / ed. by K.L. Judd and L. Tesfatsion. Elsevier. 2005. Vol. 2. P. 1235-1272.
13. *XJ Technologies*: [офиц. сайт]. URL: <http://www.xjtek.com> (дата обращения: 01.09.2012).



# ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

УДК 354.(4)

М.Г. СУСЛОВ, д.ист.н., профессор кафедры общей отечественной истории  
ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский  
университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15  
Электронный адрес: kooi@psu.ru

## ВЗГЛЯДЫ НА ЭФФЕКТИВНОСТЬ РАБОТЫ ОРГАНОВ ВЛАСТИ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Вопрос об эффективности работы органов власти, государственного управления и местного самоуправления весьма важен в любой стране и в любое время. Чем выше эффективность, тем больше кредит доверия граждан к государству, представителям власти в центре и на местах, тем выше политическая стабильность в обществе.

Проблемы эффективности государственного управления в России и за рубежом привлекали внимание многих зарубежных [3; 6; 14; 19] и отечественных [10; 17; 18] исследователей. Это связано с тем, что в условиях глобализации расширяется и усложняется круг задач, которые должно решать государство. Все заметнее уменьшаются возможности решения этих задач как в отдельных странах, так и в глобальном мире. Ярче всего это отражает мировой экономический кризис [15].

Несмотря на значительное количество публикаций, тему нельзя отнести к числу достаточно изученных. Зарубежные страны накопили богатый опыт в изучении теории и практики решения проблем эффективности [5; 12], который представляет определенный интерес и для современной России. Эмпириче-

В статье рассматриваются взгляды отечественных и зарубежных авторов, представителей государственной власти и местного самоуправления на теорию и практику решения проблем эффективности работы органов управления за рубежом. В ней затронуты вопросы ролевых функций государства, системы показателей и путей повышения эффективности работы органов власти разных уровней в зарубежных странах. Эмпирическую базу данной статьи составили исследования ученых, а также сведения, полученные автором в ходе заседаний «круглых столов» с представителями власти за рубежом и на лекциях в «Национальной школе администрации» и других учебных заведениях и научных центрах Франции, Италии, Испании.

**Ключевые слова:** эффективность; государственное управление; глобализация; государственное регулирование; информатизация

скую базу данной статьи составили исследования отечественных и зарубежных авторов, а также участие в «круглых столах» с представителями власти за рубежом и лекции, прослушанные в «Национальной школе администрации» и других учебных заведениях и научных центрах Франции, Италии, Испании.

Что же понимают под эффективностью государственного управления за рубежом? Понятие «эффективность власти» достаточно широкое и не очень определенное. Единого мнения у представителей власти и исследователей нет, но, как правило, в понятие «эффективность» включают экономическую, социальную или политико-правовую эффективность государственного управления, способность государства вести борьбу с коррупцией [1], решать социальные вопросы [11], обеспечить использование своей власти в интересах индивида и общества в целом. Среди показателей эффективности называют и демократический политический режим.

Всемирный банк реконструкции и развития берет шесть основных показателей, отражающих эффективность государственного управления: верховенство закона, качество законодательства, эффективность работы властей и борьбу с коррупцией, учет мнения населения и подотчетность госорганов, политическую стабильность и отсутствие насилия. Чаще всего эффективность за рубежом рассматривают в широком и узком смысле. В широком смысле под эффективностью понимают то место и роль, которую играет то или иное государство в субрегиональном масштабе или в глобальном мире. Чем выше уровень развития, чем больше экономическая мощь государства, тем больше оснований говорить об эффективности системы государственного управления.

В некоторых случаях за показатель эффективности управления берут реформирование социально-экономической сферы и темпы экономического развития. Долгое время во всем мире говорили о феномене молодых «азиатских тигров». Опыт Южной Кореи является одним из наиболее ярких примеров эффективного реформирования социально-экономической сферы и превращения некогда слаборазвитой страны в одну из пятнадцати ведущих экономик мира [4; 16]. Нечто подобное сегодня являют Индия, Бразилия, Китай и ряд других стран.

Форсированное экономическое развитие в исторически кратчайшие сроки является определенным знаком качества государственного управления. Если государство входит в десятку или даже двадцатку ведущих стран мира по тем или иным показателям, то это дает определенные основания говорить об эффективности государственной политики и государственного управления.

Из общих показателей эффективности управления в том или ином государстве используются и такие достаточно общие показатели, как конкурентоспособность государства на мировом рынке и место страны в ряду других стран. К числу таких показателей относится также динамика демографических показателей [9], уровень и качество жизни граждан, мера их социальной защищенности [13].

Анализом общих критериев эффективности не исчерпывается рассматриваемая проблема. Наряду с ними используются и специфические критерии для каждой сферы управления: политической, социальной, экономической и др.

Поскольку во многих странах провозглашается цель государственной власти служить народу, то важнейшим критерием эффективности считается степень удовлетворенности народа деятельностью органов власти. Мерилом же этого является жалоба и взаимодействие граждан с органами власти. [17]. По тому, на что жалуются и как часто жалуются граждане, судят о качестве работы органов государственной власти и местного самоуправления. Жалобы являются достаточно объективным показателем того, насколько успешно работает власть.

Что касается конкретных показателей эффективности государственного управления и местного самоуправления, то используются и более определенные подходы и показатели, касающиеся деятельности отдельных служащих, целых отделов и служб. Например, во Франции органы государственного управления задавались вопросом об эффективности работы паспортной службы, занятой выдачей паспортов своим гражданам. Чтобы оценить работу данной службы, руководство решило выяснить, сколько же раз люди посещали паспортную службу, чтобы получить паспорт. Объезд по адресам граждан, получавших паспорта, показал, что некоторые приезжали по три, четыре, а иногда и по пять раз. Причины многократных приездов были разные. При сдаче документов на оформление паспорта обнаруживалось, что в наличии не все необходимые документы или не все из них оформлены правильно. Это вынуждало привозить нужные бумаги еще раз.

У некоторых была необходимость приезжать еще раз и не раз потому, что работники паспортной службы не укладывались в отведенный для оформления паспорта срок. Третий и последующие приезды были сопряжены для граждан с дополнительными потерями рабочего времени, с незапланированными расходами на транспорт, нервными нагрузками и др. Такие случаи расцениваются на Западе как показатель неэффективности работы отдельного служащего или паспортной службы в целом. Чтобы решить проблему, принимаются двойные меры. Во-первых, чтобы граждане не приезжали дополнительное количество раз, важна максимально полная информация о том, какие документы необходимо подготовить и представить для оформления паспорта, как и всяких иных документов. Эта информация должна быть доступна для граждан, т.е. размещаться в сети Интернет, на специальных стендах, в средствах массовой информации. Если граждане своевременно не получают паспорта из-за того, что служащие не справляются с объемом работы, то руководством выделяется дополнительные работники, которые обеспечивают своевременную подготовку паспортов.

Интересно и то, что руководство для повышения эффективности работы паспортной службы, высчитывает цену услуги. Для этого подсчитывают все затраты, связанные с выдачей паспортов (расходные материалы, зарплаты сотрудников и прочее), делят эту сумму на количество выданных за месяц или за год паспортов и получают цену услуги, т.е. во что обходится государству выдача одного паспорта.

Это важно для того, чтобы закладывать в бюджет более точную цифру затрат, связанных с выдачей паспортов. Поскольку ведется учет рождаемости по годам, то не трудно установить, сколько граждан в тот или иной год будут

получать паспорта. Зная цену выдачи одного паспорта, уже с большей точностью можно подсчитать общие затраты на паспортизацию населения, которую и закладывают в статьи расходов бюджета.

Эффективность управления предполагает разработку модели расчета стоимости той или иной услуги, той или иной модели функционирования органов власти. Например, госслужащим по делам службы необходимо выезжать на объекты или места событий. Для этих целей административные органы содержат парк служебных машин. Это практикуется во многих странах мира. В ряде европейских стран задался вопросом, а что экономичнее для бюджета: содержать свой автотранспорт или нанимать такси?

Чтобы выяснить, что экономичнее, т.е. эффективнее, посчитали суммарные затраты на содержание гаража, машин, зарплат водителей, стоимость техосмотра, горюче-смазочных материалов и прочих затрат. Поделили полученную сумму на количество километров, проделанных служебными автомобилями за определенное время, и получили стоимость пробега одного километра на служебной машине. Сопоставив полученный результат со стоимостью проезда одного километра на такси, выяснили, что нанимать такси для служебной поездки госслужащего гораздо экономичнее, а стало быть, и экономически эффективнее.

Такому же расчету подвергли проблему поддержания мебели в рабочем состоянии на местах работы государственных и муниципальных служащих. Затраты на содержание столяра, на покупку расходных материалов для ремонта мебели гораздо затратнее, чем ремонт офисной мебели на мебельных фабриках.

Со сложными расчетами связано решение проблемы обогрева жилья. Подавать тепло в квартиры можно с единой теплоцентрали на целый район. Можно организовать подогрев воды в доме, а можно создать систему подогрева каждой квартиры в отдельности. Расчеты показали, что перегонка теплой воды от единой теплоцентрали ведет к неизбежной потере тепла в трубах, а значит, экономичнее подогревать отдельный дом. Но обогрев всех квартир в доме тоже приводит к потере тепла, поскольку тепло равномерно подается во все квартиры, но один любит тепло, а другому нужен прохладный воздух. В последнем случае квартира будет проветриваться, что поведет к обогреву улицы, т.е. нерациональному использованию теплоносителей. Вывод из расчетов напрашивался один – надо создать систему подогрева каждой квартиры в отдельности.

Естественно, такая проблема может стоять в ряде европейских стран, где мягкий климат, но пока не в России с ее суровым климатом. Пример же показывает одно: власть ищет и находит более экономичные, а значит, и более эффективные способы решения управленческих задач.

Есть на Западе проблема и отсроченной эффективности. Органы государственной власти и местного самоуправления не торопятся избавляться от собственности. Они понимают, что органы власти на всех уровнях должны иметь ресурсы для маневра при решении неотложных задач или обострении социальных и других проблем. Этим ресурсом они считают как государственную, так и муниципальную собственность. Именно поэтому не спешат отдавать

собственность на приватизацию и часто практикуют приватизацию не собственности, а функции. Это может быть приватизация функции подачи тепла, доставки воды, пассажирских перевозок и т.д. Такая модель позволяет власти при внезапном усложнении ситуации, техногенной катастрофе или природном катаклизме проще изыскивать ресурсы для решения неотложных задач и тем показать эффективность системы управления. Как государственная, так и муниципальная собственность может быть направлена и направляется в реальности на поддержание устойчивости социально-политического положения в стране или регионе и обеспечение их экономического развития.

На эффективность работает и более четкое понимание ролевых функций государства. На Западе выделяются четыре основные ролевые функции. Первая – целеполагатель или определяющий цели общественного развития, правила, пути, формы и методы их достижения. Россия до сих пор не определилась с целями развития на перспективу. В период предвыборной кампании В.В. Путин провозглашал новую индустриализацию, что можно было воспринимать как важную цель государства. Однако после выборов эта мысль перестала звучать и цели развития России вновь стали размытыми.

Вторая функция государства – законодатель. Государство дает нормативно-правовую базу, т.е. единые правила для всех. Законодательная база в странах Запада более эффективно, чем в России, работает на общие цели государства, что повышает эффективность не только нормативно-правовой базы, но и всей системы государственного управления.

Третья – государство выступает как потребитель, имеющий немалый спрос на товары и услуги. Как потребитель, государство оказывает заметное влияние на занятость населения, на производственный сектор и развитие сферы услуг.

Четвертая – государство выступает как предприниматель. Имея бюджет, т.е. значительные финансовые ресурсы и собственность, государство осуществляет инвестиционную политику не только внутри страны, но и на международной арене, что позволяет извлекать немалую пользу от свободных и не задействованных пока капиталов. Россия придерживается несколько иного подхода. Руководство страны и некоторых регионов считает, что государство не должно вмешиваться в экономику, а потому резервные деньги стабилизационного фонда не используются в качестве инвестиций для развития отечественной экономики, чем снижается эффективность государственного управления.

Как предприниматель, государство на Западе оказывает заметное влияние на формирование конкурентной среды. Поскольку государство и власть на Западе рассматриваются как фабрика, производящая услуги, то органы государственной власти и местного самоуправления зачастую выступают конкурентами по отношению к частному сектору.

Например, населению надо оказывать услуги – подачу воды, тепла, перевозку пассажиров и т.п. Это могут организовать и осуществлять органы государственной власти, местного самоуправления и предприниматели частного сектора, а могут и предприятия смешанной формы собственности. В любом случае обозначается рынок услуг, на котором органы власти выступают за аукцион услуг. Цель же ставится одна – выяснить, кто качественнее и дешевле

может оказать ту или иную услугу населению. Это может быть государственное, муниципальное или частное, а то и смешанной формы собственности предприятие.

Общепризнанными критериями эффективности власти являются: способность властных структур на различных уровнях успешно решать экономические, социальные, финансовые, организационные и другие задачи; достигать поставленные цели; согласовывать и координировать экономические и политические интересы различных групп населения, действуя при этом в строго определенном правовом поле [2].

В целом же эффективность государственного управления определяется сбалансированной системой показателей [8], т.е. соотношением использованных ресурсов и полученных результатов в достижении стратегических целей политической системы и реализации общих государственных интересов. Эффективность – это показатель того, насколько полно усилия и ресурсы, затраченные управляющим субъектом и обществом на решение поставленных проблем, реализованы в социально значимых конечных результатах [7].

Таким образом, эффективность государственного управления определяется через понятия «общественные цели», «затраченные ресурсы» и «полученные результаты».

### Список литературы

1. Андрианов В. Бюрократия, коррупция и эффективность государственного управления. История и современность. 2-е изд. М.: Волтерс Клувер, 2011. 278 с.
2. Атаманчук И.Г. Критерии социальной эффективности управления. // Проблемы повышения эффективности гос. и муницип. управления в совр. России. Ростов н/Д, 2008.
3. Брюйн де Х. Управление по результатам в государственном секторе. М.: Ин-т комплексных стратег. исслед., 2005. 192 с.
4. Гладков И.С. Опыт антикризисного управления в Республике Корея [Электронный ресурс] // Менеджмент в России и за рубежом. 2006. № 5. URL: <http://www.mevriz.ru/annotations/2006/5/> (дата обращения: 10.09.2012).
5. Граждан В.Д. Теория управления: учеб. пособие. М: Гардарики, 2004. 418 с.
6. Друкер П. Эффективное управление / пер. с англ. М., 1998.
7. Дуран Т.В., Костин В.А. К вопросу о понятии «эффективности» в процессе управления // Научн. вестн. Урал. акад. гос. службы. 2011. № 2. С. 138-143.
8. Каплан Р.С., Нортон Д.П. Сбалансированная система показателей. От стратегии к действию. М.: Олимп-Бизнес, 2010. С. 13.
9. Костина Н.Б., Озорнина Ю.П. Эффективность деятельности органов государственной власти как фактор обеспечения безопасности и воспроизводства населения // Соц.-психол. вопр. формирования ценностей самосохранительного поведения и преемственность поколений: сб. науч. ст. / под ред. Б.Ю. Берзина. Екатеринбург, 2011. С. 74-82.

10. *Мартыненко С.В.* Инклюзивное развитие и глобализация // Эксперт. 2012. № 1. С. 113-115.
11. *Озорнина Ю.П.* Взаимосвязь экономической и социальной эффективности государственного управления // Государство, политика, социум: вызовы и стратегические приоритеты развития: междунар. конф. (Екатеринбург, 26-27 нояб. 2009 г.) сб. ст. Ч. 2 / сост. И.Д. Тургель. Екатеринбург: УрАГС, 2009. С. 258-260.
12. *Озорнина Ю.П.* К вопросу о разграничении типов эффективности государственного управления // Вестн. ВЭГУ. 2011. № 2 (52). С. 142-147.
13. *Озорнина Ю.П.* Эффективность государственного управления социальной сферой: опыт социологического исследования // Научн. вестн. Урал. акад. гос. службы. 2011. № 4(17). С. 20-30.
14. *Питерс Т., Уотермен Р.* В поисках эффективного управления / пер. с англ. М., 1986.
15. *Рубченко М.* Портрет на фоне кризиса // Эксперт. 2011. № 23. С. 70-74.
16. *Савичев Д.* Экономический рост Республики Корея: новый подход // Власть. 2012. № 4. С. 150-151.
17. *Трофимова И.Н.* Эффективность местного самоуправления в Российской Федерации и проблема гражданского участия // Ars Administrandi. 2012. № 1. С. 55-63.
18. *Шабров О.* Эффективность государственного управления в условиях постмодерна // Власть. 2010. № 5. С. 4-9.
19. *Эффективность государственного управления* / пер. с англ.; общ. ред. С.А. Батчикова, С.Ю. Глазьева. М.: Изд. АО «Консалбанкир», 1998.

# ABSTRACTS

---

---

## **STATE POLICY AND POLITICAL INSTITUTIONS: HISTORICAL AND CONTEMPORARY ISSUES**

### **Soldatova A.S. Efficiency of Administration of Russian Regions: Conceptualization and Measurement of Practices**

The article attempts to conceptualize the notion of “effective management of the regions” and to construct its measuring instruments. In this system of judgment-determinants the author analyzes and estimates the regional management practices in Russia.

*Key words: administration; territorial administration; center-region relations; political mechanisms; efficiency; optimization*

### **Magdanov P.V. The History of Corporations Before the Beginning of the XX Century**

The article is devoted to the history of corporations’ development in the period before the beginning of the XXth century when a corporation as a form of business was widely spread. Preconditions for the corporation genesis are studied; the history of corporations’ foundation as professional unions and individual proprietorships is described. Special attention is paid to the issues of formation of corporate form of law in the Russian Empire.

*Key words: corporation; corporation law; corporate management*

### **Pakhomova L.M. The Specificity of Formation and Development of Models in the System of Municipal Order**

In the article the main stages of formation of the categories of “municipal order”, “municipal customers” and “municipal needs” are regarded; the basic models created at the level of municipalities of the Perm Krai are analyzed; they are briefly characterized; the efficiency of the models of placing the municipal order is assessed.

*Key words: municipal order; municipal customers; municipal needs; models of placing the municipal order; effective models of placing the municipal order*

**ISSUES IN HUMAN POTENTIAL DEVELOPMENT MANAGEMENT****Turnyak K.V., Shakina M.A. Models of Professional Competence of State and Municipal Administration Workers in New Public Management Conditions: Domestic and Foreign Experience**

The analysis of the professional competence models within the development of the New Public Management concept is performed in the article. The problems related to the use of assignments by civil servants are investigated. In addition, the comparative analysis of the professional competence models in the sphere of public and municipal administration is carried out in the research.

*Key words: professional competencies; NPM concept; new public management; model of professional competencies; civil servants*

**Polosukhina M.V., Tronina A.D. The Ways of Improvement of the Municipal Human Resources Management System**

This article presents the analysis of the characteristics of human resources management of municipal service. The article reveals the characteristics of municipal service and challenges of human resources management.

*Key words: personnel; municipal service; personnel policy; management; functional areas*

**ECONOMIC POLICY AND ECONOMIC DEVELOPMENT MANAGEMENT****Zhurilo P.P. The Mechanism of Economic Security Provision of the Russian Federation in Modern Conditions**

Provision of economic security and resistance to economic security threats is a key objective of the state at present. Economic security as a category comprises not only man, society and state but also business entities of the whole economic system. The main elements of the mechanism of economic security provision of the Russian Federation are regarded in the article; and the specificity of economic security provision of the Russian Federation in modern conditions is also considered.

*Key words: economic security; effective economic system; factor analysis; innovative orientation*

**Urasova A.A. Formation of Steady Competitive Advantages: Strategy and Brand**

The article analyses the concept of brand as an object of conflict. It determines its characteristics as a steady competitive advantage of a company. In the article the analysis of the marketing strategies aimed at creation and development of the brand is carried out.

*Key words: steady competitive advantage; brand; marketing strategy*

**INNOVATION MANAGEMENT****Selyaninov A.V., Frolova N.V. Practical Application of Efficiency and Sustainability Principles in Management of National and Regional Innovation Systems**

The article deals with the concepts of efficiency and stability with regard to the innovative system management and considers the results of computer experiments in the innovative system agent-based model. The model applications allow to carry our experiments like “What happens if ...” and, as a result, allow to reduce risk in management decision.

*Key words: efficiency and stability of innovation system; innovation system governance; innovation funnel; decision support system; agent-based modeling*

**FOREIGN EXPERIENCE OF STATE MANAGEMENT AND INTERNATIONAL RELATIONS****Suslov M.G. Concepts of Operating Efficiency of State Authorities in Foreign Countries**

The article deals with the concepts of theory and practice of solving problems of operating efficiency of administrating authorities abroad; these are the concepts of Russian and foreign authors as representatives of state authorities and local self government. The article covers the issues of role functions of state, the rating system and the ways to improve operating efficiency of state authorities of different levels in foreign countries. The empirical data of the research includes researches of investigators and the data obtained by the author as a result of round table discussions with the authority representatives abroad and at lectures at “École nationale d’administration” and at other institutes and scientific centers of France, Italy and Spain.

*Key words: efficiency; public administration; globalization; public regulation; IT-based management*

# ОТ РЕДАКЦИОННОЙ КОЛЛЕГИИ

---

---

## УСЛОВИЯ ПУБЛИКАЦИИ И ТРЕБОВАНИЯ К ОФОРМЛЕНИЮ МАТЕРИАЛОВ В НАУЧНОМ ЖУРНАЛЕ «ARS ADMINISTRANDI»

### Общие условия опубликования

Автор предоставляет Издателю журнала (Пермский государственный национальный исследовательский университет) право на использование его статьи в составе публикаций журнала, а также на включение полнотекстовых вариантов статьи в систему «Российский индекс научного цитирования» (РИНЦ).

Право использования журнала в целом в соответствии с п. 7 ст. 1260 ГК РФ принадлежит Издателю журнала и действует бессрочно на территории Российской Федерации и за ее пределами.

Объем прав Издателя на использование журнала в целом соответствует объему принадлежащего автору исключительного права, предусмотренного ст. 1270 ГК РФ. Издатель вправе также разрешить использование Издания в целом другим лицам на определенных условиях по его усмотрению.

Авторское вознаграждение за предоставление автором Издателю указанных выше прав не выплачивается.

Автор включенной в журнал статьи сохраняет исключительное право на нее независимо от права Издателя на использование журнала в целом.

Направление автором статьи в журнал означает его согласие на использование статьи Издателем на указанных выше условиях и свидетельствует о том, что он осведомлен об условиях ее использования. В качестве такого согласия рассматривается также направляемая в редакцию справка об авторе, в том числе по электронной почте.

Редакция размещает фамилию, инициалы, ученую степень и звание, должность, место работы, электронный адрес автора, название, аннотацию, ключевые слова статьи на сайте издания.

Редакция включает полнотекстовые варианты статей в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ), а также размещает их на сайте журнала: <http://www.ars-administrandi.com>.

Гонорар за публикации не выплачивается. Плата за публикацию рукописей не взимается. Авторский экземпляр высылается автору по указанному им адресу.

Редакционная коллегия извещает, что для публикации в журнале принимается статья объемом до 40 000 знаков в электронном варианте, оформленная согласно требованиям редакционной коллегии. Полученные редколлегией статьи не возвращаются.

### **Обязательные требования для рукописей<sup>1</sup>**

Статьи представляются в электронном виде в формате MS WORD (2003 и выше). Установки: поля – 2 см; шрифт Times New Roman; размер шрифта – 14 пт; интервал – 1,5; таблицы и рисунки приводятся в основном тексте статьи, шрифт таблиц и подписей к рисункам – 12 пт.; все рисунки должны быть в черно-белом исполнении; табличные рамки не должны выделяться жирной чертой. Переносы в статье не ставятся.

В начале статьи должен быть указан автор(ы), а также его (их) ученые степень и звание, место работы, должность, адрес и e-mail.

Каждая статья должна быть снабжена краткой аннотацией на русском и английском языках (не более 1 абзаца).

К каждой статье должны быть даны ключевые слова на русском и английском языках.

Название статьи, фамилия и имя автора(ов), сведения об ученой степени и звании, месте работы, должности автора(ов) должны быть представлены как на русском, так и на английском языках.

В конце статьи помещается список литературы, который оформляется в соответствии с ГОСТ Р 7.0.5-2008 и приводится в **алфавитном порядке**. При описании статей из журналов или сборников обязательно указываются страницы, на которых помещена статья (например: *Бодров О.Г.* Экономическая свобода в условиях неопределенности // *Финансы и кредит.* 2005. № 2. С. 37-43). При ссылке на литературный источник в тексте приводится порядковый номер работы в квадратных скобках (например, [2; 3]). Если указывается страница (страницы), это оформляется следующим образом: [2, с. 312]; [3, с. 312-320]. При описании электронных ресурсов удаленного доступа (из сети Интернет) после электронного адреса необходимо в круглых скобках указать дату обращения к документу (дата обращения: 01.03.2011). На все приведенные в библиографическом списке источники должны быть ссылки в статье.

К каждой статье должны быть приложены Сведения об авторе. В данном документе должно быть отражено следующее: фамилия, имя, отчество; место работы (полное название вуза, кафедры); должность; ученая степень, ученое звание; адрес, по которому следует выслать авторский экземпляр; номер контактного телефона; адрес электронной почты; подтверждение согласия на безвозмездное размещение полнотекстового варианта статьи в системе «Российского индекса научного цитирования».

<sup>1</sup> Указанные требования содержатся:

ГОСТ Р 7.0.5-2008 Библиографическая ссылка. Общие требования и правила составления;

ГОСТ Р 7.0.7-2009 Статьи в журналах и сборниках;

Регламент включения научных журналов в Российский индекс научного цитирования. М., 2008.

В сопроводительном письме автору необходимо указать, что он согласен с условиями публикации, что данная статья ранее не публиковалась, что автор не возражает против воспроизведения данной статьи в других средствах массовой информации (включая электронные).

Все статьи рецензируются. При отклонении статьи из-за несоответствия тематике, нарушения сроков или требований оформления и при наличии отрицательной рецензии рукописи не публикуются и не возвращаются.

Желающие получить экземпляр журнала или консультацию редакционной коллегии могут обращаться по адресу: 614990, г. Пермь, ул. Букирева, 15, Пермский государственный национальный исследовательский университет, кафедра государственного и муниципального управления. Ответственный редактор – Елизавета Александровна Троицкая. Тел./факс (342) 2-396-830. Сайт: [ars-administrandi.com](http://ars-administrandi.com), e-mail: [arsadmag@yandex.ru](mailto:arsadmag@yandex.ru).



Научный журнал  
**ARS ADMINISTRANDI (Искусство управления)**  
2012. № 4

Редактор *Л.В.Хлебникова*  
Корректор *А.Н.Демидова*  
Компьютерная верстка *И.Р. Березина, Н.С. Кнутовой*

Подписано в печать 29.12.2012. Формат 70х100 1/16.  
Усл. печ. л. 8,4. Уч.-изд. л. 6,5. Тираж 500 экз. Заказ № 61770.

Редакция научного журнала «Ars Administrandi» («Искусство управления»)  
614990, Пермь, ул. Букирева, 15  
Тел. (342) 2396830  
ars-administrandi.com  
E-mail: arsadmag@yandex.ru

Отпечатано в ПК «АСТЕР»  
614041, Пермь, ул. Усольская, 15