

---

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 №ФС77-53170 от 14.03.2013 г.

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

### **РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ**

*Алтухов А.И.*, академик РАСХН, д.экон.н., проф., зав. отделом Всероссийского научно-исследовательского института экономики сельского хозяйства, Москва

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

*Запольский С.В.*, д.юрид.н., проф., зав. сектором административного права ФГБУН «Институт государства и права РАН», Москва

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

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

*Сухих В.А.*, д.экон.н., председатель Законодательного Собрания Пермского края

*Татаркин А.И.*, академик РАН, д.экон.н., проф., заслуженный деятель науки РФ, директор Института экономики УрО РАН, Екатеринбург

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

*Щерский К.*, проф., заместитель директора Института политических наук и международных 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)

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

*Антипова Т.В.*, д.экон.н.

*Блусь П.И.*, к.геогр.н.

*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.

*Новикова К.В.*, д.экон.н., доц.

*Перский Ю.К.*, д.экон.н., проф.

*Прудский В.Г.*, д.экон.н., проф.

*Пыткин А.Н.*, д.экон.н., проф.

*Суслов М.Г.*, д.ист.н., проф.



# СОДЕРЖАНИЕ

---

---

<b>I. ТЕОРИИ ПОЛИТИКИ, ЭКОНОМИКИ И УПРАВЛЕНИЯ</b>	
<b>Петров А.П.</b> Модель типологизации кластеров . . . . .	5
<b>Чикаренко И.А.</b> Оценка результативности управления устойчивым инновационным развитием территории . . . . .	17
<b>Бухвалов Н.Ю.</b> Государственная и корпоративная политика стимулирования инновационного развития крупного высокотехнологического промышленного предприятия . . . . .	29
<b>II. ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА</b>	
<b>Подобед Н.В.</b> Современное состояние и проблемы финансирования реализации государственной молодежной политики в Украине . . . . .	34
<b>Калашник Н.С.</b> Самообразование чиновников как составляющая политики управления людскими ресурсами на государственной службе (опыт Украины) . . . . .	42
<b>Ховаев С.Ю., Исопескуль О.Ю.</b> Исследование структуры потребностей врачей г. Перми и Пермского края как основы формирования адресной системы стимулирования. . . . .	53
<b>III. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ</b>	
<b>Антипова Т.В.</b> Мониторинг доходов и расходов федерального бюджета за 2005-2012 гг. . . . .	61
<b>IV. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ</b>	
<b>Булахтин М.А.</b> Борьба партии «Право и справедливость» за новую модель польской республики. . . . .	65
<b>Плотников Д.С.</b> «Европейский фактор» в российско-украинских отношениях . . . . .	75

<b>Скоропад А.В.</b> Реформирование украинской государственной службы на основе европейского опыта. . . . .	83
<b>Сивинцева О.В.</b> Инструменты NPM в институциональной среде современного Китая . . . . .	89

**V. КАФЕДРА**

<b>Смирнов В.А., Фадеева Л.А., Пунина К.А., Голубев С.В.</b> Университет и региональные (городские) сообщества: модели сосуществования и управленческие механизмы интеграции (российский и европейский опыт). . . . .	102
---	-----

<b>ABSTRACTS</b> . . . . .	117
----------------------------	-----

<b>ОТ РЕДАКЦИОННОЙ КОЛЛЕГИИ</b> . . . . .	121
---	-----



# ТЕОРИИ ПОЛИТИКИ, ЭКОНОМИКИ И УПРАВЛЕНИЯ

УДК 332.122

А.П. ПЕТРОВ, к.экон.н., депутат

Государственная Дума Российской Федерации, г. Москва, ул. Охотный ряд, 1

Электронный адрес: apetrov@duma.gov.ru

## МОДЕЛЬ ТИПОЛОГИЗАЦИИ КЛАСТЕРОВ

Современная теория рассматривает кластеры как системные объекты, которые имеют отличительные параметры, позволяющие выделять их из прочих организационных структур. При этом кластеры характеризуются многообразием форм, которые можно классифицировать и типологизировать.

Типология кластеров может проводиться с научно-познавательными и практическими целями. Если типология проводится в научно-познавательных целях, то в ее основе лежат общие качественные характеристики кластеров и/или факторов, определяющих их эффективное развитие; если же типология проводится в практических целях, то она представляет собой решение частных задач. Соответственно, комплексные типологии (теоретические типологии) позволяют получить представление о кластерной организации экономики в целом, а частные типологии (эмпирические типологии) – об отдельных кластерах. Частные типологии опираются на поиск научных способов идентификации объектов в зависимости от их сходства и различия по наиболее существенным признакам. При этом частные типологии не менее значимы, нежели комплексные, хотя они выражают субъективное мнение.

Поскольку кластер рассматривается нами как система, то, по мнению Г. Клейнера, классификация и типологизация данных структур может производиться с использованием инструментов моделирования в рамках эволюционной теории [5]. Согласно данному подходу, в качестве метода выделения частного типа кластеров можно использовать категориальную модель «Ряд

В статье показано, что по мере эволюции кластерных структур их пространственная организация, системная, функциональная и организационная сложность возрастают, формируются новые, более развитые свойства (качественные характеристики), и, соответственно, возникают новые типы кластеров. Автором разработана категориальная модель типологизации кластеров, выделена новая, зарождающаяся модель кластеров и ее отличительные признаки.

**Ключевые слова:** кластеры; типологизация; категориальная модель; специфические черты; новый тип кластеров

информационных критериев» [2; 12]. Для осуществления моделирования в качестве информационных критериев нами взяты выявленные ранее специфические черты кластера (набор признаков, который присущ любому кластеру и состав которого не меняется в процессе эволюции), объектами исследования – модели кластеров, возникшие в процессе их естественной эволюции (простой или классический промышленный кластер Портера → современный инновационный кластер → новые модели кластеров). Выбранная последовательность видов кластеров отражает результаты эмпирических исследований закономерностей развития кластерного феномена в экономике.

Каждый уровень модели состоит из ячеек: 1) содержание ячеек первого столбца, определяющего специфические черты кластера, не изменяется; 2) содержание прочих столбцов меняется, что зависит от принятых к рассмотрению моделей кластера, отличных по характеру, функциям и масштабу деятельности. Такой подход отражает последовательное обретение кластером нового, более сложного свойства. Разработанная категориальная модель типологизации кластеров представлена в таблице. При этом каждая последующая модель повторяет признаки предыдущей модели и дополняет их новыми (например, географическая концентрация участников новой модели представляет новые признаки с сохранением признаков современной модели и простой модели).

**1. Географическая концентрация и/или функциональная взаимосвязанность участников.** Для кластера, как и любой другой организации, характерно наличие занимаемой им ограниченной территории. В процессе эволюции наблюдается расширение пространства локализации предприятий кластера за счет роста числа его участников и возможностей информационного обмена. Так, классический кластер включает в себя предприятия отраслей промышленности, которые связаны через отношения покупателя-продавца или могли бы разделить общий рынок конечного продукта, использовать общую технологию, нуждаются в одинаковых природных ресурсах [9]. Поэтому данные объекты располагаются преимущественно в рамках одного города, региона. Географические границы современного кластера значительно расширились за счет включения в него новых участников, которые связаны с осуществлением процессов создания инноваций, включая обязательное проведение НИОКР, а также распространение и диффузию новшеств. Соответственно, уровень географической концентрации участников кластера существенно снизился, они стали располагаться на территории ряда регионов и даже других стран. Однако для достижения целей технологического лидерования на мировых рынках традиционные инновационно-промышленные кластеры также постепенно эволюционируют, трансформируясь в «глобально-конкурентные кластеры нового типа» [14]. Такие кластеры характеризуются как экстерриториальные, т.е. практически не имеющие территориальных границ.

**2. Специализация фирм-субъектов кластера.** Каждая экономическая система создает какой-либо продукт или услугу. Классические кластеры ориентированы на выпуск сходной продукции или реализацию аналогичных процессов производства. Результатом их деятельности можно назвать производство товаров или оказание услуг (производственные кластеры), проведение

Таблица

## Категориальная модель типологизации кластеров

Специфические черты кластера	Модели (виды) кластеров			Новая
	Простая (классический промышленный кластер)	Современная (инновационный кластер)	3	
1. Географическая концентрация и/или функциональная взаимосвязанность участников	Локализваны на небольшой территории, в рамках города, региона	Локализваны на территории ряда регионов, страны	4	Выходят за границы страны (имеют глобальные охват)
2. Специализация фирм-субъектов кластера	Выпуск конкретного продукта (оказание услуги)	Производство совокупного инновационного продукта (услуги), соответствующего лучшим мировым аналогам		Производство инновационно-ориентированной продукции, которая будет востребована в перспективе ближайших 10-20 лет; предоставление высокотехнологичных социально значимых услуг
3. Множество участвующих экономических агентов	Крупные производственные компании, составляющие ядро кластера, а также фирмы малого и среднего размера, научно-исследовательские и образовательные учреждения, органы государственного управления, инфраструктурные компании и т.д.	Объекты инновационной инфраструктуры (технопарки, бизнес-инкубаторы, венчурные фонды и др.)		Прочие инновационные кластеры, наукограды, государственные компании и холдинги

1	2	3	4
4. Конкуренция и кооперация в кластере	Равнозначная роль конкуренции и кооперации	Возрастание роли кооперации	Изменение характера конкуренции в связи с усложнением и разветвлением горизонтальных кооперационных связей
5. Ресурсная, инновационная, информационная и инфраструктурная связанность участников кластера	Ресурсная, инфраструктурная и информационная связанность преимущественно внутренняя, определяется географической близостью участников кластера. Инновационная связанность слабая; инновационной активностью отличаются отдельные предприятия кластера	Ресурсная и информационная связанность является внешней и внутренней, определяется укреплением межфирменного обмена. Инновационная связанность высокая, благодаря включению в кластер всей технологической цепочки от генерации научных знаний до диффузии инноваций	Расширение внешнего ресурсного и информационного полей в связи с экстерриториальностью кластера. Инновационная связанность высокая, обеспеченная взаимодействием с зарубежными и отечественными технологическими платформами
6. Социальная встроенность	Социальное партнерство кластера с территорией в рамках повышения занятости населения. Эффективная перезанятость населения	Социальное партнерство в области развития системы сквозного профиля-эктов социальной инфраструктуры. Создание бизнес- и творческих союзов внутри кластера	Формирование социальных кластеров. Поощрение развития творческих личностей, предпринимательской инициативы. Возрастание роли лидера
7. Особый жизненный цикл кластера	Зависит от жизненного цикла ядерных предприятий (не всегда совпадает с жизненным циклом товара), с возможностью разворачивания новых ветвей развития на любой из стадий жизненного цикла	Зависит от жизненного цикла базовых инноваций, с возможностью разворачивания новых ветвей развития на любой из стадий жизненного цикла	Зависит от жизненного цикла сектора экономики, с возможностью разворачивания новых направлений развития на любой из стадий жизненного цикла в соответствии с мега-трендами
8. Наличие специфических активов	Специфичность местоположения, специфичность физических активов, специфичность человеческих активов и целевые активы	Специфичность нематериальных и человеческих активов, временная специфичность	Специфичность человеческих активов, репутационная и временная специфичность, специфичность собственных ресурсов и процессов. Специфические активы трансформируются в стратегические

исследований (исследовательские кластеры), обучение (образовательные кластеры) и др.

Инновационным кластерам принадлежит важнейшая роль в решении задач модернизации экономики. Говоря о них, можно выделить две взаимодополняющие стратегии развития: 1) направленную на повышение уровня использования знаний; 2) направленную на создание новых сетей сотрудничества внутри кластера. Результатом реализации таких стратегий является особая форма инноваций – «совокупный инновационный продукт». Следует отметить еще одно отличие инновационных кластеров от традиционных промышленных, которое характеризуется созданием в их рамках преимущественно импортозамещающей и/или экспортно-ориентированной продукции и технологий.

Новые формы кластеров, охватывающих глобальные территории, предназначены для производства инновационно-ориентированной продукции, которая будет востребована в перспективе ближайших 10-20 лет. Кроме того, отмечается рост значимости социальных товаров и услуг. Необходимость в инновационно-ориентированной продукции определяется на основе анализа выявленных в научно-технологическом прогнозе мега-трендов (революционных трендов изменений технологий в будущем). По такому пути идут крупнейшие мировые корпорации при разработке стратегий развития. Рост значимости социальных услуг предопределен развитием высокотехнологичной медицины и расширением сферы частно-государственного партнерства (ЧГП).

Тем самым кластеры эволюционируют в сторону формирования таких структур, которые обеспечивают рост конкурентоспособности национальной экономики на глобальном рынке, повышение качества и уровня жизни.

**3. Множество участвующих экономических агентов.** В процессе эволюции возрастает количество резидентов кластера и изменяется их качественный состав. Простые модели кластеров характеризуются наличием отдельных самостоятельных компаний, ориентированных на создание продукта и сопровождение его производства. В процессе эволюционирования кластеры, с целью достижения устойчивости во времени и в пространстве, стали представлять собой сложносоставные социально-экономические образования. Участниками инновационного кластера рассматриваются объекты инновационной инфраструктуры, такие как научные и производственные парки, бизнес-инкубаторы, венчурные фонды. Глобально-конкурентные кластеры являются уже участниками межкластерного взаимодействия, интегрируя в качестве резидентов прочие инновационные кластеры. Кроме того, они объединяют ресурсы наукоградов, крупных государственных компаний и холдингов.

**4. Конкуренция и кооперация.** Несмотря на то, что в кластере всегда протекают эти процессы, их влияние на эффективность деятельности резидентов во временном аспекте может быть оценено не однозначно.

В классическом и инновационном кластерах между его участниками существует конкуренция, а также взаимосвязи на основе обмена базовыми ресурсами, информацией, знаниями, технологией, квалифицированным персоналом и др. Конкуренция возникает при распределении общих ресурсов между предприятиями, кооперация – в процессе трансформации изобретений в инновации, а инноваций в конкурентные преимущества. Кооперация «вниз»,

в рамках цепочки добавленной стоимости, согласно М. Портеру, представляет собой «процесс самоусиления» кластера. Кооперационные связи «вверх» (от конечного потребителя к производителю) позволяют планировать производство соответственно спросу, что стимулирует прогрессивное развитие кластера. Кооперация по горизонтали дает возможность компаниям-участникам кластера получать дополнительные конкурентные преимущества за счет диверсификации бизнеса.

Поэтому в классическом кластере роль данных процессов практически равнозначна: 1) конкуренция позволяет в условиях юридической независимости резидентов вести борьбу за эффективное распределение ресурсов; 2) кооперация способствует экономии времени за счет гарантированных поставок «до двери», снижению затрат, привлечению инвестиций, получению гарантии сбыта производимого продукта. При этом базовые производственные процессы выступают ядром развития вертикальных и горизонтальных связей.

В инновационном кластере роль конкуренции менее значительная. В отличие от традиционных, они представляют собой систему тесных взаимосвязей не только между фирмами, их поставщиками и клиентами, но и институтами знаний, среди которых крупные исследовательские центры и университеты. Объединение в кластер на основе преимущественно вертикальной интеграции формирует не спонтанную концентрацию разнообразных научных и технологических изобретений, а определенную систему распространения новых знаний и технологий. Такая систематизация снижает уровень дублирования производств и услуг в кластере, каждая компания стремится занять определенное место в производственной цепочке (от создания продукта до его производства и вывода на рынок), эффективно использовать внутренние и мобилизовать внешние ресурсы. Главным в структуре кластера, по мнению М. Афанасьева и Л. Мясниковой, становятся распространение инноваций на всю цепочку создания стоимости и наличие единого логистического окна для взаимодействия с внешней средой [1]. От эффективности организации процесса кооперации между резидентами зависит конкурентоспособность всего инновационного кластера.

Конкуренция в таком кластере существует за доступ к передовым источникам научных знаний и высоким технологиям, а также инвестиционным ресурсам. В инновационных кластерах осуществляется непрерывное взаимодействие на конкурентной основе финансового и интеллектуального капиталов.

В новых моделях кластеров усложняются и разветвляются кооперационные горизонтальные связи. Для ее достижения, в условиях глобальной межрегиональной конкуренции, весьма эффективным является использование зарубежных ресурсов, когда, как пишет О.А. Матвеева, «для укрепления уникальности кластера и расширения его возможностей партнерские сделки заключаются с иностранными фирмами и университетами. Использование внешних ресурсов (привлечение иностранных партнеров в кластер) привносит новые элементы и идеи в кластер, что позволяет и дальше углублять его уникальность» [8]. Еще одной особенностью новых кластеров является высокая интегрированность резидентов кластера, при этом конкурентоспособность кластеров основана на высокоразвитых поддерживающих и смежных

секторах, что, с точки зрения А.Я. Уваровой, «требуется наличия комплексной политики их развития, предусматривающей одновременное создание кластеров технологически сопряженных производств и соответствующей им сферы потребления и культуры управления» [14]. В результате усиления такой кооперации конкурентные преимущества участников кластера и кластера в целом становятся длительными и устойчивыми, а внутрикластерные конкурентные преимущества оказываются значимыми в международном масштабе.

**5. Ресурсная, инновационная, информационная и инфраструктурная связанность участников кластера.** Между предприятиями кластера существуют многоаспектные и, как правило, неформальные связи.

Для классических кластеров важной формой связанности предприятий является ресурсная. Достижению эффективности аккумулирования и использования ресурсов способствует информационное взаимодействие как результат организационной, социальной и институциональной близости участников. Такую информационную связанность условно делят на внутреннюю (межфирменную) и внешнюю [4]. Внутренняя связанность в классических кластерах преобладает над внешней. Внутренние связи обычно персонифицированы или подкреплены регулярными личными контактами, возникающими в результате мобильности персонала, участия в совместных мероприятиях, в процессе проведения исследований, осуществления контактов с потребителями и контрагентами, подобными компаниями и т.д. Они сопровождают осуществление сделок купли-продажи и совместных проектов. Результатом внешней связанности является формирование синергии от реализации сделок купли-продажи между кластером и предприятиями региона, выполнения последними субконтрактных и сборочных работ.

Для инновационных кластеров характерна высокая технологическая связанность, которая позволяет получать инновационный продукт или услугу. Информация, получаемая извне, а также в процессе проведения совместных исследований и реализации проектов является доминирующим источником происхождения инноваций. Поэтому данный кластер обладает открытостью к внешней информации наряду с высокой внутренней связанностью. Внутренняя связанность определяется наличием эмерджентных свойств и способности кластера к самоорганизации. Механизмами ее реализации могут быть обозначены со-обучение, со-финансирование, со-созидание и со-производство ценности. В целом внешняя и внутренняя информационная связанность участников кластера рассматривается как их базовые конкурентные преимущества, проявляющиеся в процессе достижения инновационного синергизма.

Сетевая природа гиперконкурентной среды функционирования новых кластерных структур предполагает необходимость высокой внешней и внутренней информационной связанности участников. В новой модели кластера в условиях развития средств коммуникации сочетаются внутренняя (кластерная) информационная система с интернет-решениями. Интернет-технологии позволяют предприятиям через информационную сеть обмениваться данными и документами с партнерами, покупателями и контрагентами. Такие возможности экономят время, а также затраты на поиск информации и преодоление географической разобщенности участников кластера. Новое качество

информационной связанности дает возможность охватить управление ресурсами и внешние отношения предприятий кластера.

Что касается инновационной связанности участников кластера, то классический кластер не всегда представляет собой концентрацию инновационно активных предприятий (обычно только ядро кластера образуют такие компании), однако в нем всегда присутствуют организационные инновации. Несомненным преимуществом инновационного кластера перед классическим является то, что он включает в себя всю технологическую цепочку от генерации научных знаний до диффузии инноваций. Это обеспечивает эффективную трансформацию изобретений в инновации, а инноваций в конкурентные преимущества [6]. Тем самым инновационные кластеры ориентированы на выпуск конечной инновационной продукции, технологии или услуги.

Современные инновационные кластеры нового типа представляют собой стартовую площадку для перехода к новому технологическому укладу [7]. Их основные составляющие (ядро кластера и основные резиденты) соответствуют следующим критериям: 1) *ядро кластера* – производства, ориентированные на выпуск конкурентоспособной продукции, выбор которой был обоснован исходя из потребности внутреннего рынка и выявления мега-трендов развития мировой экономики; 2) *резиденты кластера* – предприятия, имеющие сравнительные конкурентные преимущества как на внутреннем, так и на внешних рынках и входящие в перечень предприятий несущих производств шестого технологического уклада (электронная, ядерная и электротехническая промышленность, информационно-коммуникационный сектор, станко-, судо-, авто- и приборостроение, фармацевтическая промышленность, солнечная энергетика, ракетно-космическая промышленность, авиастроение, клеточная медицина, семеноводство, строительство, химико-металлургический комплекс) [3]. Такие кластеры взаимодействуют с технологическими платформами различными путями. Одним из способов является заимствование зарубежной технологической платформы, другим – формирование соответствующей отечественной технологической платформы.

**6. Социальная встроенность.** Социальная среда кластера и территории его дислокации должны развиваться гармонично. Так, социальная среда региона характеризуется уровнем жизни и общим уровнем образования населения, доминирующими мотивациями в производственном и потребительском поведении, общим менталитетом, социальной напряженностью и пр. Данная среда формирует условия для создания образованной, культурной и творческой личности. Только в этом случае уровень развития человеческого потенциала территории дислокации кластера будет соответствовать требованиям, предъявляемым предприятиями данной интегрированной структуры к занятым. В противном случае перед кластером будут стоять высоко затратные задачи: приобретение кадров и размещения их на территории дислокации предприятий; поддержание достойного уровня и качества жизни на территории размещения работников кластера.

Кластер, в свою очередь, положительно влияет на социальное развитие территории. Сетевые воздействия различных компаний в реализации программ и проектов способствуют повышению уровня жизни населения

территории дислокации кластера. Кроме того, кластер становится средством для преодоления инертности, замкнутости на внутренних проблемах, негибкости, негибкости и сговоров между соперниками, которые уменьшают или полностью блокируют благотворное влияние конкуренции и появление новых фирм [10]. Таким образом, кластер дает возможность территории развивать свои людские ресурсы, сохраняя тем самым свое преимущество. Рост бизнеса в кластере способствует увеличению числа рабочих мест и налоговых поступлений на территорию его дислокации. Регион с сильной экономикой и развитой социальной сферой всегда будет привлекать бизнес и творческих, инициативных людей.

В процессе эволюции социальная встроенность кластера возрастает. Если для классической модели характерно социальное партнерство с территорией в рамках повышения образовательного уровня населения, то современные кластеры используют системы сквозного профильного образования (начиная с приобщения к бизнесу будущих специалистов кластера с детского сада), развития социальной инфраструктуры (строительство жилых домов, детских садов и школ, собственной системы здравоохранения, гостиниц и прочих объектов). В условиях формирования инновационных кластеров наиболее ценными становятся современные, высокообразованные, интеллектуальные, технически грамотные, владеющие в совершенстве различными специальными людские ресурсы. Поэтому территории дислокации кластеров должны обеспечить доступность и высокое качество людских ресурсов. В свою очередь, в кластере создаются все условия для создания идеи и ее интеграции с предпринимательской инициативой.

Новые кластеры превратились в ключевой инструмент социально-экономической политики отдельных стран. Помимо расширения социального партнерства государства и кластера в области строительства инфраструктуры и оказания образовательных услуг, многие из интегрированных структур стали специализироваться на развитии социальной сферы, интегрируя в себя социально значимые учреждения, такие как образовательные, лечебные, досуговые, охраны правопорядка, коммунального назначения. Такое партнерство выгодно и государству, и кластеру, поскольку способствует формальному и неформальному обмену знаниями и навыками, различными ресурсами, информацией, уникальными активами. В таких социальных кластерах возрастает роль лидера, который берет на себя вопросы продвижения продукции на рынок, а также взаимодействия с органами власти и управления, с научными и образовательными учреждениями, с инвестиционными компаниями.

**7. Особый жизненный цикл кластера.** Кластеры рассматриваются как динамичные системы, имеющие свой жизненный цикл. Поэтому жизненный цикл любого кластера может быть связан (но не тождествен) с жизненным циклом предприятия, продукта, технологии, отрасли и т.д.

М. Портер описывает динамику кластера по аналогии с жизненным циклом организации [13]. С этой точки зрения кластер представляет собой естественный эволюционирующий социально-экономический объект, в силу определенных исторических причин появившийся на конкретной территории. Кластер проходит в процессе формирования и развития все стадии эволюции,

но каждая из них может служить платформой для разворачивания новых ветвей развития. При этом жизненный цикл кластера может не зависеть от жизненного цикла технологий и продукции, поскольку его завершение может вести к формированию новых конкурентных преимуществ или трансформации.

Жизненный цикл инновационного кластера, напротив, сопряжен с технологическим жизненным циклом. Таким образом, жизненный цикл инновации и кластера совпадают. Его можно представить как совокупность стадий существования кластера от момента зарождения до преобразования участников кластера в совокупность самостоятельных успешно функционирующих инновационных компаний и/или их встраивания в более крупный или успешный кластер.

Жизненный цикл новых моделей современных кластеров совпадает с жизненным циклом отдельных секторов экономики (понятие жизненного цикла отдельных отраслей и секторов экономики сформулировано Т. Левиттом в 1965 г. [15]). Их появление, дальнейшее развитие и трансформация связаны с основными мега-трендами, определяющими суть изменяющегося общества: мобильность; безопасность; урбанизация и рост благосостояния; здоровье, экологичность и долголетие; преодоление ресурсных ограничений; глобализация и продолжение прогресса; информатизация [14]. Стремясь расширить сферу влияния, диверсифицировать бизнес или нарастить свой вес в экономике, глобальный кластер переживает возрождение или обновление, начиная новый жизненный цикл в рамках реализации мега-трендов.

**8. Наличие специфических активов** (термин «специфические активы» введен в оборот О. Уильямсоном [11]). По мере эволюционирования кластеров возрастает значимость материальных или нематериальных активов, человеческого капитала, времени и репутации, которые имеют ценность только в контексте определенных взаимоотношений, а также меняется место специфических активов в иерархии значимости. В сложной структуре взаимодействия ресурсов внутри кластера специфические активы образуют его конкурентные преимущества, а эффективное управление ими позволяет получать квази-рену.

Для классических кластеров в иерархии приоритетов на первых позициях находятся четыре базовых типа специфических активов – специфичность местоположения, специфичность физических и человеческих активов, целевые активы (результат инвестиций для обеспечения определенной транзакции). Эти активы выступают важным интеграционным фактором предприятий кластера, что позволяет снизить транзакционные издержки за счет: 1) заключения долговременных контрактов между участниками кластера; 2) централизации ряда общих функций кластера; 3) усиления информационной связанности участников.

Развитие высокотехнологичных структур учитывает ряд факторов, присутствующих в инновационной экономике. Поэтому в качестве конкурентных преимуществ инновационных кластеров рассматриваются инновации как результат интеллектуального труда, достигаемый и используемый в условиях жестких временных ограничений. Поэтому в современном кластере возрастает роль специфических нематериальных и человеческих активов, временной специ-

фичности. Они позволяют получать уникальный продукт, конкурентный на мировом и отечественном рынках.

В новых моделях современных кластеров специфические активы трансформируются в стратегические, формируемые с учетом возможностей участников кластера, конкурентной среды и институциональных ограничений. Ключевыми факторами в вопросе достижения глобальной конкурентоспособности на высокотехнологичных рынках становятся человек как носитель знаний, время и репутация (человеческие активы, репутационная и временная специфичность). Возрастает специфичность собственных ресурсов и процессов. Особенностью специфических активов этой модели кластера является их интегрированная или смешанная природа (активы имеют межотраслевой и международный характер). Такая трансформация специфических активов в стратегические позволяет кластеру не только обладать уникальностью, но и достигать долгосрочной конкурентоспособности.

На основе проведенного исследования автором получены следующие результаты:

1. Разработана категориальная модель типологизации кластеров, которая позволяет систематизировать имеющуюся информацию о кластерах, идентифицировать существующие кластеры и выявить их возможные конфигурации, этапы развития. Принадлежность объекта исследования к определенному типу во многом обуславливает модель управления кластерами со стороны региональных органов государственной власти.

2. Выделена новая, зарождающаяся модель кластеров, основными чертами которой являются: 1) сочетание экстерриториальности с локализацией резидентов кластера; 2) расширенный состав участников, включающий прочие инновационные кластеры, наукограды, государственные компании и холдинги; 3) новое видение результатов деятельности – ориентация на инновации, которые будут востребованы в перспективе ближайших 10-20 лет или высокотехнологичные социально значимые услуги; 4) высокий уровень инновационности деятельности, обеспеченный взаимодействием кластера с технологическими платформами; 5) особый жизненный цикл кластера, зависящий от жизненного цикла определенных секторов экономики; 6) использование новых видов ресурсов (системный и информационный ресурсы, специфические активы, трансформируемые в стратегические); 7) особый менеджмент (усложнение и разветвление кооперационных горизонтальных связей, возрастание роли лидера); 9) трансформируемая модель человека (формирование творческого работника). Данной модели соответствуют такие типы кластеров, как глобальный и социально ориентированный.

### Список литературы

1. *Афанасьев М.* Мировая конкуренция и кластеризация экономики // *Вопр. экономики.* 2005. № 4. С.75-86.
2. *Боуш Г.* Типологизация, идентификация и диагностика кластеров предприятий: новый методологический подход // *Вопр. экономики.* 2010. № 3. С. 121-131.

3. *Глазьев С.Ю.* Стратегия опережающего развития России в условиях глобального кризиса. М.: Экономика, 2010. 255 с.
4. *Кластерные* политики и кластерные инициативы: теория, методология, практика: коллектив. моногр. / под ред. Ю.С. Артамоновой, Б.Б. Хрусталева. Пенза: ИП Тугушева С.Ю., 2013. 230 с.
5. *Клейнер Г.Б.* Системная экономика как платформа развития современной экономической теории // *Вопр. экономики.* 2013. № 6. С. 4-28.
6. *Клейнер Г.Б., Качалов Р.М., Нагрудная Н.Б.* Синтез стратегии кластера на основе системно-интеграционной теории [Электронный ресурс] // *Наука – Образование – Инновации.* 2008. № 7. URL: <http://www.kleiner.ru/arpab/klaster.html> (дата обращения: 07.08.2013).
7. *Макарова И.В., Малышев Е.А., Петров А.П.* Выделение эффектов от формирования и развития кластеров в регионе // *Вестн. Забайк. гос. ун-та.* 2013. Вып. 7 (98). С. 111-120.
8. *Матвеева О.А.* Инновационные схемы развития кластеров в мировой экономике на пути выхода из кризиса [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ibl.ru/konf/130510/9.html> (дата обращения: 06.08.2013).
9. *Меньшенина И.Г., Капустина Л.М.* Кластерообразование в региональной экономике. Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2008. 154 с.
10. *Мигранян А.А.* Теоретические аспекты формирования конкурентоспособных кластеров в странах с переходной экономикой [Электронный ресурс] // *Вестн. Кыргызско-Рос. Славян. ун-та им. Б.Н. Ельцина.* 2002. № 3. URL: <http://www.krsu.edu.kg/vestnik/v3/a15.html> (дата обращения: 07.08.2013).
11. *Милгром П., Робертс Дж.* Экономика, организация и менеджмент: в 2 т. / пер. с англ. И.В. Розмаинского, Д.Е. Тетерина, К.А. Холодилина; под ред. И.И. Елисеевой и В.Л. Тамбовцева. СПб.: Экон. школа, 1999. 422 с.
12. *Разумов В.И.* Категориально-системная методология в подготовке ученых. Омск: Омский гос. ун-т, 2004. 277 с.
13. *Тарасенко В.В.* Социология жизненного цикла кластера // *Современ. проблемы науки и образования.* 2011. № 3. URL: <http://www.science-education.ru/97-4698> (дата обращения: 07.08.2013).
14. *Уварова А.Я.* Создание региональных глобально-конкурентных кластеров нового типа в рамках перспективных технологических платформ // *Экономика и управление.* 2013. № 6 (285). С. 7-14.
15. *Levitt T.* Exploit the Product Life Cycle // *Harvard Business Review.* 1965. Vol. 43. P. 81-94.

УДК 330:338.24(477)

**И.А. ЧИКАРЕНКО**, к.н.гос.упр., доцент кафедры менеджмента и управления проектами, начальник учебно-методического управления Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, Украина, г. Днепропетровск, ул. Гоголя, 29  
Электронный адрес: irina\_chikarenko@ukr.net

## ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ УСТОЙЧИВЫМ ИННОВАЦИОННЫМ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИИ

### Постановка проблемы

В условиях формирования открытого демократического общества в Украине особое значение приобретает концепция становления и развития местного самоуправления на демократических принципах. Проблемы регионального и муниципального развития сегодня определены как приоритетные для государственной политики; их решение способствует более активной интеграции Украины в европейское сообщество. Однако более чем 20-летний период становления в стране местной демократии показал, что необходимы коренные изменения в подходах органов местного самоуправления к взаимодействию с бизнесом и населением, которые одновременно являются и заказчиком, и потребителем их услуг. От результативности и качества деятельности органов местного самоуправления, эффективности их структуры, профессионализма персонала, выверенности стратегических приоритетов и целей, сбалансированности управленческих решений зависит устойчивое развитие территории, ее инвестиционная привлекательность, имидж и доверие населения к власти.

Сегодня ключевая роль в обеспечении устойчивого развития как на уровне государства в целом, так и на уровне отдельной территории принадлежит инновациям. Именно им отводится определяющее место на пути перехода к экономике знаний и информационному обществу, к которому стремится весь цивилизованный мир. При этом наряду с устоявшимся термином «инновационное развитие» уже достаточно часто употребляется термин «устойчивое инновационное развитие» [5], что обусловлено современной парадигмой развития наиболее «преуспевающих» стран мира, в которую органично имплементированы принципы устойчивого развития и концепция инновационного развития.

Курс на реализацию «инновационной модели устойчивого развития» Украины был провозглашен еще в 1994 г. [8], но ни стратегические мероприятия, которые были задекларированы многочисленными нормативными документами, ни тактические мероприятия не были реализованы в полной мере.

В статье рассматриваются некоторые подходы и методики оценивания различных аспектов управления в организациях публичной сферы; предлагается подход к формированию системы индикаторов результативности управления устойчивым инновационным развитием территории.

**Ключевые слова:** устойчивое инновационное развитие; результативность управления; индикаторы; сбалансированная система показателей

Одной из причин стала недостаточная эффективность управления инновационным развитием как на уровне муниципальных образований, так и на уровне страны в целом. Качество управления инновационным развитием становится определяющим фактором обеспечения конкурентоспособности национальной экономики, формирования благоприятной инвестиционной среды, соблюдения европейских стандартов во всех областях общественной жизни – экономической, социально-политической, экологической и др.

Задекларированный правительством переход страны к стратегии устойчивого развития и ориентиры государственной инновационной политики Украины должны способствовать осуществлению институциональных преобразований с целью достижения стандартов, свойственных странам-членам ЕС и положенных в основу «копенгагенских» и «мадридских» критериев [5]. Однако данная система критериев касается в основном реализации экономической составляющей государственной политики – макрополитики, а именно обеспечения конкурентоспособности национальной экономики в глобальном экономическом пространстве.

Существуют разные подходы к оцениванию уровня устойчивого развития государства, его конкурентоспособности и инновационной инфраструктуры, которые корреспондируются с «копенгагенскими» и «мадридскими» критериями. Существуют также определенные подходы и методики, в частности IWA 4 [1], с помощью которой можно оценить результативность деятельности органов местного самоуправления по реализации концепции устойчивого развития. Большое внимание разработке данной тематики уделяется российскими учеными и практиками, о чем свидетельствуют многочисленные релевантные методики и положительный опыт их применения. Однако, к сожалению, в Украине, несмотря на взрыв мировой «научной активности» в этой сфере, процесс оценивания результативности управления устойчивым инновационным развитием на уровне территориальных громад является несистемным и требует определенной регламентации и усовершенствования как на теоретико-методологическом уровне, так и на инструментально-прикладном.

Таким образом, проблема исследования заключается в отсутствии комплексной системы оценивания результативности управления устойчивым инновационным развитием территорий в Украине, которая была бы адаптирована к специфическим украинским социально-экономическим условиям и реалиям и в своем составе инкорпориовала определенные индикаторы, характеризующие качественное состояние управленческой деятельности на местном и региональном уровнях в социальной, экономической и экологической сфере с учетом их инновационной составляющей, и количественные показатели, отражающие уровень инновационного развития этой территории.

### **Анализ последних исследований и публикации**

Исследованию процессов становления и эволюции экономик инновационного типа, развитию национальных инновационных систем посвящен широкий спектр публикаций зарубежных, российских и украинских ученых, среди них – И. Ансофф, Д. Алехин, Ю. Арутюнов, В. Геец, В. Гусев, П. Друкер, Дж.

Кейнс, Я. Жалило, В. Иванов, В. Ивченко, А. Илларионов, Д. Ливанов, Р. Нельсон, Л. Нехорошева, А.И. Орлов, О.В. Орлов, С. Павлова, М. Портер, В. Семиноженко, С. Соколенко, Д.Дж. Стиглиц, П. Фишер, К. Фриман, А. Юданов и др.

Проблематика устойчивого развития городов и регионов, влияния на это развитие различных факторов (экономических, социальных, экологических, политических, технологических и т.п.) рассмотрена в трудах В. Волошина, В. Гееца, В. Кампо, В. Мельник, О. Невелева, О. Осауленко, С. Полюшкина, И. Устиновой, В. Шевчука и др.

Над вопросами обеспечения качества и результативности деятельности государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления, внедрения концепций, подходов и технологий ее оценивания работали украинские ученые В. Бабаев, В. Бакуменко, О. Бойко-Бойчук, В. Вакуленко, А. Гошко, В. Дзюндзюк, В. Князев, В.В. Кравченко, Т. Маматова, В. Мамонова, О. Оболенский, В. Пархоменко, М. Пухтинский, И. Розпутенко, В. Рубцов, С. Саханенко, Ю. Шаров и др. Формированию методической базы и инструментария оценивания уровня социально-экономического развития районных муниципальных образований и результативности управления ими, в частности управления местными ресурсами, посвящены труды российских и зарубежных исследователей, таких как А. Балтина, С. Батчикова, В. Гамукин, Э. Гобадян, М. Гусаков, П. Джексон, А. Добрынин, И. Дуканова, И. Елина и А. Елин, В. Иванов и А. Коробова, Р. Каплан и Д. Нортон, Л. Клоот, Д. Мартин, Дж. Поттер, К. Полит, Э. Роуз и др. Эти авторы внесли значительный вклад в исследование вышеназванных проблем, но, несмотря на это, ряд вопросов методологического характера, связанных с оценкой результативности управления устойчивым инновационным развитием территорий и инкорпорацией существующих концепций, методик и моделей в сфере определения результатов и качества управленческой деятельности, до сих пор остаются недостаточно разработанными, что негативно влияет на инновационное развитие украинских муниципальных образований.

Целью статьи является теоретико-методологическое обоснование подхода к формированию системы оценивания результативности управления устойчивым инновационным развитием территории.

### **Формированию системы индикаторов инновационного развития территории**

Сегодня достаточно активно осуществляются прикладные исследования по оценке уровня инновационного развития: внедряются многочисленные методики оценки разных элементов инновационной системы, существует достаточный методический материал по вопросам анализа инновационных процессов на макро- и микроуровнях, ежегодно рассчитываются рейтинги конкурентоспособности стран мира. В то же время практически отсутствуют методики комплексного оценивания инновационного развития на уровне территориальных громад, что обусловлено трудностью составления «универсальной» модели, которая должна отображать специфический характер отдельной территории и одновременно поддерживаться системой оценочных индикаторов, сопоставимых с набором показателей инновационного развития на микро- мезо-, макро- и глобальном уровнях.

Потребность в повышении качества и результативности публичной управленческой деятельности обуславливает обращение к европейским стандартам в разных сферах жизнеобеспечения территориальных громад. При этом результативность должна рассматриваться не с позиций публичных служащих – должностных лиц местного самоуправления, а в первую очередь с позиций самого населения исходя из уровня удовлетворения их потребностей и интересов. Именно на это ориентированы и современные подходы менеджмента, в частности стратегический и проектный подходы, а также концепции управления знаниями, изменениями, качеством.

Учитывая современные тенденции развития местного самоуправления, можно говорить, что основным приоритетом сегодня является ориентация на концепцию устойчивого развития, которая была сформулирована в документах Конференции ООН по вопросам окружающей среды и развития еще в 1992 г. Цель стратегии устойчивого развития – улучшение качества жизни людей по следующим направлениям: социально-экономическое обеспечение, экологически благоприятная среда для жизни, безопасность жизнедеятельности и здравоохранение [3; 7].

Понятие «устойчивое развитие» (англ. – sustainable development) дословно означает «жизнеспособное развитие» или «самоподдерживаемое развитие». Иногда его трактуют как всесторонне сбалансированное развитие. Автором концепции устойчивого развития как инновационной экономической теории является Г. Дейли [12]. Он предлагает следующую трактовку понятия «устойчивое развитие» – концепция гармоничного, сбалансированного, бесконфликтного прогресса как отдельной страны (региона, субрегиона), так и всей земной цивилизации (планеты), построенная на научно обоснованных планах и системном подходе и обеспечивающая неуклонное инновационное интенсивное экономическое развитие территории одновременно с положительным решением комплекса вопросов по сохранению окружающей среды, ликвидации эксплуатации, бедности и дискриминации как каждого отдельно взятого индивидуума, так и группы населения или целых народов, в том числе по этническим, расовым или половым признакам [12].

Отметим, что с точки зрения синергетической парадигмы термин «устойчивое развитие» содержит определенное противоречие, потому что предпосылкой развития является отсутствие постоянства и в то же время динамическое неравновесие является источником развития. Как отмечает Ю. Шаров, это «развитие, которое поддерживается определенными управленческими рычагами» или «управляемое развитие» [10].

Научно-теоретический базис парадигмы управляемого развития интегрирует результаты обобщения тенденций реформирования публичного управления и концептуальные подходы синергетики, институционализма, управленческого постмодернизма относительно познания и реализации процессов развития социальных систем [11]. Мы можем продолжить отмеченный ряд подходов и добавить к нему концепцию инновационного развития, которая четко корреспондируется с парадигмой управляемого и устойчивого развития и обеспечивает переход до высшего уровня развития общества – информационного,

формирование которого, наряду с экономикой знаний, уже стало требованием времени.

С нашей точки зрения, наиболее оптимальным базовым уровнем внедрения концепции устойчивого развития являются муниципальные образования, поскольку именно местная власть, имея полномочия в сфере стратегического планирования, бюджетирования, принятия решений и контроля за их выполнением, является ближайшим к населению органом управления, который может непосредственно реагировать на ожидания и интересы своих избирателей. В этом контексте отдельно следует выделить управление инновационной деятельностью, которая является катализатором изменений, ведущих к прогрессу, и обеспечивает положительную динамику развития. Однако на пути обеспечения устойчивого инновационного развития остается много нерешенных проблем, связанных с недостаточной инновационной активностью населения, кризисным состоянием экономики, застарелостью техники и технологий, что, в свою очередь, вызывает «деградацию» окружающей среды, низкое качество и высокую себестоимость продукции, непомерно большие материальные и энергетические расходы, потерю инвестиционной привлекательности территории.

Для определения наиболее «болезненных» мест в реализации инновационной деятельности, получения возможности сравнить ее результаты с европейскими стандартами и показателями необходимы определенные критерии (индикаторы), на базе которых можно оценить результативность управления устойчивым инновационным развитием территории.

Ниже представлена парадигма устойчивого инновационного развития, которая основывается на современных тенденциях экономического роста ведущих стран мира, ориентированных на инновационную модель построения экономики, высокие социальные показатели уровня и качества жизни, надлежащее публичное управление (рис. 1).



Рис. 1. Парадигма устойчивого инновационного развития

Современной науке известно достаточно много различных подходов к формированию системы индикаторов как в сфере устойчивого развития, так и в инновационной сфере. В частности, в странах ЕС налажена система мониторинга

«продвижения» каждого государства по определенным стратегическим направлениям инновационного развития, для чего был разработан так называемый «лиссабонский индекс» (интегральный средневзвешенный показатель, рассчитывающийся на основе субиндексов достижений страны по каждому стратегическому приоритету) [5]. Существуют и различные методики расчета показателей, но, как свидетельствует опыт, «универсального» подхода, при этом такого, который может одинаково применяться как на муниципальном уровне, так на уровне государства в целом, нет. Как отмечают специалисты [5], мировые индикаторы и показатели социально-экономического и инновационного развития должны быть ориентирами и императивами формирования, реализации и оценивания политики инновационного развития национальной экономики. На местном уровне (уровне территориальных громад) процесс формирования политики должен осуществляться на основе оценивания уровня инновационного развития территории, что непосредственно зависит от результативности управления ею, и с учетом специфических особенностей в первую очередь самой территории. А учитывая, что рассмотрение социальных, экономических и экологических параметров в едином комплексе стало уже общепризнанным, предлагаем строить систему индикаторов результативности управления инновационным развитием территорий именно на их основе.

Одной из достаточно популярных сегодня методик оценивания результативности управления развитием муниципальных образований является международное рабочее соглашение IWA 4 (IWA – International Workshop Agreement), которое регламентирует внедрение международных стандартов ISO 9001 непосредственно в органах местной власти / самоуправления [9]. Согласно документу, деятельность местной власти / самоуправления анализируется по 39 показателям в 4 направлениях: институциональное развитие для надлежащего управления; устойчивое экономическое развитие; устойчивое экологическое развитие; всестороннее социальное развитие.

Все показатели оцениваются по так называемой 3-шаговой шкале «светофор» – от «неприемлемого» до «минимально приемлемого» уровня. Применяют «красный», «желтый», «зеленый» уровни. «Красный» характеризует неудовлетворительное состояние деятельности, такой оценки не должен иметь ни один орган местного самоуправления, если его желают рассматривать как «надежный». «Желтый» означает, что орган местного самоуправления приложил определенные усилия для улучшения услуги. «Зеленый» указывает на обеспеченность минимально приемлемых условий, по которым можно судить о его «надежности».

Следует отметить, что соглашение IWA 4 было разработано с целью обеспечения местных органов власти / самоуправления во всем мире согласованным подходом по управлению качеством, а о показателях в сфере инновационной деятельности в документе речи практически не идет – показатель «создание возможностей для экономической и инновационной деятельности» из группы показателей «устойчивое экономическое развитие» является первым и единственным в IWA 4. Для отмеченного показателя предлагаются следующие уровни оценивания:

- «красный» – сосредоточение власти на имеющейся экономической деятельности (отсутствует программа исследования альтернативных вариантов экономической деятельности);
- «желтый» – определены некоторые потенциально возможные виды деятельности, но они не развиты;
- «зеленый» – существует программа, которая описывает значительные, документально подтвержденные результаты в сфере создания возможностей экономического азвития.

Как видим, такой подход не дает возможности получить цельное представление о состоянии деятельности органов местного самоуправления в сфере инновационного развития: отсутствуют четкие критерии, по которым можно оценить результативность управления. В сущности, мы имеем 3-балльную шкалу, которая содержит оценки «хорошо», «удовлетворительно» и «неудовлетворительно», и даже обобщенный вывод об успешности управления инновационным развитием на основании всего лишь одного пункта отмеченного соглашения сделать практически невозможно.

Для обоснования авторского видения процесса формирования системы индикаторов управления инновационным развитием территории на основе концепции устойчивого развития предлагаются следующие базовые принципы реализации последней:

- устойчивое развитие муниципального образования интегрирует результаты инновационной, стратегической и проектной деятельности на местном уровне и должно базироваться на эффективном стратегическом управлении инновационной деятельностью на территории;
- муниципальные образования, с одной стороны, являются наибольшей территориальной единицей, население которой непосредственно испытывает на себе нарушение социального, экономического, ресурсного и экологического равновесия. С другой стороны, муниципальный уровень – это тот наименьший уровень, где существующие проблемы могут найти конструктивное целостное решение в соответствующих стратегиях, программах и проектах инновационного развития [4];
- признается важность рационального использования территории и формирования эффективной политики пространственного планирования, которое включает стратегическую экологическую оценку всех программ, проектов и планов. Преимущество отдается созданию многофункциональной зоны, которая совмещает место проживания с местом работы и возможностью получения услуг, что необходимо для сокращения потребности в переездах и, соответственно, уменьшения уровня загрязнения окружающей среды [4];
- определяется роль межмуниципального и государственно-частного партнерства, обеспечивается доступ всех граждан и заинтересованных групп к необходимой информации, поддерживается участие каждого жителя в разработке муниципальных (локальных) стратегий развития, в т.ч. инновационных; реализуются программы повышения квалификации должностных лиц органов местного самоуправления по вопросам стратегического управления устойчивым инновационным развитием территориальных громад.

В работе российского ученого С. Павловой [6], которая привлекает внимание нестандартным подходом к разработке методических основ оценивания инновационного развития, отмечается, что для получения оценки уровня инновационного развития необходимо установить определенные интеграционные характеристики в соответствии с комплексностью технологии перехода на инновационный путь развития. Эти характеристики основываются на внедрении новых методов управления, эффективной организации бизнеса и институтов инновационной культуры на территории, определении местных и региональных особенностей. Автор предлагает собственную методику разработки критериев инновационного развития на уровне региона, которая содержит последовательное выполнение следующих этапов [6]:

- 1) выявление интегрированных индикаторов инновационного развития;
- 2) формирование набора первичных индикаторов;
- 3) разработка методики расчета первичных индикаторов;
- 4) разработка методики расчета сводного индикатора инновационного развития.

Отталкиваясь от основных категорий, которые применяются во время анализа инновационного развития территории любого уровня (инновационный потенциал и инновационная активность), автор детально обосновывает каждую позицию и выходит на такие классические первичные индикаторы, как «доля наукоемкой отрасли в объеме производства», «удельный вес расходов на осуществление определенных исследований», «индекс наукоемкости отрасли», «эффективность инноваций» и т.п., которые рекомендует рассчитывать на основе существующих или собственных методик. Учитывая то, что целью нашего исследования является формирование системы индикаторов результативности управления устойчивым инновационным развитием территорий (что, на наш взгляд, четко коррелируется с понятием «индикаторы инновационного развития»), будем рассматривать подход С. Павловой как «отправное звено» для обоснования последней.

Стратегическое управление инновационным развитием, о котором идет речь в труде С. Павловой [6], априори имеет под собой достаточно широкий базис показателей, основанных, в частности, на системном, ситуационном, маркетинговом, SWOT-анализе, с помощью которых обеспечивается разработка и реализация стратегий и программ. При этом современной науке уже известны подходы к расчету интегрированного стратегического результата, с помощью которого можно визуализировать уровень удовлетворения потребностей территориальной громады (соответствующая авторская методика была нами проработана при стратегическом планировании развития отдельных городов Украины, в частности, г. Миргорода Полтавской области и г. Бердянска Запорожской области).

Вызывает интерес и предлагаемый С. Павловой подход к формированию системы первичных индикаторов на основе их доступности, измеримости и завершенности. Действительно, оценивание должно осуществляться на основе предоставления необходимых данных на протяжении всего периода реализации стратегии (программы) инновационного развития и доступность данных

является одной из основных категорий, необходимых для расчета показателей инновационного развития.

Что касается измеримости, то это требование обуславливает необходимость получения конкретных параметров измерения. В первую очередь заметим, что индикаторы (показатели) – это количественная и качественная оценка состояния и результатов деятельности (при этом последние также представлены в виде определенного количественного параметра). Часть показателей, которая используется во время оценивания, регламентируется (нормативная база, предписывающие документы, всевозможные стандарты, статистическая отчетность и т.п.), оставшиеся рассчитываются по ходу деятельности. В этой связи существует вечная методологическая проблема разграничения качественных и количественных критериев: например, как количественно измерить научно-исследовательские, производственные, коммерческие и другие связи? Как оценить их ценность, позитивный эффект для отдельной территориальной громады или совокупности громад? В таких случаях целесообразнее применять известные и такие, что уже подтвердили свою эффективность на практике, качественные методы оценивания, в частности экспертизу, ранжирование, анкетирование, опросы (интервью) и др.

Требование завершенности первичных индикаторов обусловлено тем, что по причине потенциально возможного изменения количества индикаторов, в частности, в меньшую сторону, область их применения в целом сужается. Например, при резком уменьшении индикаторов могут остаться только индикаторы экологического состояния окружающей среды; при увеличении – может сложиться ситуация недоступности отдельных данных, что противоречит первому требованию («доступность») и влечет неполное представление о состоянии системы. В этом контексте необходимо уделять внимание стратегическим аспектам инновационной деятельности, а именно ориентироваться не на локальные краткосрочные результаты, а на долгосрочную перспективу при определенном горизонте планирования.

Одним из наиболее известных и широко применяемых сегодня инструментов, позволяющих преодолеть барьеры на пути реализации различных стратегий развития, является сбалансированная система показателей (Balanced Scorecard – BSC), предложенная Г. Капланом и Д. Нортон в 1992 г. [2]. BSC – «это система управления компанией, направленная на планомерную реализацию стратегических планов ... на основе ключевых показателей эффективности ее деятельности» [2].

Еще одной популярной в последние годы концепцией оценивания деятельности компании является концепция использования показателя экономической добавленной стоимости (Economic Value Added – EVA) [2], которая разработана компанией Stern Stewart & Co на основе теории экономического дохода А. Маршалла.

Концепции BSC и EVA возникли практически одновременно, они одинаково хорошо «привязываются» к процессам планирования и бюджетирования и могут внедряться от корпоративного уровня до уровня структурных подразделений и даже отдельных индивидов. Но при этом EVA может быть применима только для оценки стратегической деятельности коммерческих предприятий.

А преимущество BSC заключается в том, что на ее основе можно проводить оценку успешности управления и динамики стратегического развития не только коммерческих компаний, но и организаций публичного сектора.

Учитывая все вышесказанное, предлагаем для адаптации и последующего развития обоснованного в труде С. Павловой [6] подхода к формированию системы индикаторов инновационного развития осуществить его проекцию на уровень территориальных громад и строить систему индикаторов с использованием технологии модифицированной BSC в аспекте обеспечения устойчивого развития муниципальных образований. Для этого отдельно выделим концептуальный (целеполагающий) уровень, инструментально-прикладной (функциональный) уровень и контрольно-целевой уровень, которые взаимосвязаны между собой рядом процессов. Основные этапы формирования системы индикаторов результативности управления инновационным развитием территорий на основе имплементации вышеуказанной концепции и методики оценивания представлены на рис. 2.



Рис. 2. Формирование системы индикаторов результативности управления устойчивым инновационным развитием территории

Результатом деятельности на концептуальном уровне является набор интегрированных (укрупненных) индикаторов, на основе которых формируется система в целом и делаются определенные выводы (рис. 1). На втором уровне (функциональном) на основе определенных проблемно-ориентированных целей составляются «пакеты» первичных индикаторов и обосновывается методика их расчета. На контрольно-целевом уровне осуществляется мониторинг состояния дости-

жения стратегических целей в рамках выявленных стратегических приоритетов. Уровень достижения интегрированного стратегического результата оценивается как средневзвешенное значение соответствующих интегральных показателей.

### **Выводы и перспективы дальнейших исследований**

Для Украины, учитывая ее евроинтеграционный курс, внедрение концепции устойчивого развития приобретает не только научную, но и политическую актуальность и является одним из значимых аспектов повышения эффективности муниципального управления, в частности, в сфере инновационного развития территориальных громад. Поэтому целесообразным является включение в состав критериев результативности деятельности органов местного самоуправления показателей (индикаторов) устойчивого развития, которые бы стимулировали разработку соответствующих инновационных программ для обеспечения динамического и сбалансированного развития муниципальных образований.

Нашими последующими исследованиями будет обоснована целесообразность реализации отмеченной системы индикаторов и предложено дальнейшее развитие предлагаемой системы оценивания на основе BSC, а именно в двух аспектах – функциональном и целевом. Функциональный уровень будет представлен модифицированной проекцией показателей «инновационный потенциал и инновационная активность (внутренние процессы)», «удовлетворенность громады (клиент)», «внешние и внутренние инвестиции (финансы)», «повышение квалификации и управление знаниями (обучение и развитие)». Для контрольно-целевого уровня, на котором обеспечивается целевая контролируемость выполнения задач стратегического управления устойчивым инновационным развитием территории, будет определена и комплексно обоснована проекция показателей на стратегические приоритеты, которая, по сути, и предопределяет интегрированный стратегический результат управления. Предполагается и пилотное апробирование разрабатываемой методики в рамках реализации совместного проекта Приднепровского научного центра Национальной академии наук Украины и Днепропетровского областного совета.

### **Список литературы**

1. *ДСТУ-П ІВА 4:2010*: Системи керування якістю. Настанови щодо застосування ISO 9001:2008 в суб'єктах місцевого самоврядування. На заміну ДСТУ-П ІВА 4:2006; надано чинності 2010-04-01. Київ: Держспоживстандарт України, 2010. XII. 47 с.
2. *Каплан Р., Нортон Д.* Сбалансированная система показателей. От стратегии к действию / пер. с англ.; 2-е изд., доп. М.: ЗАО «Олимп-Бизнес», 2003. 320 с.
3. *Концепции устойчивого развития* [Электронный ресурс] / Центр устойчивого развития столицы. URL: [http://www.curs.kz/konceptcia\\_ustoichivogo\\_gasvitia/](http://www.curs.kz/konceptcia_ustoichivogo_gasvitia/) (дата обращения: 23.08.2013).
4. *Лебедев М.А.* Устойчивое развитие в Украине: проблемы и возможности // Проблемы стійкого розвитку України: матеріали міжнар. наук. конф. Київ: Всеукр. екол. ліга, 2004. С. 15-18.

5. *Модернізація державного управління та європейська інтеграція України*: наук. доп. / Ю.В. Колбасюк, К.О. Ващенко, Ю.П. Сурмін та ін.; за заг. ред. Ю.В. Колбасюка. Київ: НАДУ, 2013. 120 с.
6. *Павлова С.Н.* Методические основы оценки инновационного развития региона [Электронный ресурс] // Рос. экон. интернет-журн. 2011. № 2. URL: <http://www.e-rej.ru/Articles/2011/Pavlova2.pdf> (дата обращения: 23.08.2013).
7. *Порядок денний на ХХІ століття* / Програма дій, ухвалена конф. ООН з наколишнього середовища і розвитку в Ріо-де-Жанейро (Саміт «Планета Земля», 1992 р.); пер. з англ. 2-ге вид. Київ: Інтелсфера, 2000. 360 с.
8. *Угода про партнерство та співробітництво між Європейським співтовариством і Україною від 14 червня 1994 р.* // Офіц. вісн. України. 2006. № 24, ст. 1794. С. 203.
9. *Управління змінами в публічному адмініструванні*: навч. посіб. / Ю.П. Шаров, І.А. Чикаренко, Т.В. Маматова [та ін.]; за наук. ред. Ю.П. Шарова. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2012. 148 с.
10. *Шаров Ю.П.* Керований розвиток муніципальних утворень: аспекти взаємодії соціально-економічної системи з оточенням // Сталий розвиток тер.: проблеми та шляхи вирішення: матеріали І міжнар. наук.-практ. конф., 1-2 жовтня 2010 р., м. Дніпропетровськ. Дніпропетровськ: ДРІДУ, 2010. С. 28-31.
11. *Шаров Ю.П.* Системоутворюючі фактори формування сучасної концепції місцевого самоврядування // Актуальні пробл. держ. упр.: збірн. наук. пр. Дніпропетровськ: ДРІДУ УАДУ, 2001. Вип. 2 (5). С. 239-250.
12. *Growth B.* The Economics of Sustainable Development by Herman E. Daly / Beyond Growth. Boston: Beacon Press, 1996. 253 p.

## ГОСУДАРСТВЕННАЯ И КОРПОРАТИВНАЯ ПОЛИТИКА СТИМУЛИРОВАНИЯ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ КРУПНОГО ВЫСОКОТЕХНОЛОГИЧНОГО ПРОМЫШЛЕННОГО ПРЕДПРИЯТИЯ

Крупным высокотехнологичным промышленным предприятиям (далее – КВПП) отводится особая роль в поддержании устойчивости и конкурентоспособности национальной экономики, в формировании и использовании потенциала инновационного развития, что возможно прежде всего благодаря адекватной государственной и корпоративной политике (далее – ГКП). Фактически речь идет о формировании новой модели управления предприятием в системе мер ГКП.

В статье рассмотрена концептуальная модель инновационного развития крупного высокотехнологичного промышленного предприятия в системе отношений, формируемых посредством государственной и корпоративной политики, эволюционирующих в процессе фундаментальных сдвигов в российском крупном бизнесе и корпоративном управлении. Предложенная модель позволяет более результативно использовать уже известные и создаваемые подходы и инструменты государственно-корпоративной политики.

**Ключевые слова:** крупное высокотехнологичное промышленное предприятие; государственно-корпоративная политика; уровень инновационного развития предприятия, вид государственно-корпоративной политики

Для выявления существенных признаков ГКП стимулирования инновационного развития предприятия рассмотрены иерархические уровни: мегауровень, макроуровень, мезоуровень и микроуровень. Одновременно возникла необходимость в конкретизации категории КВПП.

Наши исследования позволили сделать ряд выводов относительно КВПП:

- отсутствие стратегической установки со стороны государства на целенаправленное формирование систем инновационного управления КВПП привело к их серьезному отставанию от аналогичных мировых компаний;
- отсутствует целостная методология формирования инновационной системы управления КВПП, обеспечивающей их способность осуществлять результативную инновационную деятельность;
- инициативы внедрения современных подходов к управлению крупным промышленным предприятием носят преимущественно характер копирования известных мировых «лучших практик», в то же время нет инициатив, отражающих своеобразие КВПП.
- потенциал роста рыночной стоимости крупного российского бизнеса в зависимости от качества корпоративного управления значителен; вместе с тем продолжающаяся частая смена менеджмента КВПП минимизирует саму возможность задействовать данный потенциал, существенно сдерживает скорость и эффективность процессов модернизации систем управления российских КВПП;

- переход к экономике знаний, основанной на интеллекте и творчестве, требует от КВПП высокого уровня организационной гибкости и адаптивности, свойственной скорее небольшим компаниям, чем крупным корпорациям, тем не менее крупные корпорации составляют и, в среднесрочном будущем, будут составлять основу конкурентоспособности национальных экономик.

Современное понимание сущности категории КВПП [2] базируется на основе совокупности его значимых свойств:

- внешних свойств, среди которых ключевыми являются величина его валового дохода, доля на мировом рынке, величина прибыли, совокупный размер активов, количество занятых, совокупные налоговые отчисления, размер бюджетной эффективности и др.;
- свойств, проявляемых только во взаимодействии с объектами внешней среды, выражающихся в его способности к формированию новой структуры рынка, обоснованной рыночной стоимости и системы взаимодействия с контрагентами (управление партнерскими отношениями);
- свойств, связанных с принадлежностью к сфере промышленности, промышленному комплексу, например предприятия оборонно-промышленного комплекса;
- внутренних свойств, проявляющихся во владении сложными, наукоемкими технологиями, компетенциями удержания технологического преимущества на основе применения конкурентных бизнес-моделей (например, модель «Открытых инноваций» [9]).

Совокупность данных свойств и границы атрибутивного пространства указанных свойств характеризуют состояние качественного уровня развития конкретного КВПП. В процессе развития совокупность основных характеристик КВПП меняет свои численные значения, но не меняет своего состава, так как именно эта совокупность свойств соответствует назначению КВПП и определяет его качественный уровень развития.

В рамках исследования проблем инновационного развития КВПП в системе ГКП нами сформулировано предложение о целесообразности рассмотрения всего ландшафта возможных изменений в системе координат: функционирование (поддержание и улучшение операционной деятельности) и развитие (переход к качественно новым состояниям предприятия как системы). При этом необходимо видеть границы применения механизмов жесткого администрирования (жесткой регламентации) и самоорганизации, что отмечается в ряде работ, например: «Достаточно трудно разобрать – имеется ли какое-нибудь экономическое содержание за громкими названиями “свободная экономическая зона” или “технопарк”. Действительно, чрезмерное увлечение, не к месту и неловко приложенными рычагами административного ресурса, грозит ростом экономических проблем. Пассивная надежда исключительно на действенность законов саморегуляции экономики отдаст все общество на откуп стихийно складывающихся, хищнических интересов» [1].

Состояние зрелости инновационного развития, с учетом известных рекомендаций [6] и требований к ГКП, отражено в таблице.

Уровни инновационной зрелости предприятия

Уровни зрелости инновационного развития КВПП [1]	Характеристики уровней инновационного развития КВПП [5; 8]	Тип ГКП
5. Нацеленность на достижение превосходства путем инновационных решений	Модели инновационного саморазвития, непрерывные инновации, открытые инновационные бизнес-модели, модели устойчивого развития, системы качественных и количественных показателей	Политика поддержания устойчивости
4. Саморазвитие как социально ориентированное и скоординированное развитие	Системы управления инновациями, интеграция стратегии и портфеля проектов развития, системы интегрированного риск-менеджмента, системы сбалансированных показателей с учетом восприятия заинтересованных сторон	Политика стимулирования инновационного саморазвития
3. Саморазвитие как бизнес-развитие	Продукты, услуги, технологии, организационные и маркетинговые инновации, управление группой проектов, использование стандартов управления процессами и проектами, традиционные системы сбалансированных показателей с доминированием количественных показателей	Политика регулирования
2. Саморазвитие как выживание	Продукты, услуги, технологии, жесткие линейные модели управления, не системное их применение, отдельные проекты, доминирование функциональных моделей управления, традиционные количественные показатели	Политика стабилизации
1. Саморазвитие как дотационное развитие. Хаотичное ведение бизнеса.	Продукты и услуги, случайное, фрагментарное применение моделей, попытки управлять отдельными проектами, бессистемное ведение бизнеса, отдельные финансовые показатели	Политика чрезвычайных мер

Более детально требования к ГКП раскрыты в рисунке.



Рис. ГКП стимулирования инновационного развития КВПП

Достижение точности настройки ГКП является исключительно сложной задачей. Для ее решения нами предложено использовать группу принципиально новых критериев и процедур обработки информации, адекватных сложности задач инновационного развития в конкретных рыночных условиях. Данные критерии представляют группу параметров порядка, обеспечивающих целостное представление об уровне инновационного развития предприятия:

- открытость (параметр, задающий основания для оценки наличия потенциала самоорганизации и саморазвития в системе);
- лидероёмкость (количество руководителей-лидеров, интегрированных в программу по критериям: компетентность; приверженность; мотивация, относительно количества ключевых управленческих позиций);
- качество инновационного управления (степень организационной зрелости как способности менеджмента достигать стратегические цели и удовлетворенности заинтересованных сторон и общества);
- инновационная восприимчивость персонала (оценка восприятия (удовлетворенности) персонала стратегических сегментов по факторам качества трудовой занятости).

Переход на более высокий уровень инновационного развития требует изменения ГКП для обеспечения адекватных условий саморазвития и устойчивости КВПП.

Таким образом, политика стимулирования инновационного развития предприятия будет в большей степени отвечать требованиям скоординированности, фокусирования действий, учитывать реальный уровень инновационного развития предприятия, что обеспечит более эффективное применение всего комплекса сложившихся инструментов реализации такой политики и благоприятные условия для разработки новых инструментов.

### Список литературы

1. *Акатов Н.Б.* Инновационное саморазвитие организации как объект управления и критерий конкурентоспособности в современном менеджменте // *Фундаментальные исследования*. Сер.: Экон. науки. 2012. № 11. С. 744-749.
2. *Бухвалов Н.Ю., Молодчик А.В., Пустовойт К.С., Попов В.Л.* Управление организационными инновациями на предприятиях оборонно-промышленного комплекса // *Креативная экономика*. 2012. № 10.
3. *Комаров С.В., Молодчик А.В., Пустовойт К.С.* На рубеже изменения парадигмы менеджмента: саморазвивающиеся, самоорганизующиеся системы // *Журн. экон. теории*. 2012. № 3. С. 132-142.
4. *Саморазвивающиеся социально-экономические системы: теория, методология, прогнозные оценки: в 2 т. / под общ. ред. А.И. Татаркина. М.: ЗАО «Издательство “Экономика”», 2011.*
5. *Санто Б.* Сила инновационного саморазвития // *Инновации*. 2004. № 2. С. 5-15.
6. *Сухотин А.Б.* Расчеты оценок координации экономического развития регионов РФ // *Науч. тр.: Ин-т народнохозяйствен. прогнозирования РАН*. 2006. С. 571-582.

7. *Фостер Р., Каплан С.* Созидательное разрушение. М.: Альпина Бизнес Букс, 2005. С. 305.
8. *Хэмел Г.* Менеджмент 2.0: Новая версия для нового века // Harvard Business Review (HBR). 2009. № 10 (52). С. 91-100.
9. *Чисбро Г.* Открытые инновации. Создание прибыльных технологий / пер. с англ. В.Н. Егорова. М.: Поколение, 2007. 336 с.



# ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА

УДК [329:336](477)

**Н.В. ПОДОБЕД**, аспирантка кафедры социальной и гуманитарной политики

Национальная академия государственного управления при Президенте Украины, Украина, г. Киев, ул. Ежена Потье, 20

Электронный адрес: [podobed2008@ukr.net](mailto:podobed2008@ukr.net)

## СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ МОЛОДЕЖНОЙ ПОЛИТИКИ В УКРАИНЕ

В статье анализируются механизмы финансирования трудоустройства молодежи, получения ею высшего образования и обеспечения жильем. Сделаны выводы о необходимости усиления партнерства государства с общественными молодежными организациями, совершенствования механизмов льготного государственного образовательного кредитования, а также разработки государством новой стратегии решения молодежной жилищной проблемы.

**Ключевые слова:** государственная молодежная политика; финансирование; социальные проблемы; трудоустройство; образование

Одними из важнейших социальных проблем молодежи, на решение которых нацелена государственная политика на современном этапе развития Украины, являются проблемы занятости и трудоустройства, доступности получения качественного образования, проблемы обеспечения жильем. Проведение эффективной государственной политики в этом направлении невозможно без стабиль-

ного финансирования, основу которого составляют бюджетные поступления. Неблагоприятная социально-экономическая ситуация в Украине, наличие дефицита государственного бюджета обуславливают необходимость анализа существующих и поиска новых источников финансирования молодежной политики.

Согласно статье 5 Закона Украины «О содействии социальному становлению и развитию молодежи в Украине», финансирование соответствующих мероприятий осуществляется за счет средств государственного и местных бюджетов, а также других источников, не запрещенных законодательством [11].

При формировании государственной молодежной политики в Украине предлагались различные концепции ее финансирования. В частности, учеными и политиками рассматривались следующие варианты:

- создание фонда содействия молодежной политике за счет ассигнований в размере не менее 2% государственного и местного бюджетов, а также из дополнительных источников финансирования: перечисление средств предприятиями, фондами, организациями при обеспечении для них льготного налогообложения. Предполагалось, что распорядителями средств будут государственные органы управления по делам молодежи на государственном и местном уровнях;
- принятие молодежных программ и финансирование мероприятий государственной молодежной политики в размере не менее 0,5% государственного бюджета и 0,3% местных бюджетов. Распорядителем средств, выделяемых на осуществление государственной молодежной политики, должен был быть Всеукраинский национальный конгресс молодежи (совещательный и консультативный орган при Президенте Украины).

Разработчики государственной молодежной политики в Украине настаивали на обеспечении ее стабильного бюджетного финансирования; постоянно велись поиски дополнительных источников финансирования. В частности, на местном уровне важное значение придавали финансированию молодежных мероприятий через различные молодежные фонды, ожидаемыми источниками формирования которых назывались добровольные отчисления предприятий, гранты международных организаций, поступления из благотворительных фондов.

В настоящее время финансирование мероприятий государственной молодежной политики осуществляется в рамках выполнения Государственной целевой социальной программы «Молодежь Украины» на 2009-2015 годы. Средства на социальное становление и развитие молодежи утверждаются Верховным Советом Украины. Распорядителем этих средств является специально уполномоченный центральный орган исполнительной власти – Государственная служба молодежи и спорта Украины в составе Министерства образования и науки, молодежи и спорта Украины.

Прогнозные объемы и источники финансирования указанной программы на период 2013-2015 гг. приведены в табл. 1.

Таблица 1

**Прогнозные объемы и источники финансирования Государственной целевой социальной программы «Молодежь Украины» на 2013-2015 годы [4]**

Источники финансирования	2013	2014	2015	Отклонение, ±	
				тыс. грн.	%
Всего финансирования, тыс. грн.	29267,7	30951,0	32634,3	+3366,6	+11,5
В т. ч.:					
государственный бюджет	24351,0	25751,0	27151,0	+2800,0	+11,5
другие источники (местные бюджеты, гранты международных организаций)	4916,7	5200,0	5483,3	+566,6	+11,5
Доля государственного бюджета в общей сумме, %	83,2	83,2	83,2	-	-

Данные таблицы свидетельствуют о том, что прогнозные объемы финансирования программы «Молодежь Украины» с каждым годом увеличиваются. В 2015 году они составят 32634,3 тыс. грн., что на 11,5% больше, чем в 2013 году. При увеличении абсолютных сумм финансирования соотношение между бюджетным финансированием и финансированием из других источников остается неизменным: доля государственного бюджета в общей сумме составляет 83,2%.

В последние годы учеными и политиками декларируется отход от патерналистской модели государственной молодежной политики. Признано, что осуществление систематических мероприятий государственными учреждениями за счет бюджетных средств является недостаточно эффективным. Оптимальный вариант – «налаживание сотрудничества органов государственной власти и органов местного самоуправления с общественными и благотворительными организациями» [4].

В 2011 году в Украине был утвержден «Порядок проведения конкурса по определению программ (проектов, мероприятий), разработанных общественными организациями и творческими союзами, для выполнения (реализации) которых предоставляется финансовая поддержка». В конкурсной документации указываются [6]:

- цели и приоритетные задачи, которые соответствуют национальным или региональным программам и на реализацию которых должны направляться программы (проекты), представляемые для участия в конкурсе;
- перечень видов деятельности, которые могут быть поддержаны организатором конкурса, их целевая аудитория;
- описание и смета расходов, необходимых для выполнения программы.

После определения молодежной общественной организации – победителя конкурса с ним заключается договор о выполнении программы с указанием исполнителей и объемов финансирования. Эта организация обязана участвовать в софинансировании программы (проекта) в размере, установленном организатором конкурса (но не менее чем 25% от необходимого объема финансирования). После выполнения программы исполнитель подает организатору конкурса в месячный срок итоговый отчет о выполнении договора и объемах использованных бюджетных средств.

Украинское государство декларирует обеспечение широкой поддержки деятельности общественных молодежных организаций. Вместе с тем в стране чрезвычайно медленно внедряются современные технологии социального партнерства молодежных организаций с государственными структурами. Для расширения участия первых в решении социальных проблем молодежи следует изучать и внедрять зарубежный опыт. Такое сотрудничество должно строиться в рамках социального заказа на основе заключения социальных контрактов между органами исполнительной власти и молодежными общественными объединениями [14, с. 120].

Важным направлением государственной политики по решению социальных проблем молодежи является обеспечение ее занятости и трудоустройства. Частичное решение этой проблемы – выделение из государственного бюджета

дотаций работодателям для обеспечения молодежи первым рабочим местом. В 2010 году сумма дотаций составляла 10,0 млн грн., а в 2011 и 2012 гг. – 25,0 млн грн. ежегодно [8-10]. Таким образом, в указанный период наблюдается увеличение объемов финансирования в 2,5 раза. Вместе с тем удельный вес нетрудоустроенных выпускников школ и высших учебных заведений в общей численности безработных продолжает оставаться высоким (рис. 1).

Как видим, в 2009 году в общей численности безработных нетрудоустроенные после окончания общеобразовательных и высших учебных заведений I-IV уровней аккредитации составляли 14,1%. В последующие годы наблюдался рост данного показателя (до 18,7% в 2011 году) и незначительное его снижение в 2012 году.

Анализ статистической информации о состоянии финансирования высшего образования в Украине свидетельствует об увеличении абсолютных объемов государственного финансирования этой сферы (рис. 2).

В 2012 году расходы государственного бюджета на подготовку кадров высшими учебными заведениями I-IV уровня аккредитации составляли 16856,3 млн грн., а в 2010 г. – 13983,2 млн грн., т.е. прирост за три года составил 20,5%. Вместе с тем анализ показывает, что доля расходов на финансирование высшего образования в ВВП страны уменьшилась (табл. 2).

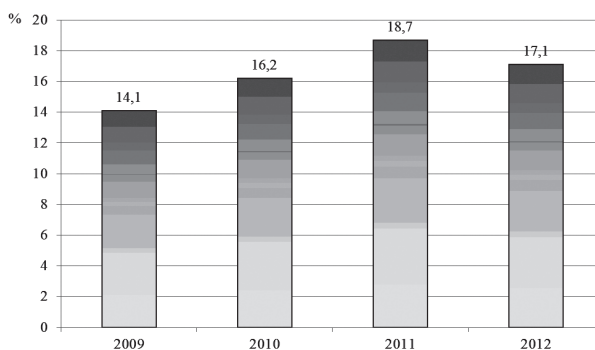


Рис. 1. Удельный вес нетрудоустроенных после окончания общеобразовательных и высших учебных заведений I-IV уровней аккредитации в общей численности безработных, % [1]

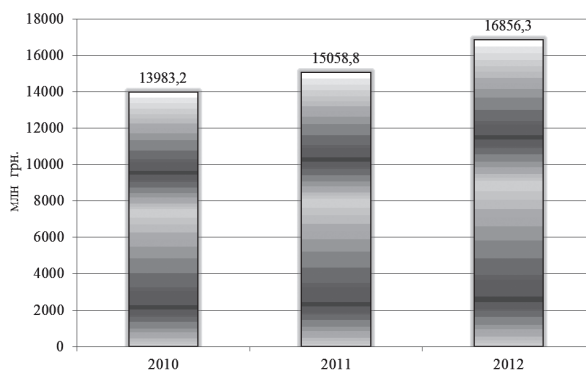


Рис. 2. Расходы государственного бюджета Украины на высшее образование за период 2010-2012 гг., млн. грн. [8-10]

**Доля расходов государственного бюджета на высшее образование  
в ВВП Украины (2010-2012 гг.)**

Показатели	Годы			Отклонение, ±	
	2010	2011	2012	абсолют.	%
Валовый внутренний продукт, млрд грн.	1082,6	1302,1	1400,0	+317,4	+29,3
Государственные расходы на высшее образование, млрд грн.	14,0	15,1	16,9	+2,9	+20,7
Удельный вес государственных расходов на высшее образование в ВВП, %	1,3	1,2	1,2	-0,1	x

В 2010 году государственные расходы на финансирование высшего образования составляли 1,3% ВВП, а в 2012 г. они сократились и составили 1,2%. При росте ВВП на 29,3% объемы государственного финансирования высшего образования увеличились на 20,7%. В последние годы в Украине прием студентов на получение образовательно-квалификационного уровня специалиста и магистра за счет средств физических и юридических лиц составляет 65-70% от общего числа принятых. Другими словами, большинство выпускников школ вынуждены получать платное обучение в государственных или частных вузах. При этом распространенной стала вторичная занятость студентов, что отрицательно влияет на качество их обучения. По результатам социологического исследования «Вторичная занятость студенческой молодежи г. Киева», проведенного Государственным институтом семейной и молодежной политики в сентябре 2012 г., 24% опрошенных работали на третьем курсе, 36% на четвертом курсе и 45% на пятом курсе. Основными причинами, побудившими студентов работать, 54% опрошенных назвали необходимость зарабатывать себе на жизнь, 16% – желание помочь родителям, 12% – необходимость платить за обучение [12].

Во многих странах проблему равного доступа молодежи к высшему образованию решают с помощью льготного государственного образовательного кредитования. В европейских странах и странах Балтии предоставляются государственные кредиты на получение высшего образования, в США действует как государственное, так и коммерческое кредитование, в Восточной Азии кредиты в основном имеют коммерческий характер.

В Украине государственная форма кредитования высшего образования существует с 2000 г. На сегодняшний день порядок кредитования определяется постановлением Кабинета Министров Украины «Об утверждении Порядка предоставления целевых льготных государственных кредитов для получения высшего образования», принятым в 2003 г., с изменениями 2011 г. [5]. Согласно постановлению, право на получение кредита имеют молодые граждане в

возрасте до 28 лет, которые успешно сдали вступительные экзамены или учатся на любом курсе высшего учебного заведения, функционирующего на территории Украины. Кредиты предоставляются на 15 лет с уплатой 3% годовых.

Анализ ситуации с развитием этой формы социальной защиты студенческой молодежи свидетельствует, что объемы льготного кредитования образования с каждым годом сокращаются. Так, за период 2006-2010 гг. ежегодные бюджетные ассигнования на целевые льготные государственные кредиты гражданам для получения высшего образования составляли 14,7 млн грн., в 2011 г. – 5,3 млн грн., в 2012 г. – 5,0 млн грн. [13]. Таким образом, объемы льготного кредитования образования уменьшились в 2012 г. в 2,9 раза, что связано с наличием значительного дефицита государственного бюджета. При отсутствии достаточного объема бюджетных средств следует разработать более эффективные механизмы кредитования с целью получения образования, используя зарубежный опыт в этой сфере.

Актуальной социальной проблемой украинской молодежи является проблема обеспечения жильем. Отсутствие приемлемых жилищных условий для молодых семей приводит к ряду негативных последствий социально-экономического характера и является одной из причин демографического кризиса вследствие увеличения числа разводов и снижения рождаемости.

Степень обеспеченности молодежи жильем в Украине очень низка: только 33% молодых семей живут в отдельных квартирах (для всех семей этот показатель составляет 56,3%), 11% проживают в коммунальных квартирах, 14% снимают квартиры, 10% живут в общежитиях, 1% – в непригодных помещениях. Около 31% молодых семей вообще не обеспечены жильем. Из 2,5 млн молодых семей в Украине около 800 тыс. нуждаются в улучшении жилищных условий. В то же время именно в этих семьях рождается до 80% детей [15].

Проблема жилья для молодежи в Украине решалась путем выполнения Государственной программы обеспечения молодежи жильем на 2002-2012 годы [3]. Содействие молодежному жилищному строительству осуществляется через Государственное специализированное финансовое учреждение «Государственный фонд содействия молодежному жилищному строительству» при Кабинете Министров Украины. Планировалось, что молодые семьи будут получать государственные долгосрочные льготные кредиты, а также целевые адресные компенсации по кредитам коммерческих банков как на строительство, так и на приобретение жилья на вторичном рынке.

Однако на протяжении последних лет наблюдается тенденция к уменьшению объема ассигнований на долгосрочное льготное кредитование молодых семей на строительство или приобретение жилья. Программа фактически не выполнялась из-за недофинансирования из государственного бюджета. Кроме того, объемы введенного в эксплуатацию жилья за период 2002-2010 гг. составили лишь 12% запланированных [2], стоимость строительства и стоимость жилья на вторичном рынке ежегодно растут, вследствие чего уменьшается количество молодых семей, которые получают льготные долгосрочные кредиты.

Говоря о существующей в стране проблеме обеспечения молодежи жильем, следует отметить, что назрела необходимость в разработке новой стратегии решения молодежной жилищной проблемы. Как свидетельствует опыт зарубежных стран, роль государства не сводится только к законодательной поддержке, созданию соответствующей общей рыночной среды и других общеэкономических факторов. Государство, используя различные рычаги, должно принимать участие в ипотечных схемах, используя жилищную ипотеку как инструмент решения тех или иных задач.

В этой связи актуальной является новая социальная инициатива Президента Украины относительно удешевления стоимости ипотечных кредитов для обеспечения доступным жильем граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий. Порядок удешевления стоимости ипотечных кредитов утвержден постановлением Кабинета Министров Украины в 2012 г. Оно предусматривает частичную компенсацию процентов по кредитам, полученным на строительство (реконструкцию) жилья или приобретение в объектах незавершенного строительства. Первый взнос заемщика утвержден на уровне не более 25% от суммы кредита, максимальная ставка на момент выдачи кредита – 16% годовых, из которых государство компенсирует 13% [7]. При условии реального функционирования такого механизма станет возможным улучшение жилищных условий молодых граждан.

Можно говорить о некоторой положительной динамике в решении молодежной жилищной проблемы. Однако объемы финансирования молодежного жилищного строительства пока недостаточны для удовлетворения потребности в жилье всех молодых граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий. Это требует совершенствования механизмов привлечения дополнительных источников средств для реализации программы кредитования молодежи на строительство (реконструкцию) жилья.

В целом же, в современной Украине финансирование государственной молодежной политики недостаточно, бюджетные средства, выделенные на это направление, используются неэффективно, механизмы внебюджетного финансирования развиты слабо.

### Список литературы

1. *Безработное население по причинам незанятости в 2000-2012 гг.* [Электронный ресурс]. URL: [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua) (дата обращения: 06.10.2013).
2. *Выводы* Коллегии Счетной палаты Украины по результатам аудита эффективности выполнения государственных программ по обеспечению молодежи жильем [Электронный ресурс]. URL: [www.ac-rada.gov.ua](http://www.ac-rada.gov.ua) (дата обращения: 06.10.2013).
3. *Об утверждении* Государственной программы обеспечения молодежи жильем на 2002-2012 годы [Электронный ресурс]: постановление Кабинета Министров Украины от 29 июля 2002 г. № 1089. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1089-2002-п> (дата обращения: 06.10.2013).
4. *Об утверждении* Государственной целевой социальной программы «Молодежь Украины» на 2009-2015 годы [Электронный ресурс]: постановле-

ние Кабинета Министров Украины от 28 янв. 2009 г. № 41. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/41-2009-п> (дата обращения: 06.10.2013).

5. *Об утверждении* Порядка предоставления целевых льготных государственных кредитов для получения высшего образования [Электронный ресурс]: постановление Кабинета Министров Украины от 16 июня 2003 г. № 916. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/916-2003-п> (дата обращения: 06.10.2013).

6. *Об утверждении* Порядка проведения конкурса по определению программ (проектов, мероприятий), разработанных общественными организациями и творческими союзами, для выполнения (реализации) которых предоставляется финансовая поддержка [Электронный ресурс]: постановление Кабинета Министров Украины от 12 окт. 2011 г. № 1049. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1049-2011-п> (дата обращения: 06.10.2013).

7. *Об утверждении* Порядка удешевления стоимости ипотечных кредитов для обеспечения доступным жильем граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий [Электронный ресурс]: постановление Кабинета Министров Украины от 25 апр. 2012 г. № 343. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/343-2012> (дата обращения: 06.10.2013).

8. *О государственном* бюджете Украины на 2010 год [Электронный ресурс]: закон Украины от 27 апр. 2010 г. № 2154-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2154-17> (дата обращения: 06.10.2013).

9. *О государственном* бюджете Украины на 2011 год [Электронный ресурс]: закон Украины от 23 дек. 2010 г. № 2857-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2857-17> (дата обращения: 06.10.2013).

10. *О государственном* бюджете Украины на 2012 год [Электронный ресурс]: закон Украины от 22 дек. 2011 г. № 4282-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4282-17> (дата обращения: 06.10.2013).

11. *О содействии* социальному становлению и развитию молодежи в Украине [Электронный ресурс]: закон Украины от 5 февр. 1993 г. № 2998-XII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2998-12> (дата обращения: 06.10.2013).

12. *Отчет* по результатам социологического исследования «Вторичная занятость студенческой молодежи г. Киева» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.dipsm.org.ua> (дата обращения: 06.10.2013).

13. *Отчеты* о выполнении законов Украины «О государственном бюджете Украины» за 2006-2012 годы» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.minfin.gov.ua> (дата обращения: 06.10.2013).

14. *Подобед Н.В.* Направления улучшения сотрудничества между государством и молодежными общественными объединениями // Инвестиции: практика и опыт. 2012. № 22. С. 117-121.

15. *Шестопалов П.И.* Государственная политика в сфере обеспечения молодежи жильем в Украине: сущность, принципы и пути реализации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/Dutp/2007-1/txts/07spimzu.htm> (дата обращения: 06.10.2013).

УДК 374-057.34(477)

**Н.С. КАЛАШНИК**, к.пед.н., доцент кафедры социальной философии и управления

Государственное высшее учебное заведение «Запорожский национальный университет», Украина, г. Запорожье, ул. Жуковского, 66

докторант кафедры государственного управления и местного самоуправления

Днепропетровский региональный институт государственного управления

Национальной академии государственного управления при Президенте

Украины, Украина, г. Днепропетровск, ул. Гоголя, 29

Электронный адрес: kalashnykn@rambler.ru

## **САМООБРАЗОВАНИЕ ЧИНОВНИКОВ КАК СОСТАВЛЯЮЩАЯ ПОЛИТИКИ УПРАВЛЕНИЯ ЛЮДСКИМИ РЕСУРСАМИ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ (ОПЫТ УКРАИНЫ)**

В статье рассматривается роль самообразования государственных служащих при исполнении ими своих профессиональных обязанностей. Раскрывается взаимосвязь категорий «самообразование служащих», «образование взрослых», «непрерывное образование служащих», «управление интеллектуальными ресурсами» в контексте государственного управления, а также их значение для формирования эффективной политики управления людскими ресурсами на государственной службе.

**Ключевые слова:** самообразование государственных служащих; непрерывное образование; государственное управление

Активное реформирование государственной службы, которое происходит сейчас в Украине, требует новых решений и подходов. Необходимо не только создать новые механизмы функционирования государственных институтов, но и наполнить их новым содержанием. Поскольку ни одна модель управления не реализуется сама собой – ее внедряют люди, такие специалисты должны быть профессионально и мировоззренчески

готовы к действиям по новым требованиям и в новых условиях. Обеспечение всех звеньев государственной власти квалифицированными работниками возможно лишь при условии комплексного реформирования системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих, а также качественной перестройки процесса организации деятельности государственных служащих с учетом требований непрерывного образования. А значит, требуется взвешенная государственная политика в сфере управления людскими ресурсами на государственной службе. Ведущая роль при этом отводится самообразованию государственных служащих как форме образования взрослых, что наиболее полно отвечает современным требованиям информационного общества.

Самообразование, как процесс и сфера деятельности, реализуется отдельными людьми; однако профессионализм коллектива складывается из профессионализма каждого работника, таким образом, направляющих, организующих и контролирующих мер требует и коллектив, и отдельный работник. В контексте профессиональной деятельности некоторые исследователи (Р. Оуэн,

П. Каптерев, А. Громцева, Е. Шуклина) говорят о самообразовании социальных (профессиональных) групп и массовом самообразовании в организации (в нашем случае – органе государственной власти или местного самоуправления) как условии его эффективной деятельности.

Отметим, что категория «самообразование государственных служащих» и вопросы управления этим процессом тесно связаны с проблематикой непрерывного образования должностных лиц, государственного управления знаниями и интеллектуальными ресурсами. Считаем целесообразным для полноценного рассмотрения вопросов самообразования государственных служащих как составляющей политики управления людскими ресурсами на государственной службе раскрыть взаимосвязь этих категорий.

Современное понимание самообразования как явления невозможно в разрыве с таким понятием, как «непрерывное образование» (если дословно перевести термин, который применяется в англоязычной научной литературе, «life-long education» – образование в течение жизни; с франкоязычных источников термин «formation continue» можно перевести как «длящееся или продолжающееся образование»). Непрерывное образование определяется как «неограниченное ни во времени относительно сроков обучения, ни в пространстве относительно места, ни относительно методов обучения, оно объединяет всю деятельность и ресурсы в области образования и направлено на достижение гармоничного развития потенциальных способностей личности и прогресса в преобразовании общества» [4]. Для того чтобы определить место самообразования в современной образовательной среде, необходимо охарактеризовать основные формы непрерывного образования:

- формальное образование или «институализированное образование» (дошкольное, среднее, высшее, постдипломное образование, в учебных заведениях, лицензированных государственной системой образования);
- неформальное образование или «неофициальное образование» (получение знаний любым путем, независимо от того, признаны и официально утверждены эти учебные программы или нет [1]);
- информальное образование (нецеленаправленное (неосознанное) обучение в процессе любого информационного или коммуникативного действия [6, с. 38]).

Опираясь на исследования ученых в сфере философии, педагогики, андрагогики, психологии, социологии, культурологии, государственного управления, целесообразно предложить авторское определение самообразования государственных служащих: это специфическим образом организованный, непрерывный процесс и результат целенаправленного освоения и приумножения государственными служащими социального опыта через самостоятельную деятельность и реализация его в практике (профессиональной деятельности) государственной службы.

Учитывая комплексность такого явления, как самообразование, а также множественность функций и задач государственной службы, полагаем, что классификация самообразования государственных служащих является многоуровневой и разнообразной. Во многом виды самообразования чиновников зависят от ресурсов и организационных условий ее осуществления. Так, с точки

зрения временной локализации самообразование может осуществляться или в рабочее, или в свободное время. При этом самообразование в рабочее время, как правило, связано с достижением определенных профессиональных, производственных целей, тогда как самообразование в свободное время может быть связано или с ними, или с решением проблем совсем другого характера (общегуманитарного, культурного и т.д.).

Временная характеристика самообразования также может различаться в зависимости от посвященного ей времени (длительная, не длительная), а также периодичности: постоянная, периодическая, случайная или ситуативная (время от времени по необходимости). С точки зрения пространственной локализации самообразование может осуществляться на рабочем месте, дома, в общественных учреждениях, предназначенных для этой деятельности (библиотеки, компьютерные классы, тренинговые помещения и т.п.) [10, с. 66]. Другая классификация – по критерию направленности самообразования. Выделяется сугубо профессиональное и общеразвивающее самообразование. Реализация такой классификации связана с достижением тех же, что и в первом случае, целей: производственно-профессиональных или общегуманитарных, культурных, гедонистических и т.д.

Учитывая формальную определенность деятельности государственных служащих, самообразование может быть регламентируемым ведомственными требованиями и не регламентируемым ими (обязательное и необязательное). В зависимости от наличия связи с учебным процессом выделяют два вида самообразования: автономное, которое не связано с учебным процессом, и дополнительное, которое опирается на него. Применительно к государственной службе можно также говорить об автономном самообразовании (которое не связано с исполнением прямых служебных обязанностей и не регламентируется) и дополнительном (обеспечивает повседневную профессиональную деятельность и в своем направлении опирается на ее нужды).

По содержанию самообразование государственных служащих может быть разделено на общеразвивающее, общепрофессиональное, профильно-ведомственное, должностное. К указанной классификации примыкает еще одна, критерием которой служат сферы самообразования. В этом случае самообразование может быть профессиональным, социокультурным, религиозным, нравственным, экономическим, правовым, психологическим, семейно-бытовым и др. Временная и пространственная локализация самообразования лишь задает условия и формы ее осуществления, главными же критериями являются содержательные и субъектные. Согласно характеру самообразовательной деятельности государственных служащих самообразование может быть опережающим, реактивным, стихийным. Относительно цели самообразования отдельного государственного служащего или профессиональной группы самообразование может иметь следующие виды:

- как самоцель – событие, деятельность, предмет или информация провоцируют и создают мотивы освоения знаний;
- попутное самообразование – в процессе целенаправленной деятельности (но не самообразования);

- целенаправленное самообразование, связано с тем, что служащий или профессиональная группа сами ставят себе самообразовательную цель в определенной сфере деятельности. Эта цель определяет дальнейшие шаги, поиск средств для реализации цели, самостоятельность в постановке задач и их решении, самооценку в определении результатов [10, с. 67].

Согласно тому, что именно будет формировать самообразование государственных служащих, оно может быть информационным/когнитивным, практическим/деятельностным и эмоционально-направленным. Информационное (когнитивное) самообразование предусматривает все виды переработки информации в знания, их обновление, систематизацию, заполнения пробелов и т.д., т.е. все виды обработки информации для создания и закрепления теоретического знания. Практическое (деятельностное) самообразование государственных служащих направлено на выработку умений и навыков, формирование определенных компетенций. Эмоционально-направленное самообразование государственных служащих формирует определенные качества, убеждения и отношение, а также отвечает за эмоциональное отношение к службе (положительное, нейтральное или отрицательное).

Исходя из функций самообразования государственных служащих можно выделить следующие его виды: адаптационное, воспитательное, интерактивное, информативное, коммуникативное, методологическое, мотивационное, образовательное, познавательное, профессионализационное, рефлексивное, развивающее, социализационное, статусно-утверждающее и стимулирующее. В зависимости от уровня управления самообразованием государственных служащих оно может быть: личностным или индивидуальным; локальным или подструктурным; организационным; ведомственным; отраслевым; государственного уровня.

Именно вид самообразования будет определять организационные структуры, необходимые ресурсы, обязанности и роли субъектов, средства осуществления управления самообразованием, т.е. все другие составляющие процесса управления самообразованием государственных служащих.

Образовательная среда государственных служащих будет развиваться по тем же законам, что и общая, поэтому указанные формы непрерывного образования являются актуальными также для непрерывного образования персонала государственной службы. Украинские ученые-управленцы понимают непрерывное образование государственных служащих как процесс и принцип формирования личности государственного служащего, предусматривающие создание таких систем образования, которые открыты для работников любого возраста и сопровождают их в течение всего срока их профессиональной деятельности, способствуют постоянному развитию, привлекают к непосредственному процессу овладения определенным уровнем систематизированных профессиональных знаний, умений, навыков, способов поведения (общение). Непрерывное образование государственных служащих предусматривает не только повышение квалификации, но и переподготовку в условиях изменений, развития познавательных возможностей и стимулирования постоянного самообразования [2, т. 5, с. 161].

Как считает В. Олуйко, любое образование государственных служащих – это самообразование, оно лежит в основе профессионализации отдельных служащих и государственной службы в целом. Именно на самообразовании должно строиться целенаправленное образование кадров, т.е. переподготовка и повышение квалификации. Последние должны осуществляться на основе учета принципов образования взрослых: преимущество фактического материала над эмоциональной информацией; коррекция устаревшего опыта и личностных установок, которые препятствуют получению новых знаний; ситуативная доказательность (на жизненных примерах); использование накопленного в прошлом опыта, общечеловеческих принципов; развитие навыков к самообразованию, способности обобщать, синтезировать результаты практической деятельности; индивидуальный подход в зависимости от интеллекта и взрослого окружения [8, с. 6]. Как видим, такой подход предусматривает наличие институализированной структуры, которая создавала бы условия для непрерывного образования и самообразования государственных служащих; следовательно, возникает необходимость и в управлении ресурсами и процессами стимулирования и предоставления подобных образовательных услуг. Кроме того, В. Олуйко прослеживает непосредственную связь между категориями «самообразование», «непрерывное образование» и «образование взрослых».

В контексте самообразования государственных служащих категория «образование взрослых» (практика обучения и воспитания взрослых) имеет большое значение. Поскольку речь идет преимущественно о людях, которые пришли на государственную службу, как о сформировавшихся личностях с определенным образовательным уровнем и опытом, то и методы работы с ними должны быть соответствующими, отличными от присущих учебным заведениям. Образование взрослых – это целенаправленный процесс развития и воспитания личности путем реализации образовательных программ и услуг, осуществления образовательно-информационной деятельности в пределах и за пределами профессионально-технического, высшего и последипломного образования [7, с. 4]. Система образования взрослых в контексте непрерывного образования государственных служащих – это совокупность учреждений формального и неформального образования взрослых (обучение на рабочем месте, разнообразные курсы для получения новой специальности и удовлетворения познавательных, социальных потребностей), научных, научно-методических, методических учреждений, научно-производственных предприятий, информационных служб, других юридических и физических лиц, которые имеют право на предоставление образовательных услуг, а также государственных и местных органов управления и самоуправления. Целью деятельности системы образования взрослых является реализация права человека на образование в течение жизни; привлечение его к профессиональной и общественной жизни путем предоставления необходимых для этого образовательных услуг. В этом контексте самообразование рассматривается как форма осуществления образования взрослых.

У взрослых людей самообразование стимулируется в основном их профессионально-трудовой деятельностью. Самообразование государственных

служащих связано прежде всего с решением ими профессиональных задач. Однако связь профессионально-трудовой деятельности служащих с их самообразованием является двусторонней – в случае недостаточного использования потенциала самообразования страдает процесс профессиональной деятельности. Поэтому, по мнению специалистов, общество в целом и различные профессиональные группы в частности «обречены» на постепенную смену образовательных парадигм, перенос акцентов с образовательной деятельности на самообразовательную. Это возможно только в условиях существования демократических институтов и выполнения обществом правовых норм. Если этого нет, то тогда может иметь место простое прагматичное приспособление старой системы самообразования, где она призвана осуществлять узкую роль дополнительного средства обучения [3, с. 78-79]. Такое положение вещей не может обеспечить полного проявления потенциала самообразования в плане развития людских ресурсов.

Следовательно, одной из важнейших задач образования взрослых на сегодня, в том числе и государственных служащих, является усиление интеллектуального потенциала специалиста исходя из приоритета самоценности человека, способного к саморазвитию. Из этого следует, что самообразование для государственного служащего должно стать потребностью, которая защитит личность от интеллектуального и профессионального обнищания, станет осознанным процессом познавательной деятельности, совершенствования любых качеств и навыков должностных лиц независимо от сферы их деятельности.

Система профессионального обучения государственных служащих в Украине является трехкомпонентной и состоит из подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих [9]. В контексте каждого из компонентов системы профессионального обучения государственных служащих самообразование играет различную роль и по-разному влияет на результативность и эффективность профессионального обучения.

Под подготовкой государственных служащих понимают получение образования образовательно-квалификационного уровня специалиста или магистра, а также обучение в аспирантуре, докторантуре, других учебных заведениях или научных учреждениях по специальностям, необходимым для осуществления профессиональной деятельности на государственной службе и службе в органах местного самоуправления [9]. Исходя из определения становится понятно, что подготовка государственных служащих осуществляется в институализированном образовании. Самообразование в системе подготовки государственных служащих играет роль одного из видов обучения. На этом этапе самообразование является средством овладения учебным материалом во время, свободное от обязательных учебных занятий.

Следующий компонент системы профессионального обучения государственных служащих – переподготовка. Под ней понимают получение специальности по направлению подготовки «Государственное управление» и по специальностям, необходимым для осуществления профессиональной деятельности на государственной службе, на основе полученного прежде образовательно-квалификационного уровня и приобретенного практического

опыта [9]. Переподготовка государственных служащих проводится по дневной, вечерней, заочной и заочно-дистанционной формам обучения. Практическое применение института самообразования государственных служащих во время переподготовки шире, чем при подготовке. Это связано с несколькими факторами. Во-первых, вступают в силу все закономерности образования взрослых (к переподготовке привлекаются специалисты, которые уже имеют высшее образование, следовательно, им 22 года и более). Во-вторых, такие государственные служащие уже имеют определенный опыт образовательной и профессиональной деятельности.

Следующий компонент профессионального обучения государственных служащих – повышение квалификации. Он является крупнейшим и самым длительным по времени среди всех компонентов профессионального обучения. В Украине повышение квалификации государственных служащих определяется как обучение с целью обновления и приобретения умений, знаний, навыков и способности выполнять задачи и обязанности, необходимые для осуществления профессиональной деятельности на государственной службе и в органах местного самоуправления [9].

Именно в повышении квалификации самообразование государственных служащих реализуется более всего. Повышение квалификации государственных служащих в Украине является непрерывным процессом и может быть реализовано в таких видах, как:

- обучение согласно профессиональным программам повышения квалификации;
- постоянно действующие тематические семинары;
- специализированные краткосрочные учебные курсы;
- тематические краткосрочные семинары, в частности тренинги;
- стажировки в органах, на которые распространяется действие законов Украины «О государственной службе» и «О службе в органах местного самоуправления», а также за рубежом;
- самостоятельное обучение (самообразование), в частности ежегодный Всеукраинский конкурс «Лучший государственный служащий».

Очевидно, самообразование является отдельным видом системы повышения квалификации государственных служащих, но одновременно присутствует в каждом из других видов. Первые 4 из перечисленных видов повышения квалификации государственных служащих связаны с институционализированным образованием. Но они менее продолжительны, нежели переподготовка, и имеют узкое направление. На сегодня сеть учебных заведений повышения квалификации государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления включает:

1) Национальную академию государственного управления при Президенте Украины и ее 4 региональных института (в Днепропетровске, Львове, Одессе, Харькове);

2) 23 центра переподготовки и повышения квалификации работников органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных предприятий, учреждений и организаций; 16 отраслевых заведений последиplomного образования, имеющих лицензию на повышение квалификации в области 1501 «Государственное управление»;

3) 22 высших учебных заведения, лицензированных по направлению повышения квалификации в области 1501 «Государственное управление».

Перечисленные учебные заведения предоставляют образовательные услуги по разнообразным тематикам, широчайший спектр тем для курсов, семинаров и тренингов предлагают высшие учебные заведения общей системы образования. Кроме большого перечня тем они предлагают такую услугу, как составление индивидуальной программы семинаров или тренингов для конкретной организации (Классический частный университет, Запорожский национальный университет, Ивано-Франковский национальный технический университет нефти и газа др.). Наиболее востребованы темы: «Сложные переговоры», «Психология профессионального коллектива и управление им», «Организация собственного труда на рабочем месте», «Методика научных исследований», «Основы информационно-аналитической деятельности», «Методология современного научного познания в области государственного управления» и др. На семинарах и тренингах по указанной тематике большое внимание уделяется вопросам самостоятельного развития служащих. Однако, к сожалению, сегодня в Украине в учебные программы еще не введены такие дисциплины, как «Организация самообразовательной деятельности» или «Методика осуществления самообразования», которые бы готовили будущих специалистов к активному самообразованию в их профессиональной деятельности.

Следующая важная категория в раскрытии значения самообразования государственных служащих как составляющей политики управления людскими ресурсами на государственной службе – «управление знаниями». В украинских научных разработках государственное управление знаниями рассматривается как система способов обеспечения эффективного использования имеющегося в обществе знания, его хранения, оценки, распределения, распространения, что культивирует свободный доступ к этим знаниям. Государственное управление знаниями становится одним из решающих факторов социально-экономического развития [2, т. 4, с. 176]. Одной из существенных характеристик самообразования является получение информации и переработка ее в знания, а в дальнейшем обновление, хранение, систематизация и заполнение пробелов в знаниях. Следовательно, свободный доступ к знаниям, прежде всего специфическим знаниям профессионального характера, является одним из ключевых условий успешного самообразования государственных служащих.

Государственное управление интеллектуальными ресурсами, как система средств и методов обеспечения условий устойчивого развития интеллектуальных составляющих жизнедеятельности общества, ориентировано на гармонизацию и опережающее развитие [2, т. 4, с. 177], по сути, является понятием, которое консолидирует в себе, кроме других, и понятие управления самообразованием государственных служащих. На государственном уровне происходит процесс циклического воспроизводства интеллектуальных ресурсов общества. Развитие государства сопровождается непрерывными процессами воспроизводства интеллектуальных ресурсов, приведения в соответствие интересов общества и интеллектуальных возможностей их удовлетворения. С точки зрения профессионализации государственной службы самообразование

государственных служащих в контексте развития и эффективного использования интеллектуальных ресурсов является ключевым направлением такого приведения в соответствие.

Ученые подчеркивают, что исключительно важным является осуществление на государственном уровне полного цикла воспроизводства интеллектуальных ресурсов. «Успешное» воспроизводство интеллектуальных ресурсов на личностном и организационном уровнях выступает основой эффективного воспроизводства интеллектуальных ресурсов на государственном уровне [2, т. 4, с. 178]. Следовательно, основой для государственного управления самообразованием станет должное его осуществление отдельным государственным служащим, самообразование профессиональных групп (профессионального коллектива подразделения, организации, ведомства, всей статусной группы государственных служащих). Соответственно уровням управления можно выделить уровни осуществления самообразования:

- личностный, или индивидуальный;
- локальный, или подструктурный (отделы, секторы и т.д.);
- организационный (организация, учреждение, предприятие);
- ведомственный;
- отраслевой;
- государственный.

Самообразование государственных служащих – не замкнутый одноразовый процесс. Это непрерывный динамический процесс, который проходит этапы формирования, практического применения и дальнейшего развития. В пределах одного цикла знания, добытые путем самообразования, не «изнашиваются», как любой другой ресурс кроме интеллектуального, а приумножаются и развиваются, дают толчок для нового цикла. Чем больше и качественнее государственный служащий или профессиональная группа занимаются самообразованием, тем интенсивнее и результативнее будет процесс их самообразования в будущем.

В контексте управленческих процессов самообразование государственных служащих тесно связано с государственным управлением людскими ресурсами, рассматривается как своеобразная философия, которая затрагивает управление людьми с целью наиболее эффективного использования их возможностей [2, т. 4, с. 180]. Для решения проблем самообразования государственных служащих государственное управление людскими ресурсами интересно с точки зрения организационных форм его осуществления. Система государственного управления людскими ресурсами высоко ценит потенциал каждого человека, обеспечивает возможности роста личности и развития общества в целом; самообразование государственных служащих выступает формой и путем такого роста. Управление людскими ресурсами осуществляется по следующим направлениям: создание условий для самореализации каждого человека; гарантированная возможность получения образования и медицинской помощи; мониторинг и гибкая система государственного заказа на подготовку и переподготовку специалистов с учетом современных потребностей и требований; финансирование программ, направленных на создание

новых рабочих мест; совершенствование работы служб занятости населения; разработка законодательной базы осуществления эффективной социальной политики [2, т. 4, с. 180].

Таким образом, государственное управление самообразованием государственных служащих как составляющая политики управления людскими ресурсами на государственной службе может осуществляться по таким направлениям, как:

- создание условий для самообразования каждому служащему и профессиональной группе / статусному сообществу;
- гарантированная возможность доступа к информационным ресурсам необходимой специфики и направленности;
- мониторинг и динамическая система государственного заказа (корректировка) актуальных направлений самообразования служащих с учетом современных потребностей;
- финансирование программ, направленных на осуществление самообразования;
- разработка законодательной базы (на общегосударственном, региональном, ведомственном, организационном, подструктурном уровнях);
- совершенствование работы служб по работе с персоналом по организации и внедрению новых методов самообразования служащих.

Из вышеизложенного следует, что самообразование государственных служащих является составляющей политики управления людскими ресурсами на государственной службе. Эта необходимость уже осознана наукой и практикой государственной службы в Украине, для чего в последние три года были приняты нормативно-правовые акты, которые составляют правовой базис развития самообразования государственных служащих [5, с. 188-193]. Однако сегодня вопросы по содержанию программ самообразования служащих разного уровня, их методическому обеспечению, своевременному и постоянному обновлению специальных информационных ресурсов, качественному выполнению на местах задекларированных требований к самообразованию служащих остаются открытыми.

### Список литературы

1. *Всемирная декларация ООН о высшем образовании для XXI столетия: подходы и практические мероприятия от 9 окт. 1998 г.* [Электронный ресурс]. URL: <http://www.lexed.ru/mpravo> (дата обращения: 12.06.2013).
2. *Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентів України; наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін.* Київ: НАДУ, 2011.
3. *Збровский Г.Е., Шуклина Е.А.* Самообразование как социологическая проблема // Социол. исследования. 1997. № 10. С. 78-87.
4. *Иванова Л.А.* История возникновения идеи непрерывного образования и современное состояние проблемы [Электронный ресурс]. URL: <http://www.oim.ru/reader.asp?nomer=490> (дата обращения: 25.08.2013).

5. *Калашиник Н.С.* Нормативно-правове регулювання самоосвіти державних службовців в законодавстві України // *Держава та регіони: наук.-вироб. журн.* Запоріжжя: Вид-ць КПУ. 2012. Вип.4(40). 227 с.
6. *Ключарев Г.А.* Самообразование и радикальная педагогика: возможен ли компромисс? // *Инновации и образование: сб. материалов конф. Сер.: Symposium.* СПб.: С.-Петербург. филос. о-во, 2003. Вип. 29. С. 322-324.
7. *Концепция* воспитательной работы в условиях функционирования системы непрерывного образования / *Нар. укр. акад.; авт. сост. В.И. Астахова, Л.А. Белова.* Харків: Изд-во НУА, 2004. 24 с.
8. *Олуйко В.М.* Професіоналізація кадрів як фактор державотворення // *Унів. наук. зап.: наук. часопис Хмельн. ун-ту упр. та права.* 2008. Вип. 3 (1). С. 5-8.
9. *Положення* про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування [Електронний ресурс]: затв. постановою Кабінету Міністрів України від 7 лип. 2010 р. № 564. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/564-2010-п> (дата обращения: 13.06.2013).
10. *Шуклина Е.А.* К новой парадигме образования XXI века: от образования к самообразованию // *Социология образования.* 2004. № 3(26). С. 63-67.

УДК [316.334.2:5]:331(470.53)

**С.Ю. ХОВАЕВ, преподаватель кафедры стратегического менеджмента**

Пермский филиал ФГАОУ ВПО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», г. Пермь, ул. Студенческая, 38  
Электронный адрес: HovaevSY@hse.perm.ru

**О.Ю. ИСОПЕСКУЛЬ, к.экон.н., доцент кафедры стратегического менеджмента**

Пермский филиал ФГАОУ ВПО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», г. Пермь, ул. Студенческая, 38  
Электронный адрес: IsopeskulOU@hse.perm.ru

## **ИССЛЕДОВАНИЕ СТРУКТУРЫ ПОТРЕБНОСТЕЙ ВРАЧЕЙ Г. ПЕРМИ И ПЕРМСКОГО КРАЯ КАК ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ АДРЕСНОЙ СИСТЕМЫ СТИМУЛИРОВАНИЯ**

Сегодня человеческие ресурсы приобретают все большее значение в обеспечении эффективности деятельности организаций частного и государственного секторов. Успех организации напрямую зависит от компетенций персонала, его заинтересованности в результатах своей работы. Без мотивации к качественному выполнению сотрудниками

своих обязанностей, без их стремления к развитию и самосовершенствованию эффективность использования человеческих ресурсов будет неуклонно снижаться. Это особо актуально для учреждений здравоохранения, которые оказывают прямое и косвенное влияние на все сферы жизни общества.

Мотивация человека и его стремление вести себя определенным образом всегда проистекают изнутри, поэтому, прежде чем создавать работникам конкретные условия труда и перечень адресных стимулов, важно определить их доминирующие потребности. Они могут не только стать основой для разработки системы стимулирования, но и выступить ориентиром в развитии высокопроизводительной организационной культуры.

Учитывая актуальность темы, нами была поставлена цель – осуществить пилотное исследование доминирующих потребностей врачей г. Перми и Пермского края, которое может лечь в основу формирования соответствующей системы стимулирования.

В процессе анализа были опрошены 158 врачей разных специальностей. Возраст респондентов – от 25 до 72 лет, средний стаж работы – 19 лет. В исследовании приняли участие 135 женщин и 23 мужчины. Для выявления потребностей был использован комплексный метод, базирующийся как на количественном, так и качественном анализе. Нами была разработана анкета, состоящая из нескольких блоков.

В настоящее время одним из ключевых ресурсов организации является персонал. Для повышения результативности его деятельности необходимо сформировать адекватную систему стимулирования на основе определения внутренних потребностей сотрудников. В статье сделана попытка выявить доминирующие потребности врачей г. Перми и Пермского края.

**Ключевые слова:** здравоохранение; врачи; мотивационный тип; мотивация; стимулирование

Первый блок вопросов позволяет получить информацию о респонденте: пол, возраст, специальность, место работы и т.д.

Второй блок вопросов ориентирован на выявление доминирующего мотивационного профиля. Данный блок основывается на опроснике Ю.К. Балашова и А.Г. Коваля [1, с. 46-54].

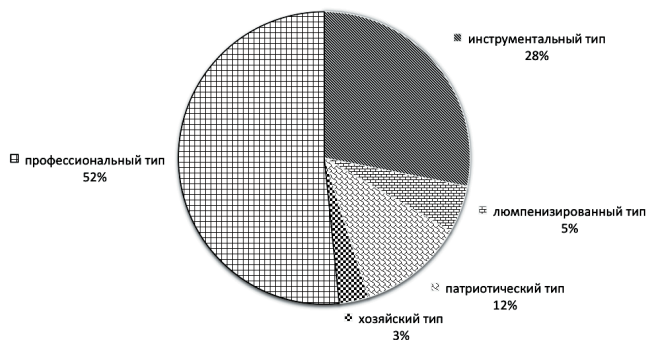


Рис. 1. Структура мотивационного профиля респондентов

Третий блок вопросов нацелен на выявление наиболее востребованных стимулов. Респондентам предлагалось указать те из них, которые уже используются, и те, которые являются более интересными, с их точки зрения. Стоит отметить, что таблица стимулов содержала в себе более 30 наименований, при этом была возможность внести иную информацию в рамках открытого вопроса.

Четвертый блок вопросов позволил выявить структуру мотивов респондентов. Данный блок базируется на опроснике Ш. Ричи и П. Мартина и позволяет более детально проанализировать потребности респондентов [3, с. 18-24].

Для конкретизации и уточнения полученных в результате опроса данных нами было проведено фокусированное интервью с врачами общей практики в рамках изучения проекта развития частной медицины в сельской местности<sup>1</sup>.

Первой стадией изучения стало определение мотивационного профиля респондентов (рис. 1).

В группе респондентов преобладает профессиональный тип (рис. 1). Кроме того, значительная доля опрошенных относится к инструментальному типу; остальные мотивационные типы выражены не столь явно.

Доминирование профессионального типа человека свидетельствует о том, что для респондентов важно содержание работы – она должна быть интересной и давать возможность для дальнейшего развития. В опросе участвовали врачи – люди с высшим образованием, из специфической сферы деятельности, для этой категории саморазвитие и самосовершенствование играют важную роль. Сама сфера здравоохранения является наукоемкой, требует постоянного совершенствования.

Помимо саморазвития респондентам также важно, чтобы их труд приносил доход, при этом размер заработной платы имеет большое значение для стимулирования данной категории работников. Скорее всего подобная ситуация объясняется низким уровнем дохода в общественном секторе. По данным Федеральной службы государственной статистики по Пермскому краю среднемесячная заработная плата в 2011 г. составляла 18 773 руб., в то время как

<sup>1</sup> Исследование проекта частной медицины на селе реализовано при финансовой поддержке Фонда поддержки социальных исследований «Хамовники».

средняя заработная плата в сфере здравоохранения находилась на уровне 13 941 руб. [4]. Здравоохранение входит в число низкооплачиваемых сфер экономики, поэтому для работников этой отрасли уровень заработной платы является сильным мотиватором.

Помимо возрастных и географических признаков респонденты были поделены на группы в зависимости от наличия / отсутствия детей (рис 2).

Помимо инструментального и профессионального типов в группе респондентов с детьми важную роль играет патриотический тип, который достигает почти 25%. Это может быть обусловлено эффектом «плюшевого мишки», сформулированного Ш. Дезаи [2]. Он заключается в том, что взрослые люди становятся более общительными, реже лгут и чаще вспоминают о социальной ответственности, если они оказываются в окружении детских игрушек или изображений детей в помещении. Данные черты свойственны именно патриотическому типу, который в большей степени нацелен на реализацию общей идеи. В сфере здравоохранения общая идея заключается в помощи другим людям, что в полной мере подходит под определение социальной ответственности. Тенденция преобладания инструментального и профессионального типов сохраняется при делении респондентов на группы по географическому признаку (рис 3).

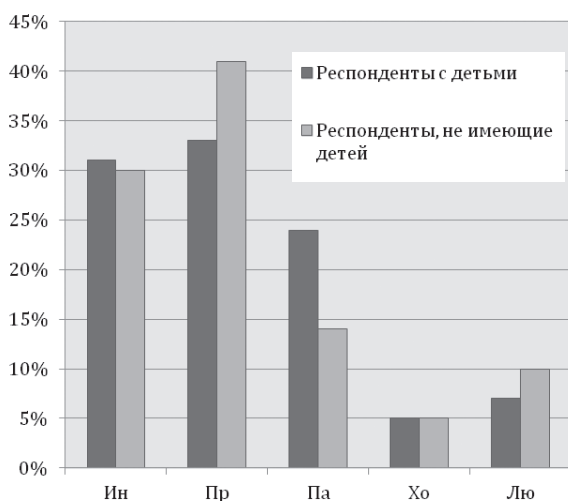


Рис. 2. Сравнительная характеристика респондентов по критерию «Наличие детей», где Ин - инструментальный тип, Пр - профессиональный тип, Па - патриотический тип, Хо - хозяйский тип, Лю - люмпенизированный тип

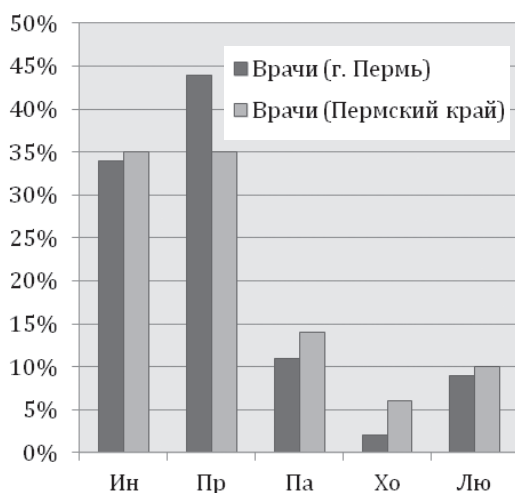


Рис. 3. Сравнение респондентов из разных географических регионов, где Ин - инструментальный тип, Пр - профессиональный тип, Па - патриотический тип, Хо - хозяйский тип, Лю - люмпенизированный тип

Из рис. 3 видно, что и в городе, и за его пределами преобладают два мотивационных типа человека: профессиональный и инструментальный. Тем не менее есть определенные различия в значениях – сумма долей этих двух типов за пределами города меньше. При этом возрастают доли патриотического и хозяйского типов. Подобная ситуация может объясняться различными приоритетами городских врачей и врачей сельской местности. Специалисты в сфере здравоохранения уезжают в сельскую местность не только для получения дополнительного дохода за счет различных надбавок, но и ради того, чтобы быть полезными людям, что подтверждается результатами интервью. Увеличение доли хозяйского типа может быть обусловлено запуском пилотного проекта развития частной медицины на селе. Данный проект стартовал в 2008 г.: было положено начало работе частных амбулаторий, персонал которых составили врачи общей практики, которые получили возможность самостоятельно управлять выделяемыми ресурсами. В рамках данного проекта в настоящее время действуют 12 частных амбулаторий. Врачи, вступившие в проект, управляют финансами, персоналом, составляют отчетность, занимаются планированием и т.д. Тем самым они получили автономию и самостоятельность по целому кругу вопросов. Среди участников проекта выявлен в том числе и хозяйский тип. Как правило, это люди, которые прежде были управленцами. Однако подавляющее большинство участников проекта поддержки частной медицины на селе составляет инструментальный и профессиональный типы. Они вступили в проект ради дополнительного дохода. Этим людям было сложнее адаптироваться к новым условиям. Профессионалы в области медицины плохо справляются с менеджментом в частном секторе.

Проект частной медицины на селе продолжает развиваться и набирать обороты. Наша выборка из 12 участников не обладает достаточной репрезентативностью для того, чтобы сделать глобальные выводы, однако можно сформулировать гипотезу, которая будет проверена при дальнейшей реализации проекта: хозяйский мотивационный тип более предпочтителен для участия в проекте, поскольку такие люди больше стремятся к самостоятельности, легче адаптируются к реалиям дополнительных функций и возросшей ответственности.

В ходе исследования мотивационных профилей и проведения корреляционного анализа было установлено, что в общей группе респондентов наблюдается ряд закономерностей: 1) респонденты-женщины обычно принадлежат к патриотическому мотивационному типу, в то время как мужчины – к инструментальному и хозяйскому типам; 2) возраст респондентов имеет среднюю положительную корреляционную зависимость с хозяйским и люмпенизированными типами. Соответственно, можно говорить о том, что в данной отрасли люди со временем стараются занять более статусные позиции или, наоборот, ориентированы на снижение собственной нагрузки.

На следующем этапе исследования мы выявили потребности респондентов. При этом методика базируется на сравнении полученных результатов с результатами контрольной группы, которую в рамках нашего исследования составили 1335 человек из разнообразных сфер деятельности и различных профессий [3] (рис. 4).

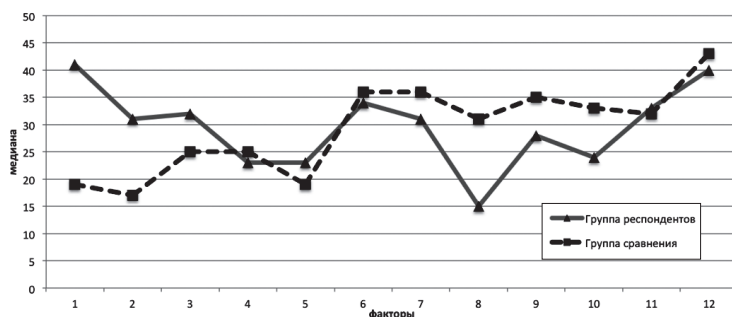


Рис. 4. Сравнение респондентов с контрольной группой, где 1 - потребность в заработной плате; 2 - потребность в хороших условиях труда; 3 - потребность в четком структурировании работы; 4 - потребность в социальных контактах; 5 - потребность в долгосрочных стабильных взаимоотношениях; 6 - потребность в признании; 7 - потребность в достижении сложных целей; 8 - потребность во влиятельности и власти; 9 - потребность в разнообразии и переменах; 10 - потребность в креативной работе; 11 - потребность в росте и развитии; 12 - потребность в общественно полезной работе

На горизонтальной оси цифрами от 1 до 12 отмечены внутренние потребности, согласно классификации Ш. Ричи и П. Мартина [3, с. 7-10].

Видно, что существует ряд различий между группами. Наибольшие из них наблюдаются в трех потребностях: потребности в заработной плате, потребности в хороших условиях труда, потребности во влиятельности и власти. Первые две потребности более востребованы в группе респондентов по сравнению с контрольной группой, тогда как потребность во влиятельности и власти значительно менее востребована.

Зачастую те, кто имеет высокую потребность в деньгах, относятся к условиям работы с определенной долей безразличия. Хотя это совсем не означает, что у людей с высокой потребностью в денежном вознаграждении не может быть потребности в хороших условиях работы, как это произошло в нашем случае.

Во-первых, подобную категорию людей интересуют условия работы, поскольку это прямо влияет на ее эффективность (например, современное оборудование).

Во-вторых, авторы методики выделяют еще одно значение высокой потребности в хороших условиях работы – это способ выразить неудовлетворение работой своего непосредственного руководителя или руководства в целом. Тогда данная потребность не может быть удовлетворена простым улучшением физических условий труда [3, с. 52].

Важно отметить, что потребности в заработной плате и в хороших условиях труда относятся к базовым потребностям в пирамиде А. Маслоу. Это свидетельствует о том, что в группе респондентов не в полной мере удовлетворены базовые потребности, а значит, стимулирование путем удовлетворения потребностей более высокого уровня скорее всего не будет особенно эффективным. Очень низкие показатели потребности во власти (как потребности более высокого уровня) также являются следствием недостаточной удовлетворенности

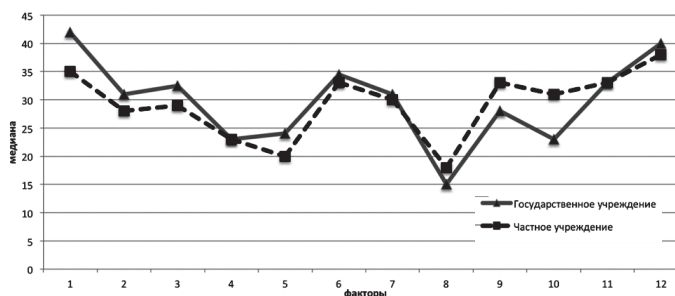


Рис. 5. Сравнение потребностей респондентов организаций разных форм собственности

базовых потребностей. Это, на наш взгляд, уникальная ситуация. В большинстве случаев люди стараются добиться как можно большего влияния. Низкая потребность во власти может быть обусловлена рядом причин.

Во-первых, для достижения власти необходимо победить в конкурентной борьбе с другими претендентами на более высокую должность. Можно предположить, что большинство респондентов опасаются участвовать в данном соревновании, так как оно требует больших усилий, времени и энергии, а в случае неудачи может плохо отразиться на будущей карьере.

Во-вторых, люди, имеющие власть, не только обладают рядом преимуществ, но также принимают на себя больше обязанностей и ответственности при незначительном повышении заработной платы. Они должны уметь эффективно координировать и организовывать деятельность большого количества людей, нести ответственность за их действия, мыслить стратегически, самостоятельно принимать решения и грамотно управлять всеми процессами в организации. Учитывая такое соотношение ответственности и возможной материальной компенсации за сложность труда, большинство респондентов считают преимущества, получаемые от дополнительной власти, неадекватными ресурсозатратам.

Сравнение потребностей врачей частных и государственных больниц может дать представление о потребностях, которые заставляют врачей уходить в частный сектор (рис. 5).

Существует разница в потребностях врачей государственных и частных больниц. Работники государственных структур имеют большую потребность в материальном вознаграждении, что связано с более низким уровнем заработных плат по сравнению с частными больницами. При этом в частных учреждениях наблюдается большая потребность в креативной работе. В ходе интервью было выяснено, что к частным врачам в основном обращаются пациенты с легкими, типичными заболеваниями, тогда как в государственные больницы – со сложными и нетипичными случаями. Соответственно у врачей частных лечебных учреждений отсутствует основа для формирования разнообразного профессионального опыта, несмотря на наличие современного оборудования, что и стимулирует потребность в новых идеях, методах и разнообразии работы.

Различия во внутренних потребностях специалистов разных должностей являются минимальными (рис. 6).

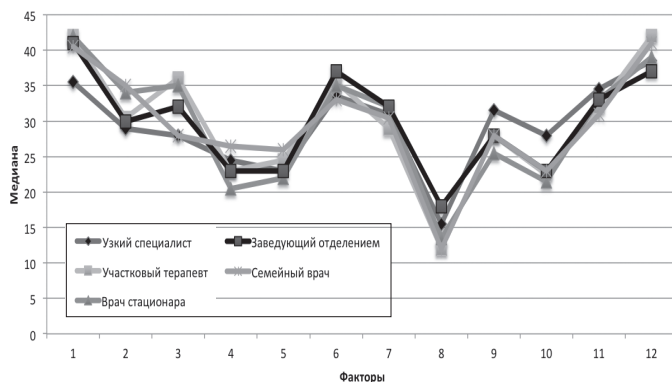


Рис. 6. Сравнение потребностей респондентов разных должностей

Сотрудники, занимающие разные должности, имеют схожее распределение потребностей. Однако можно выявить несколько закономерностей.

Во-первых, заведующие отделениями, как руководители, имеют наибольшую потребность во власти и влиятельности по сравнению с другими респондентами, но значение этой потребности недостаточно высокое.

Во-вторых, участковые терапевты имеют наибольшую потребность в структурировании работы. Очевидно, это связано с существенной и дифференцированной нагрузкой: им приходится как принимать больных, так и заниматься документооборотом.

В-третьих, у узких специалистов наименьшая потребность в материальных стимулах, но при этом большая потребность в разнообразии рабочего процесса: переменах и креативности.

В ходе проведения корреляционного анализа было выявлено, что на формирование структуры внутренних потребностей респондентов влияют несколько факторов. Например, респонденты женского пола придают большее значение социальным контактам, но при этом снижается важность реализации сложных задач, в то время как у респондентов мужского пола прослеживается обратная взаимосвязь.

С возрастом у респондентов также снижается потребность в сложных задачах и креативной работе. Респонденты старшего возраста предпочитают заниматься решением уже знакомых задач и с меньшей вероятностью будут браться за решение новых проблем.

Корреляционный анализ показал, что обе методики являются взаимосвязанными и дополняют друг друга. Например, инструментальный тип имеет положительную корреляцию с потребностями в материальных благах, но при этом имеет отрицательную корреляцию с потребностью в росте и развитии, а также с потребностью в общественно полезной работе. Респонденты профессионального типа больше ценят разнообразие в работе. Патриотический тип имеет отрицательную корреляцию с материальным вознаграждением, а люмпенизированный тип положительно коррелирует с условиями труда и потребностью во влиятельности и власти.

Таким образом, в рамках нашего пилотного исследования был проведен анализ внутренних потребностей сотрудников сферы здравоохранения и сделан предварительный вывод о доминировании двух главных мотивационных типов среди врачей – профессионального и инструментального; о наличии наиболее распространенных потребностей – потребности в материальных благах, улучшении условий труда, что свидетельствует о недостаточной удовлетворенности базовых потребностей. Следствием этого является низкий уровень потребностей более высокого порядка. Данные выводы могут стать ориентиром в формировании адресной системы стимулирования специалистов сферы здравоохранения и создать основу для более качественной реализации ими своих профессиональных функций.

### Список литературы

1. *Балашов Ю.К., Коваль А.Г.* Методики построения мотивационного профиля персонала и разработки положения о стимулировании персонала // *Кадры предприятия*. 2002. № 8.
2. *Дезаи Ш.* Эффект плюшевого мишки // *Harvard Business Review Россия*. 2011. № 8.
3. *Ричи Ш., Мартин П.* Управление мотивацией. М: ЮНИТИ-ДАНА, 2004. 399 с.
4. *Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организации по видам экономической деятельности / Террит. орган Федер. службы гос. статистики по Перм. краю.* URL: <http://permstat.gks.ru> (дата обращения: 15.08.2013).



# ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ

УДК 336.144.12

Т.В. АНТИПОВА, д.экон.н., профессор кафедры государственного и муниципального управления  
ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15  
Электронный адрес: usvzvi@rambler.ru

## МОНИТОРИНГ ДОХОДОВ И РАСХОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА ЗА 2005-2012 ГГ.

Реалии настоящего времени требуют эффективного правительства, ставящего перед собой однозначные цели и оценки результатов деятельности, поскольку, по оценке Всемирного Банка, уровень эффективности государственного управления в мире очень низок [6]. Фокус на результативность и эффективность – необходимый аккомпанемент к управленческой гибкости и крепкой системе внутренних и внешних мониторингов. Административные мощности слишком слабы для обеспечения действенных оценок, поэтому соответствующие уровень исполнения и информация о достигнутых результатах должны быть включены в ежегодную бюджетную документацию. В частности, на основе аналитического мониторинга оценка показателей министерств должна помочь уменьшить расточительство в бюджетных расходах.

В условиях бюджетирования, ориентированного на результат, большое значение приобретает мониторинг и анализ основных показателей государственного управления на национальном и региональном уровнях. В статье проанализированы данные об исполненных доходах и расходах федерального бюджета за восьмилетний период (2005-2012 гг.). Они могут служить базой для определения основных стратегических направлений в отношении формирования доходов и расходов бюджетов.

*Ключевые слова:* мониторинг; исполнение доходов; распределение расходов бюджета

Мониторинг бюджетных данных потенциально важен для обеспечения адекватной оценки приоритетности расходов и эффективного использования общественных годовых доходов, а также прозрачности бюджетной отчетности, поскольку «прозрачность деятельности государственных органов и эффективные механизмы внешней подотчетности тесно связаны с показателями экономического роста» [5]. Кроме того, мониторинг реализации документов

государственного стратегического планирования, как деятельность по комплексной оценке основных финансовых и экономических показателей, имеет целью установление способности достижения в запланированные сроки стратегических целей устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности с учетом эффективности использования государственных средств и рисков, связанных с достижением указанных целей [2]. Наконец, мониторинг может быть организован «в целях укрепления общественного доверия в борьбе с коррупцией и достижения прозрачного, справедливого и подотчетного управления, позволяющего обществу высказывать свои взгляды на политику правительства и использования ресурсов» [4].

В целях достижения прозрачности использования полученных государственных ресурсов необходимо постоянно анализировать структуру и величину доходов и расходов бюджета. Фактическое исполнение федерального бюджета утверждается федеральными законами об исполнении федерального бюджета за соответствующий год. Утвержденные федеральными законами суммы доходов и расходов федерального бюджета в разрезе кодов бюджетной классификации взяты за основу для проведения мониторинга.

Результаты мониторинга величины доходов и расходов федерального бюджета за период 2005-2012 гг. по данным федеральных законов «Об исполнении федерального бюджета...» показаны на диаграмме (рис. 1).

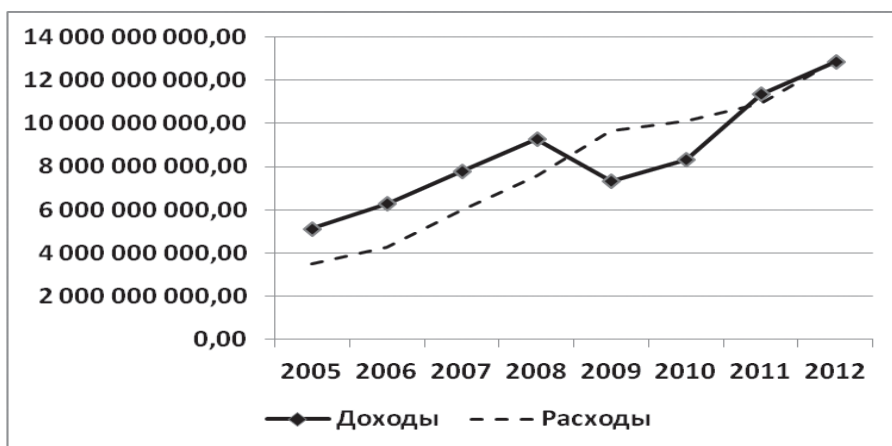


Рис. 1. Динамика доходов и расходов Федерального бюджета за 2005-2012 гг., тыс. руб.

В 2005-2008 гг. федеральный бюджет был исполнен с профицитом, в 2009-2010 гг. – с дефицитом, вероятная причина которого была обусловлена глобальным финансовым кризисом, в 2011 г. – с небольшим профицитом, а в 2012 г. – с небольшим дефицитом (-39 446 125,60 тыс. руб.) (рис. 1). Тем не менее, необходимо отметить, что величина доходов федерального бюджета за восемь лет увеличилась почти в три раза.

В соответствии с Государственной программой «эффективное, ответственное и прозрачное управление общественными финансами является базовым условием для повышения уровня и качества жизни населения, устойчивого

экономического роста, модернизации экономики и социальной сферы» [3]. В рамках реализации этой программы, с целью оптимизации расходов, целесообразно анализировать не только величину, но и структуру расходов. Используя данные мониторинга, рассчитаем долю расходов по некоторым разделам бюджетной классификации в процентах к общей сумме расходов федерального бюджета. Наиболее наглядно доля расходов по каждому разделу в процентах к общей сумме расходов федерального бюджета за период 2005-2010 гг. видна на диаграмме (рис. 2).



Рис. 2. Доля расходов по отдельным направлениям в общей сумме расходов федерального бюджета РФ

Диаграмма (рис. 3) показывает, что за последние несколько лет по каждому из таких направлений, как охрана окружающей среды, социальная политика, культура, здравоохранение и образование, расходы бюджета составляют не более 5-6% от общей суммы расходов федерального бюджета. И эта тенденция сохраняется в 2007-2010 гг. аналогично периоду 2000-2006 гг. [1] В 2011 году расходы федерального бюджета на спорт, средства массовой информации выделены в отдельные статьи (разделы) расходов. Кроме того, добавилось новое направление (раздел) расходов федерального бюджета – обслуживание государственного и муниципального долга. Поэтому за последние два года (2011, 2012) аналитика не показательна в связи с изменением состава разделов (в предыдущие годы было 14 разделов, а с 2011 г. – 17).

Несмотря на сохраняющуюся тенденцию бюджетных расходов, в перспективе государство должно уделять особое внимание развитию таких социально-направленных разделов, как образование в качестве фундамента культуры. Для этого необходимо отстаивать принцип доступности качественного образования, включая высшее, для представителей всех социальных групп российского общества. Образовательная система должна вобрать в себя самые современные знания и технологии, что должно быть обеспечено переходом к образованию по стандартам нового поколения, призванным отвечать требованиям

современной инновационной экономики. Кроме того, необходимо значительное повышение статуса педагогических и научно-педагогических работников, уровня их заработной платы и социальной защиты.

Развитие человека – это и основная цель, и необходимое условие прогресса современного общества. Это и сегодня, и в долгосрочной перспективе должно стать абсолютным национальным приоритетом. И, конечно, развивая человеческий капитал путем совершенствования социальной политики, необходимо опираться на все богатство российской культуры, на ее уникальные достижения и традиции.

Приоритеты в сфере охраны здоровья – защита материнства и детства, обеспечение нового качества медицинского обслуживания на основе внедрения передовых технологий в отечественное здравоохранение, всеобщей диспансеризации населения, создание условий для массового занятия физической культурой и спортом. Для этого потребуются самые серьезные, системные изменения и в организации медицинской помощи, и в техническом перевооружении медицинских организаций, и в качественном изменении кадрового потенциала здравоохранения.

Необходимо перейти и к новому этапу региональной политики, направленному на обеспечение не формального, а фактического равноправия субъектов Российской Федерации, позволяющего не только Федерации, но и каждому региону иметь необходимые и достаточные ресурсы для обеспечения достойных условий жизни граждан, комплексного развития и диверсификации экономики территорий.

### Список литературы

1. *Антипова Т.В.* Мониторинг расходов федерального бюджета // Управлен. учет. 2008. № 4.
2. *О государственном стратегическом планировании* [Электронный ресурс]: проект федер. закона № 143912-6. URL: <http://sroportal.ru/laws/proekt-federalnogo-zakona-143912-6-o-gosudarstvennom-strategicheskom-planirovanii/> (дата обращения: 30.11.2013).
3. *Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами»* [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 04 марта 2013 г. № 293-п. URL: <http://docs.cntd.ru/document/499005329/> (дата обращения: 30.11.2013).
4. *Combating Corruption and Bribery in APEC: Promoting Open Governance and Transparency Vital to Regional Economic Growth and Foreign Direct Investment* State Department Documents / FIND. (May 30, 2012).
5. *Kaufmann.* Rethinking Governance. Empirical Lessons Challenge Orthodoxy. World Bank, 2003.
6. *Klein C., Price R., Wörgötter A.* Improving the Fiscal Framework to Enhance Growth in an Era of Fiscal Consolidation in Slovakia. OECD Economic Department Working Papers 1018. (Jan 29, 2013).



## ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

УДК 329.11(438)

М.А. БУЛАХТИН, д.ист.н., профессор кафедры всеобщей истории,  
профессор кафедры государственного и муниципального управления  
ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский  
университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15  
Электронный адрес: bulachtin@yandex.ru

### БОРЬБА ПАРТИИ «ПРАВО И СПРАВЕДЛИВОСТЬ» ЗА НОВУЮ МОДЕЛЬ ПОЛЬСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Все больший политический вес в общественной жизни современной Польши приобретают консервативные силы. Одной из наиболее влиятельных политических партий, заявляющей о своем консервативном характере, является партия «Право и справедливость». В социологических опросах 2013 г. она выдвинулась на лидирующие позиции в рейтинге политических предпочтений польских граждан, что вселяет надежду в ее лидеров на скорый приход к власти.

История этой политической силы тесно связана с деятельностью братьев Леха и Ярослава Качиньских. Оба политика являлись активными участниками оппозиции в социалистической Польше (ПНР). После падения коммунистического режима Качиньские отстаивали необходимость последовательной «декоммунизации» всех сторон жизни польского государства. Они были убеждены в том, что прежний режим имел преступный характер [1, с. 25].

Особую популярность в польском обществе в начале 2000-х гг. приобрел Лех Качиньский. Будучи министром юстиции в правительстве Е. Бузека в 2000-01 гг., он вел решительную борьбу с преступностью, стремясь разорвать связи между миром политики и криминальным миром [2, с. 9]. В прессе тех лет отмечалось, что Л. Качиньский был первым польским политиком, который «ударил по мафии» [5]. По данным социологических опросов он занимал 2-е

В статье рассматривается критика польскими консерваторами различных аспектов социально-экономического и политического развития Польши после 1989 г., освещаются попытки консерваторов в 2005-2007 гг. воплотить в жизнь свою программу реформ. Значительное внимание автор уделяет современному плану партии консерваторов по кардинальному переустройству Польши.

*Ключевые слова:* традиция; реформы; польское государство; идеология

место (после президента А. Квасьневского) среди политиков, пользовавшихся наивысшим доверием поляков [20, s. 5; 18, s. 5; 21, s. 5]. Неслучайно в 2002 г. в ходе первых прямых выборов Л. Качиньский стал мэром Варшавы.

Под руководством Л. Качиньского в 2001 г. была создана политическая партия «Право и справедливость» («ПиС»). На парламентских выборах того же года она получила поддержку 9,50% голосов избирателей, что было неплохим результатом для молодой партии [2, с. 10].

Ее представители продолжали придерживаться курса решительной борьбы с коррупцией. Все недостатки в общественной жизни Польши «Право и справедливость» объясняла сохранением в стране значительного влияния прежней коммунистической номенклатуры. Поэтому оздоровление общества и государства она связывала с «очищением» Польши от наследия прошлого.

На фоне многочисленных коррупционных скандалов начала 2000-х гг. позиция «ПиС» находила все большую поддержку избирателей. В результате, на парламентских выборах 2005 г. «Право и справедливость» вышла на первое место, что позволило ей сформировать правительство. Следующим успехом партии стала победа на президентских выборах того же года ее первого председателя Леха Качиньского.

Таким образом, «Право и справедливость» получила возможность претворить в жизнь свой план по кардинальному реформированию государства. Выступая перед сеймом, представитель «ПиС» и теперь уже премьер-министр Польши К. Марцинкевич заявил о необходимости «исправления государства» и «возвращения власти характера эффективной и честной службы» [8, s. 6]. Он назвал польское государство испорченным «как механизм, который не выполняет, как следует, тех функций, для которых был создан», и испорченным также морально. В таких условиях отправление власти не может быть эффективным.

К. Марцинкевич призвал к строительству новой республики, «освобождению государства от бремени посткоммунизма». «Мы хотим отобрать государство, – заявил премьер-министр, – у паразитирующих на нем паталогических связей и неформальных групп давления» [8, s. 6]. Ярослав Качиньский, в свою очередь, назвал «мощной патологией» в польской экономической жизни существование «четырёхугольника, состоящего из спецслужб, преступного мира, политиков и бизнесменов» [8, s. 15]. Следовательно, первоочередной задачей в ходе крупномасштабных перемен в Польше должно было стать разрушение именно этого механизма. Президент Л. Качиньский также призвал к устранению «паталогических явлений» в жизни страны. Таковыми он считал прежде всего растущую преступность, особенно коррупцию, и «огромное стремление к получению необоснованных выгод». «Это стремление, – утверждал глава государства, – отравляет общество, деформирует его конструкцию, создает слишком высокое и ничем необоснованное социальное расслоение, разлагает рыночные институты, и прежде всего разлагает государственный аппарат, что делает невозможным правильное выполнение государством элементарных задач...» [17, s. 4].

Я. Качиньский считал необходимым подвергнуть капитальной проверке все мероприятия, проводившиеся в Польше после падения коммунистиче-

ского режима в 1989 г. К числу таковых он относил приватизацию, которая часто проводилась с нарушением закона, морали и во вред Польше [8, s. 16].

«ПиС» обращала внимание на то, что Польша является самым коррумпированным государством Европейского союза. Согласно международным оценкам, в 2005 г. по уровню коррупции Польская республика находилась на 70-м месте из 195 стран, разделяя его с такими государствами, как Буркина-Фасо и Лесото [9, s. 156]. Представители партии напрямую увязывали коррупцию с существованием в Польше так называемого «посткоммунизма». Под этим термином понималось такое состояние общественных отношений, в котором «люди, происходящие из номенклатуры ПНР и спецслужб, стали контролировать экономику, банковскую систему и госаппарат» [9, s. 158]. Лидер партии Я. Качиньский заявлял, что спецслужбы господствуют в наиболее доходных секторах польской экономики. Новая власть должна избавить страну от этой «патологии». «Польский рынок, – считал политик, – должен быть рынком конкурентным, где побеждает не тот, кто в “системе”, не тот, кто готов делиться, а тот, кто хорошо хозяйствует... Мы хотим эту “систему” уничтожить и показать [обществу] ее современных защитников» [10, s. 266-267].

Стремясь поставить спецслужбы под эффективный гражданский контроль и не допустить их вмешательства в экономику и политическую жизнь, важнейшей задачей государства «ПиС» называла ликвидацию военных разведывательных служб – «мрачной структуры», «одного из последних пережитков коммунистической системы в Польше, грустного и вместе с тем опасного наследия всевластия ГРУ и КГБ в Польше» [10, s. 268; 11, s.144]. В результате ликвидации этой структуры и создания новых военных разведывательных органов «Право и справедливость» намеревалась устранить из военной разведки «людей, обучавшихся в академиях ГРУ и КГБ». «Путем ликвидации этих служб, – утверждал депутат П. Госевский, – мы хотим представить общественному мнению многочисленные случаи преступлений, совершенных функционерами [польских] военных разведслужб, таких как коррупция, торговля оружием, контрабанда наркотиков, злоупотребления властью, шантаж, участие в организованной преступности» [11, s. 144]. Политик отмечал, что для служб безопасности ПНР были характерны многие черты, присущие преступным организациям. Эти службы совершали кражи, разбой и даже заказные убийства. Утверждение в начале 1990-х гг. принципа «не преследовать за прошлое» привело к тому, что созданные спецслужбами ПНР связи и союзы были перенесены на социальную действительность современной Польши. «Люди, происходящие из этих служб, – указывал П. Госевский, – охотно занимались активной политической и экономической деятельностью, некоторые из них включились в деятельность организованных преступных групп, появлялись чаще всего там, где были большие деньги, например, в банковском секторе и социальном страховании. Такие люди, пополняя ряды левых и либеральных партий в Польше или сотрудничая с ними, создали гибрид, каковым является посткоммунизм. Вместо новой рыночной экономики они построили посткоммунистический политический капитализм» [11, s. 144]. «ПиС» добивалась раскрытия перед польским обществом всех механизмов этой системы и наказания виновников преступных афер.

По убеждению деятелей партии, без этого было бы невозможно установить в Польше «моральный порядок». Важным средством на пути к моральному оздоровлению государства называлась также политика люстрации. «Она должна быть проведена решительно и касаться всех агентов, где бы они ни были», – заявил в парламенте Я. Качиньский [12, s. 170]. В 2006 г. на обсуждение сейма был внесен новый проект закона о люстрации, который должен был заменить соответствующий закон от 1997 г. «ПиС» добивалась значительного расширения круга лиц, обязанных пройти процедуру проверки на предмет их сотрудничества со службами безопасности ПНР.

Этот вопрос стал чуть ли не одним из основных в работе парламента в 2006–2007 гг. и получил широкий общественный резонанс. «Нам нужно было так организовать проведение люстрации, – комментировал замыслы партии депутат Е. Ендрых, – чтобы охватить ею всех тех, кто хочет выполнять важные функции в нашем государстве, чтобы можно было узнать прошлое этих людей, и, учитывая их возможную вовлеченность в сотрудничество со спецслужбами ПНР, сделать невозможным в будущем исполнение ими важных функций в нашем государстве» [13, s. 170]. Список лиц, подлежащих люстрации, по разным данным мог охватить от 400 до 700 тыс. человек [3, с. 892; 13, s. 172; 14, s. 18]. В него были включены, в частности, деятели самоуправления, государственные чиновники, юристы, работники финансовых и судебных учреждений, журналисты, представители науки и образования. «ПиС» обосновывала необходимость люстрации тем обстоятельством, что для получения общественной должности человеку нужно иметь доверие общества и соответствующую моральную квалификацию. Подчеркивалось также, что проходить эту процедуру должны все лица, которые «контактируют с молодежью и имеют возможность влиять на формирование ее сознания» [14, s. 8].

Новый закон о люстрации был принят в октябре 2006 г. и дополнен в начале 2007 г. Однако по решению Конституционного трибунала ряд положений закона не вступили в силу. Например, из процедуры люстрации были исключены журналисты и преподаватели вузов.

В результате досрочных парламентских выборов осенью 2007 г. «ПиС» не смогла получить поддержку избирателей, необходимую для формирования нового правительства. Постепенно терял свою популярность и Президент Польши Л. Качиньский. В июне 2009 г. его деятельность позитивно оценивали лишь 22% поляков, а 68% – негативно [6, s. 2].

По итогам парламентских выборов 2007 г. победу одержала либеральная партия «Гражданская платформа». Качиньских критиковали за то, что они развязали «польско-польскую войну», создали атмосферу подозрительности и преследований. Лидер «Гражданской платформы» Д. Туск отмечал, что власть «ПиС» была отравлена «навязчивыми идеями, недоверием и комплексами», правительство под ее руководством «не доверяло собственным гражданам» [15, s. 381; 16, s. 5]. По словам депутата З. Хлебовского, подходы Качиньских к управлению государством пугали, настраивали поляков друг против друга и раскалывали общество [16, s. 28].

После гибели президента Л. Качиньского в авиакатастрофе под Смоленском в апреле 2010 г. были проведены выборы нового главы государства.

Среди кандидатов на пост Президента Польши был Ярослав Качиньский. Его поведение в период предвыборной кампании было достаточно гибким и примирительным [3, с. 901-902]. Несмотря на значительную поддержку избирателей, он проиграл президентские выборы, уступив во втором туре кандидату от «Гражданской платформы» Б. Коморовскому.

На парламентских выборах 2011 г. партия «Право и справедливость» демонстрировала идеологическую преимущество в подходах к основным вопросам общественной жизни Польши. В программе партии подчеркивалась необходимость последовательного проведения политики люстрации [7]. Страна должна была знать, как «коммунизм поработил поляков», знать «правду о деятельности коммунистов и спецслужб ПНР», важных общественных деятелях, связанных с коммунистическими спецслужбами. Кроме того, в программе отмечалась важность и других аспектов исторического прошлого Польши. «Обращаясь к истории, – указывали авторы документа, – мы помним о моральном праве поляков говорить открыто об ущербе, нанесенном нам в прошлом агрессорами. Во имя памяти миллионов соотечественников, которые погибли, защищая родину, мы не можем считать этот ущерб устаревшим, потерявшим силу и затрудняющим жизнь в современном мире».

«ПиС» настаивала на необходимости полной «расплаты» с негативным наследием социалистической Польши, мешающим развитию страны. По мнению идеологов партии, коммунистическая номенклатура по-прежнему сохраняет существенное влияние на политику и экономическую жизнь Польши. Для обозначения господствующего класса в польской республике «ПиС» использовала понятие «истэблшмент», придавая этому термину явно зловещий характер. Согласно концепции «ПиС», «истэблшмент» появился в Польше в результате соглашений 1989 г. между коммунистическим режимом и представителями главной оппозиционной силы – независимого профсоюза «Солидарность». Данные соглашения, по мысли «ПиС», разрешили коммунистической номенклатуре приобрести государственное имущество и сохранить за собой часть собственности бывшей правящей партии – Польской объединенной рабочей партии (ПОРП). Кроме того, эти договоренности позволили не разрушать огромную сеть неформальных связей, унаследованных от прошлого, и эту сеть наследники прежнего режима теперь активно используют для влияния на государственный аппарат и экономику, особенно на финансовые учреждения страны.

К «истэблшменту» аналитики «ПиС» причисляют не только деятелей старого режима, но и представителей некогда оппозиционной «Солидарности». Идеино-политическое лицо «истэблшмента» определялось в программе как леволиберальное. Для формирования однозначно негативного образа правящей элиты авторы документа отметили, что «этот класс действует в интересах наших соседей», явно намекая на Россию и Германию.

Исходя из всех этих угроз «ПиС» вновь призвала к борьбе за «исправление» польского государства. В программе также подчеркивалось, что власть должна гарантировать такие «отношения в экономике, которые основаны на неограниченной конкуренции, неискаженной всеобщей и многорукрой патологией»; необходимо «обеспечить элементарную законность, в том

числе равенство граждан перед законом как реальную практику, а не пустую декларацию»; следует добиваться установления «элементарного равновесия в СМИ» и ликвидации «многочисленных и ничем необоснованных ограничений в доступе граждан к информации в различных сферах».

«Право и справедливость» убеждала избирателей в том, что освобождение от коммунистического прошлого, очищение общественной жизни страны от извращений «посткоммунизма» будет способствовать формированию «сильных этических основ» польского государства. Необходимо «культивирование национальной традиции», патриотизма, национальной гордости и готовности искреннего служения общему благу. Все это не противоречит, а напротив, будет только способствовать модернизации Польши и увеличению возможностей страны в международной конкуренции.

Особое внимание «ПиС» уделяла задаче сохранения христианских ценностей. «Мы желаем участвовать в строительстве цивилизации жизни и решительно отбрасываем все тенденции, ведущие к цивилизации смерти, которые проявляются, например, в постулатах ослабления правовой защиты зачатого ребенка или легализации эвтаназии. На уважении достоинства каждого человека и его права на жизнь мы основываем также отношение нашей партии к социальным и правовым проблемам искусственного вмешательства в сферу деторождения, в том числе оплодотворения в пробирке», – отмечалось в программном документе.

Хотя призывы «ПиС» не принесли ей победы на парламентских выборах 2011 г., тем не менее «Право и справедливость» сохранила роль ведущей оппозиционной партии в Польше. Ослабление же в последнее время популярности правительства Д. Туска консерваторы используют для укрепления своих политических позиций.

В июне 2013 г. состоялся IV Конгресс партии «Право и справедливость». Комментируя главный слоган партийного форума – «Наша Родина. Наше будущее», Я. Качиньский отметил, что в этих словах отражены самые важные вопросы польской общественной жизни [19]. «Наша родина – это Польша, а значит, будущее – в Польше», – подчеркнул председатель партии. Он обратил внимание на то, что государство следует рассматривать не только как организацию, но и как «моральное качество». Оно должно быть «укоренено морально и исторически». «Сегодня [же] мы наблюдаем атаку на эти ценности», – отметил Я. Качиньский.

Важным направлением деятельности «ПиС» является борьба за правду при освещении истории, социально-экономической и политической жизни современной Польши. Я. Качиньский во время выступления на Конгрессе привел слова своего брата Л. Качиньского, считавшего, что «правота в истории распределена неравномерно». По его мнению, она была прежде всего на стороне тех, кто боролся за свободу. Поляки же имеют прекрасную, неповторимую традицию свободы, а польская история изобилует героическими делами, связанными с борьбой за свободу и независимость. «У нас есть традиция I Речи Посполитой (шляхетской Польши. – М.Б.), – отмечал лидер партии, – у нас есть традиция борьбы, которая должна была предотвратить потерю независимости (в XVIII в. – М.Б.), у нас есть традиция борьбы за восстановление

независимости, у нас есть 1920 год (победа польских войск над Красной армией в битве под Варшавой. – *М.Б.*), Вторая мировая война, великая эпопея Армии краевой..., 1956, 1966, 1968, 1970, 1976, 1980 гг. (антиправительственные выступления в ПНР. – *М.Б.*), великая эпопея «Солидарности» (независимый профсоюз 1980-х гг. – *М.Б.*), в самом деле, неповторимые в истории ни одного другого народа дела и события». Таким образом, из выступления лидера партии можно было заключить, что «ПиС», принадлежа к традиции освободительной борьбы польского народа, обладает особым правом на интерпретацию прошлого и настоящего Польши, и, по-видимому, на определение будущего страны.

Заявляя о последовательной борьбе своей партии за «правду о Польше», Я. Качиньский подчеркнул необходимость создания Музея западных земель (присоединенных к Польше после Второй мировой войны) и Музея восточных земель (отторгнутых от Польши). Лидер «ПиС» отметил также необходимость «изменения формы Музея Второй мировой войны, чтобы экспозиция в нем выражала польскую точку зрения (на события Второй мировой войны. – *М.Б.*)». Он призвал уделять больше внимания изучению национальной истории в школе, развивать патриотизм, формировать «сильную польскую идентичность». «Нужна новая, активная, настроенная на защиту польского достоинства и польского национального интереса историческая политика, – отметил председатель партии. – Она тесно связана с образовательной политикой, так как формирование идентичности молодых поляков должно опираться не на стыд, как это делается сейчас, а только на достоинство и гордость».

К очередным парламентским выборам «ПиС» планирует подготовить новую программу партии. Однако уже сейчас можно определить ее основные компоненты. В обширном интервью популярной газете «Жечпосполита» Я. Качиньский заявил о том, что в случае победы на выборах и создания конституционного большинства его партия хочет пойти «очень далеко» в деле реформирования польского государства [4]. Действующую Конституцию страны политик назвал «нехорошей»: «Войдя в жизнь в 1997 г., она закрепила чистый посткоммунизм. Ведь польский госаппарат не был выстроен заново, он является мутацией коммунистического аппарата». В качестве примера сохранения пережитков прошлого Качиньский назвал министерство внутренних дел, которое никогда не распускалось и в нем все еще царят «окаменелые личные связи», унаследованные от прошлой коммунистической эпохи.

По убеждению председателя «ПиС», в новой Конституции следует четко прописать аксиологическую часть. Так, его не устраивает вступление в действующей Конституции («Граждане Польши, как верующие в Бога, являющегося источником правды, справедливости, добра и красоты, так и не разделяющие этой веры»). Оно напоминает Я. Качиньскому формулировку времен первого секретаря ЦК ПОРП В. Гомулки: «партийные и беспартийные, верующие и неверующие». По мнению лидера «ПиС», аксиология Конституции должна быть ясной и укорененной в традиции и начинаться призывом: «Во имя Бога всемогущего». Обращение к Богу имелось в ключевых основных законах Польши – конституциях 1791 и 1921 гг. При этом Я. Качиньский подчеркивал отсутствие у него планов строить в Польше конфессиональное государство.

Он выступает лишь за строительство такого государства, которое «сильно посажено в польскую традицию». По убеждению лидера «ПиС», политика – это искусство выбора, основанного на системе ценностей, сформированных традициями и религией. Только традиция и честность в общественной жизни гарантируют успех и развитие для всех. Политика, не учитывающая традиций и местных условий, становится лишь лоббированием в пользу сильных экономических субъектов и в итоге перестает быть политикой. Я. Качиньский же полагает, что политика – это служба, которая должна обеспечивать силу государства, а сама эта сила, в свою очередь, призвана работать на рост его политического значения, экономического потенциала и благополучия граждан.

По мнению лидера «ПиС», в новой Конституции следует также четко прописать вопрос о суверенности Польши и верховенстве национального законодательства над европейским правом. В основном законе должно быть ясно заявлено, что «хозяевами в Польше являются поляки и что нельзя нам навязывать то, что противоречит польскому правовому порядку и аксиологической системе». Исходя из этого Я. Качиньский считает необходимым четко прописать в Конституции вопрос о семье и семейном союзе, чтобы данные формулировки нельзя было толковать расширительно с юридической точки зрения.

Значительное внимание председатель «ПиС» уделяет также экономической проблематике. Лучшим рецептом преодоления экономических трудностей в Польше он считает смену власти. Только правительство под руководством «ПиС» способно вести последовательную борьбу с коррупцией и вороватыми бизнесменами. По мнению Я. Качиньского, самым большим источником для воровства являются средства, выделяемые Польше из фондов ЕС. «Поэтому, – замечает политик, – у нас, к примеру, кошмарно дорогие – и ужасно сделанные – автострады». Когда «ПиС» вернется к власти, то люди, ответственные за подобные действия, «должны бояться». Им будет грозить потеря имущества и судебные приговоры.

Говоря о предпринимателях, Я. Качиньский отмечает, что «Польше нужны Гейтсы (Билл Гейтс – один из создателей компании «Майкрософт». – М.Б.), а не тупые парни, которые хотят иметь виллу с бассейном». Стране нужны «инновационные личности», «порядочные бизнесмены». Хотя лидер «ПиС» и признает, что таких людей в Польше много, тем не менее в целом он критически оценивает польскую бизнес-элиту. Ссылаясь на данные социологических исследований, Я. Качиньский указывает на то, что большая часть польских предпринимателей – это люди из бывшей коммунистической номенклатуры, они являются продолжением «прежней системы». Такие «бизнесмены» делают невозможным развитие молодых предпринимателей, несвязанных с системой ПНР. Создание «честного государства и хорошо действующего рынка, где не нужно взяток и знакомств», будет способствовать оздоровлению экономической ситуации в стране.

Таким образом, консерваторы уже многие годы последовательно и жестко отстаивают необходимость кардинального переустройства польского государства. Благополучная и успешная Польша видится им окончательно освобожденной от негативного наследия социалистического прошлого, основанной на христианских традициях, уважающей свою героическую историю, национальную само-

бытность и достоинство, решительно отстаивающей свою важную роль в европейских и мировых делах. Как показывает политическая практика, значительная часть польских граждан разделяет подходы «ПиС». Вопрос заключается лишь в том, насколько широкой будет общественная поддержка этой партии в ходе будущих парламентских выборов. У консерваторов в Польше есть серьезные политические соперники, от действий которых тоже не в малой степени будет зависеть расклад политических сил на ближайшую перспективу.

### Список литературы

1. *Лыкошина Л.С.* Польские правые на пороге XXI в. М., 2004.
2. *Лыкошина Л.С.* Польша после выборов 2005 г. М., 2006.
3. *Польша в XX веке. Очерки политической истории.* М., 2012.
4. *Kaczyński: Biznes często to przystań ludzi PRL* [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rp.pl/artukul/107684,1044683-Kaczynski--Biznes-czesto-to-przystan-ludzi-PRL.html> (дата обращения: 10.09.2013).
5. *Minister sprawiedliwości* [Электронный ресурс]. URL: <http://www.wprost.pl/ar/9433/Minister-sprawiedliwosci> (дата обращения: 15.08.2013).
6. *Ocena prezydenta Lecha Kaczyńskiego. Komunikat z badań* [Электронный ресурс]. Warszawa, czerwiec, 2010. URL: [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K\\_082\\_10.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_082_10.PDF) (дата обращения: 10.08.2013).
7. *Program Prawa i Sprawiedliwości* [Электронный ресурс]. Warszawa, 2011. URL: <http://www.pis.org.pl/download.php?g=mmedia&f=program-pis-2011.pdf> (дата обращения: 22.08.2013).
8. *Sprawozdanie* Stenograficzne z posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 10 listopada 2005 r. [Электронный ресурс]. URL: [http://orka.sejm.gov.pl/StenoInter5.nsf/0/D9015DC1EFCA07CDC12570BB003483D0/\\$file/02-bksiazka.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/StenoInter5.nsf/0/D9015DC1EFCA07CDC12570BB003483D0/$file/02-bksiazka.pdf) (дата обращения: 12.08.2013).
9. *Sprawozdanie* Stenograficzne z posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lutego 2006 r. [Электронный ресурс]. URL: [http://orka.sejm.gov.pl/StenoInter5.nsf/0/9176CA8CD850F201C12571180054C2EF/\\$file/10\\_b\\_ksiazka.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/StenoInter5.nsf/0/9176CA8CD850F201C12571180054C2EF/$file/10_b_ksiazka.pdf) (дата обращения: 12.08.2013).
10. *Sprawozdanie* Stenograficzne z posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 17 lutego 2006 r. [Электронный ресурс]. URL: [http://orka.sejm.gov.pl/StenoInter5.nsf/0/124DF224F5085F73C125711B0031F0BD/\\$file/10\\_c\\_ksiazka.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/StenoInter5.nsf/0/124DF224F5085F73C125711B0031F0BD/$file/10_c_ksiazka.pdf) (дата обращения: 12.08.2013).
11. *Sprawozdanie* Stenograficzne z posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 23 marca 2006 r. [Электронный ресурс]. URL: [http://orka.sejm.gov.pl/StenoInter5.nsf/0/514F0355F617C857C125713B0004BAAF/\\$file/14\\_b\\_ksiazka.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/StenoInter5.nsf/0/514F0355F617C857C125713B0004BAAF/$file/14_b_ksiazka.pdf) (дата обращения: 12.08.2013).
12. *Sprawozdanie* Stenograficzne z posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 19 lipca 2006 r. [Электронный ресурс]. URL: [http://orka.sejm.gov.pl/StenoInter5.nsf/0/02457252459CD2CCC12571B10004D596/\\$file/22\\_b\\_ksiazka.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/StenoInter5.nsf/0/02457252459CD2CCC12571B10004D596/$file/22_b_ksiazka.pdf) (дата обращения: 12.08.2013).
13. *Sprawozdanie* Stenograficzne z posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 13 kwietnia 2007 r. [Электронный ресурс]. URL: [http://orka.sejm.gov.pl/StenoInter5.nsf/0/02457252459CD2CCC12571B10004D596/\\$file/22\\_b\\_ksiazka.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/StenoInter5.nsf/0/02457252459CD2CCC12571B10004D596/$file/22_b_ksiazka.pdf)

gov.pl/StenoInter5.nsf/0/ AB5ABE168AF70869C12572BF004D118E/\$file/39\_c\_ksiazka.pdf (дата обращения: 14.08.2013).

14. *Sprawozdanie* Stenograficzne z posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 24 stycznia 2007 r. [Электронный ресурс]. URL: [http://orka.sejm.gov.pl/StenoInter5.nsf/0/ A22E1DB5A18B05A8C125726D006EFA57/\\$file/33\\_a\\_ksiazka.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/StenoInter5.nsf/0/ A22E1DB5A18B05A8C125726D006EFA57/$file/33_a_ksiazka.pdf) (дата обращения: 14.08.2013).

15. *Sprawozdanie* Stenograficzne z posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 7 września 2007 r. [Электронный ресурс]. URL: [http://orka.sejm.gov.pl/StenoInter5.nsf/0/ 0D0606116BF15706C1257352003117FC/\\$file/47\\_c\\_ksiazka.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/StenoInter5.nsf/0/ 0D0606116BF15706C1257352003117FC/$file/47_c_ksiazka.pdf) (дата обращения: 14.08.2013).

16. *Sprawozdanie* Stenograficzne z posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 23 listopada 2007 r. [Электронный ресурс]. URL: [http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter6.nsf/0/ 6372FE4B9619C127C125739D0053E245/\\$file/2\\_a\\_ksiazka.pdf](http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter6.nsf/0/ 6372FE4B9619C127C125739D0053E245/$file/2_a_ksiazka.pdf) (дата обращения: 14.08.2013).

17. *Sprawozdanie* Stenograficzne z posiedzenia Zgromadzenia Narodowego dnia 23 grudnia 2005 r. [Электронный ресурс]. URL: [http://orka.sejm.gov.pl/StenoInter5.nsf/0/ C6E8A86A644E7908C12570E000461DF0/\\$file/ZG\\_01.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/StenoInter5.nsf/0/ C6E8A86A644E7908C12570E000461DF0/$file/ZG_01.pdf) (дата обращения: 12.08.2013).

18. *Stosunek* do polityków w lutym [Электронный ресурс]. Warszawa, лuty, 2001. URL: [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2001/K\\_028\\_01.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2001/K_028_01.PDF) (дата обращения: 15.08.2013).

19. *Wystąpienie* Prezesa Jarosława Kaczyńskiego otwierające IV Kongres PiS [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kongres.pis.org.pl/aktualnosci/nasza-ojczyzna-nasza-przyszlosc-wystapienie-prezesa-jaroslaw-a-kaczynskiego.22> (дата обращения: 25.08.2013).

20. *Zaufanie* do polityków pod koniec roku. Komunikat z badań [Электронный ресурс]. Warszawa, grudzień, 2000. URL: [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2000/K\\_184\\_00.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2000/K_184_00.PDF) (дата обращения: 10.08.2013).

21. *Zaufanie* do polityków w kwietniu [Электронный ресурс]. Warszawa, maj, 2001. URL: [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2001/K\\_066\\_01.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2001/K_066_01.PDF) (дата обращения: 15.08.2013).

УДК 327(470+477)

**Д.С. ПЛОТНИКОВ**, к.полит.н., старший преподаватель кафедры политических наук, старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления  
ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15  
Электронный адрес: plotnikov.perm@mail.ru

## **«ЕВРОПЕЙСКИЙ ФАКТОР» В РОССИЙСКО-УКРАИНСКИХ ОТНОШЕНИЯХ**

Распад Советского Союза существенно изменил положение России на международной арене, ее связи с внешним миром. Одной из приоритетных задач, выдвинутых новым руководством страны, стало обеспечение благоприятных условий для развития рыночной экономики и включение РФ в мировое сообщество.

Важное место во внешнеполитической деятельности правительства занимало и занимает развитие тесных взаимоотношений Российской Федерации со странами СНГ. Российское правительство выступает за сохранение интеграционных связей с бывшими советскими республиками. Об этом в 2004 г. заявил в своем Послании президент В.В. Путин, отметив, что «нашим приоритетом остается работа по углублению интеграции на пространстве Содружества Независимых Государств, в том числе в рамках Единого экономического пространства, Евразийского экономического сообщества. Это, без преувеличения, одно из условий региональной и международной стабильности» [9].

Евразийский экономический союз, возникший на постсоветском пространстве, согласно концепции внешней политики РФ, утвержденной в феврале 2013 г., не только максимально задействует «взаимовыгодные хозяйственные связи на пространстве СНГ, но и станет определяющей будущее стран Содружества моделью объединения, открытого для других государств. Строящийся на универсальных интеграционных принципах новый союз призван стать эффективным связующим звеном между Европой и Азиатско-Тихоокеанским регионом» [6]. Помимо экономической интеграции концепция предусматривает тесное взаимодействие с государствами СНГ в гуманитарной сфере «на базе сохранения и приумножения общего культурно-цивилизационного наследия» [6]. Москва также намерена активно развивать военно-политическое сотрудничество на базе ОДКБ – организации, которая, согласно все той же концепции, будет выступать «в качестве ключевого инструмента поддержания стабильности и обеспечения безопасности в зоне ответственности Организации» [6].

В статье рассматривается эволюция внешней политики Украины в конце XX – начале XXI вв. Описывается использование «европейского фактора» в украинской внутривнутриполитической борьбе. Характеризуются основные причины «цивилизационного» выбора украинских элит в пользу европейской интеграции и последствия такого выбора для России.

**Ключевые слова:** Украина; внешняя политика; «европейский фактор»; Россия; акторы; идентичность

С позиции российского президента, «крушение Советского Союза было крупнейшей геополитической катастрофой века» [10]. По замыслу В.В. Путина, центробежные тенденции 1990-х на постсоветском пространстве сменяются центростремительными, в которых России отведена ключевая роль. Историческое предназначение России, с точки зрения ее правящих элит, заключается в сплочении соседних «братских» государств и формировании на этой базе нового могущественного центра силы современного мира.

Подобное видение ситуации разделяется далеко не всеми главами государств СНГ. Если Астана и Минск с различными оговорками все же идут по пути налаживания тесного экономического и военно-политического сотрудничества, то позиция Киева более сдержанна. Данное обстоятельство объясняется как геополитическими, так и историческими факторами. Известно, что Украина располагается на стыке двух миров: «постсоветского» и «восточно-европейского». Издавна ее западные земли были связаны с польской и австро-венгерской традициями, а восточные – с российской.

Галицийские националисты в основу государственного строительства заложили национальные идеи, сформулированные еще в XIX в. представителями украинской гуманитарной интеллигенции: Шевченко, Кулишом, Костомаровым, Драгомановым, Грушевским и др. Они доказывали европейское происхождение украинской нации как прямой наследницы Киевской Руси и обосновывали необходимость создания украинского государства. Эти идеи получили широкое распространение в независимой Украине и вылились в серию национальных мифов, ставших основой украинской национальной идеологии. Кардинальному пересмотру подверглась советская историческая наука, интерпретировавшая российско-украинские отношения как дружбу братских народов и позиционировавшая Москву как «собирательницу» восточнославянских земель. Согласно новому пониманию украинской истории, украинцы рассматриваются как «истинно славянский, а стало быть, европейский народ» [5, с. 110], поработанный и угнетаемый воинствующими соседями (Польшей, Россией, Австро-Венгрией, Турцией). История Украины после Переяславской Рады 1654 г. подается как непрерывная борьба украинского народа против российского и польского колониального господства. На основе западно-украинских ценностей в начале 1990-х гг. сформировались правые партии. Их спектр был очень широким: от ультраправых (Украинская национальная ассамблея (УНА)) до умеренных националистов из Руха (Народное движение Украины).

Жители же юго-восточной части Украины, находившиеся в составе России более трехсот лет и впитавшие многие культурные ценности русских, считают необходимым строительство украинской государственности на интернациональной основе. Они выступают за придание русскому языку статуса государственного и являются сторонниками тесных связей с Россией. Настроения жителей данного региона на протяжении 1990-х гг. в большей степени отражали левые партии, а именно: Коммунистическая партия Украины (КПУ), возглавляемая Петром Симоненко, Прогрессивная

Социалистическая партия Украины (ПСПУ), председателем которой является Наталья Витренко и др.

Внутриполитическая борьба в Украине в 1990-е гг. представляла собой соперничество «восточно-украинского» и «западно-украинского» проектов строительства нации и государства. При этом «восточно-украинский» проект первоначально базировался на коммунистической основе и не был четко оформлен в политическую идеологию, представляя собой в основном комплекс мер, направленных против украинизации.

«Западно-украинский» культурно-исторический проект, в условиях краха коммунистической идеологии и порождения ценностно-нормативного вакуума, по мнению украинского политолога М.Б. Погребинского, имел гораздо больше возможностей заполнить освободившуюся идеологическую нишу. Так, еще в 1991 г. на референдуме по вопросу о независимости Украины, согласно российскому политологу В.А. Колосову, важную роль сыграл именно западно-украинский «миф об Украине как житнице Европы и богатой стране, народу которой только колониальная эксплуатация России мешала жить достойно» [5, с. 112].

Стремление к интеграции Украины в западноевропейские структуры, прежде всего в ЕС, воодушевляла умеренных украинских националистов. Однако, по мнению М.Б. Погребинского, только к концу 1990-х гг. «идея присоединения к Европейскому Союзу» нашла поддержку у большей части населения страны» [8, с. 50].

В начале 2000-х гг. в Украине разразился политический кризис, в котором оказался замешан президент Л. Кучма. Были обнародованы пленки Н. Мельниченко (сотрудника охраны президента, который тайно записывал как личные, так и телефонные переговоры Л. Кучмы), содержащие записи разговоров президента и связывавшие его с организацией похищения и убийства оппозиционного журналиста Георгия Гонгадзе. Американские эксперты подтвердили аутентичность пленок Мельниченко, предложив ему политическое убежище. Вашингтон также принял решение приостановить финансовую помощь Украине. Поводом для этого послужили подозрения украинского руководства в военной помощи Ираку (поставки комплекса «Кольчуга» Саддаму Хусейну). В данной ситуации Запад отчетливо продемонстрировал свою поддержку лидера оппозиции В. Ющенко.

Джордж Сорос в письме, опубликованном в «Financial Times» 2 марта 2001 г., писал: «Запад должен занять четкую позицию, осудив действие и поведение Кучмы. Международное сообщество не должно ни при каких условиях иметь дела с господином Кучмой, пока не закончится независимое расследование и виновные не понесут наказание. Население должно знать, что Запад на его стороне и будет противостоять любым попыткам Кучмы уйти от ответственности» [7, с. 215].

Негативный имидж Президента Украины, сложившийся на Западе, а также угроза остракизма вынудили Л. Кучму проводить более лояльную политику в отношении России. Становилось все более очевидным, что европейская интеграция Украины не имеет перспектив при «антидемократическом режиме Л. Кучмы».

В этих условиях правая оппозиция уверяла Запад в том, что в случае победы ее кандидата В. Ющенко на президентских выборах 2004 г. главным внешнеполитическим приоритетом станет интеграция Украины в европейские структуры. Конечной целью евроатлантического вектора Украины должно было стать вхождение в Европейский Союз, НАТО, ВТО и другие европейские и мировые организации.

Поддержка кандидатуры В. Ющенко большинством европейских государств создавала у населения Украины иллюзии довольно быстрого включения страны в европейские структуры в случае его победы. Эти настроения значительно усилились после вхождения в Европейский Союз в 2004 г. непосредственных соседей Украины, а также ряда бывших советских республик. В итоге, как отмечает украинский политолог А. Финько, «позиционирование Ющенко как политического деятеля, с которым связана европейская перспектива Украины, сыграло большую роль в мобилизации вокруг него значительной части социально активных избирателей, опасавшихся реставрации в стране авторитарных порядков» [13, с. 208].

Таким образом, «европейский фактор» в период «Оранжевой революции» сыграл одну из ключевых ролей в консолидации «оранжевого» электората. Это произошло благодаря тому, что В. Ющенко и его команда сумели преподнести президентские выборы не как борьбу личностей, а как борьбу различных стратегий, в том числе и внешнеполитических.

После победы на президентских выборах В. Ющенко приложил существенные усилия, направленные на интеграцию Украины в Европейский Союз. Он неоднократно заявлял о том, что «Оранжевая революция засвидетельствовала принадлежность Украины к европейской цивилизации, не только географически и исторически, но и по политическим, духовным и моральным ценностям. Украина подтвердила, что ее проект на будущее – это строительство пути в Европу» [15].

Для реализации поставленных задач В. Ющенко осуществил кадровые перестановки. Министром иностранных дел был назначен сторонник европейского и североатлантического курса Украины лидер НРУ (Народного Руха Украины) Б. Тарасюк. В первом «постреволюционном» правительстве Ю. Тимошенко был даже введен пост первого вице-преьера по вопросам евроинтеграции, который занял О. Рыбачук. Сам Президент В. Ющенко утверждал, что «до 2007 года мы сможем завершить переговоры о вступлении Украины в Евросоюз» [12].

Тем не менее, руководители западноевропейских стран встретили инициативы украинского президента достаточно прохладно. Они не видели своей выгоды от вхождения Украины в ЕС. Издержки же были очевидны. Они заключались в ослаблении влияния ведущих европейских держав, прежде всего Германии и Франции, в рамках самого Европейского Союза. Еще большую сложность приобретал процесс выработки общих для ЕС решений. Иначе рассматривали перспективу расширения ЕС некоторые центрально-европейские государства, прежде всего Польша, стремящаяся играть роль регионального лидера, несущего «светоч демократии» на постсоветское пространство. В целом большинство членов Европейского

Союза оказалось неготовыми принять Украину в свои ряды. Несмотря на постоянные требования украинского руководства хотя бы приблизительно определиться с датами возможного вхождения страны в ЕС, лидеры Западной Европы отказывались это сделать.

Таким образом, одна из ключевых предвыборных задач президента В. Ющенко, заключающаяся в европейской интеграции Украины, оказалась невыполненной. В. Ющенко больше не стремился установить четкие временные рамки вступления Украины в ЕС. «Украина не ставит вопрос, когда именно она станет членом ЕС, какой это будет год и дата» [14], – заявил Президент Украины в июне 2007 г.

Вместе с тем основные политические акторы Украины осознали привлекательность лозунгов европейской интеграции для населения страны. Даже главный оппонент Ющенко в период «Оранжевой революции» В. Янукович, а ныне Президент Украины, неоднократно заявлял о том, что «курс на евроинтеграцию является приоритетом внешней политики Украины... политика на сближение с ЕС – основа для национальной платформы стратегического развития украинского государства» [4]. Позиция В. Януковича была поддержана украинскими парламентариями, которые сохранили курс на евроинтеграцию в новой редакции закона «Об основах внутренней и внешней политики Украины». В данном документе отмечается, что «парламент (как и Президент. – Д.П.) намерен сохранить в перечне основных направлений госполитики в сфере нацбезопасности стремление к приобретению членства в ЕС при сохранении добрососедских отношений и стратегического партнерства с Россией, другими странами СНГ» [3].

Осознавая стратегический выбор Украины, председатель Европейской комиссии Жозе Мануэл Баррозу напомнил украинским коллегам о том, что «нельзя одновременно быть членом Таможенного союза и иметь углубленную зону свободной торговли с Европейским Союзом. Это невозможно» [2].

Важным шагом на пути сближения Украины и ЕС должно стать подписание соглашения об ассоциации [11]. Данный документ предполагает снижение и последующую отмену ввозных пошлин на товары, «происходящие из другой Стороны» [11, п.1 ст. 29]. Вероятность увеличения потока товаров из ЕС в Украину (в условиях отмены или снижения пошлин) вызывает беспокойство в Кремле. Озабоченность Москвы объясняется тем, что между Россией и Украиной действует договор о свободной торговле, предполагающий сведение к минимуму барьеров при пересечении товаров. В этих условиях товары из ЕС через Украину могут попасть и на российский рынок без серьезных таможенных барьеров. Российские власти, опасаясь конкуренции со стороны европейских производителей, настаивают на пересмотре торговых соглашений с Украиной в случае подписания Киевом соглашения об ассоциации с Брюсселем (вплоть до исключения Украины из зоны свободной торговли СНГ). Ужесточение контроля на российско-украинской границе существенно ослабляет украинскую (как и российскую) экономику, при этом далеко не все отрасли украинской экономики могут выдержать конкуренцию с европейскими товарами. Таким образом, подписание соглашения об ассоциации наносит двойной удар украинской экономике.

Более того, согласно требованиям ЕС, Украина должна провести серию реформ, предполагающих в том числе сокращение бюджетных расходов, что может иметь негативные репутационные издержки для украинских властей. Учитывая грядущие издержки, В. Янукович пытался убедить европейцев компенсировать Украине часть затрат. Европейские локомотивы, и так несущие на себе большое бремя расходов, не согласились существенно увеличить финансовую помощь Украине. При этом европейские дипломаты последовательно отказываются связывать себя обязательствами о сроках вступления Украины в ЕС. В этих условиях, стремясь получить более выгодные условия от европейцев, Президент Украины принял простое решение приостановить переговоры Украины и ЕС об ассоциации. Однако общая ориентация украинской политической элиты на евроинтеграцию сохраняется. Взяв паузу в переговорах с ЕС, В. Янукович тут же отметил, что «альтернативы построению общества европейских стандартов в Украине нет. И моя политика на этом пути всегда была и остается последовательной. ... У нас никто не украдет мечту об Украине равных возможностей, о европейской Украине. Так же как никто не столкнет нас с праведной дороги, ведущей к этой мечте. Мы много прошли, и еще немало нам пройти предстоит. Наиболее сложным на этом пути были, есть и всегда будут экономические проблемы» [16]. Подобное видение ситуации характерно и для премьер-министра Украины Н. Азарова, который, комментируя решение Киева о приостановлении переговоров об ассоциации с ЕС, заявил, что «это решение продиктовано исключительно экономическими причинами, нисколько не меняя стратегического направления развития Украины, закрепленного законом об основах внутренней и внешней политики» [1].

Массовые волнения в украинской столице в знак протеста против отказа от подписания соглашения об ассоциации (получившие названия в прессе «евромайдан») и использование темы евроинтеграции значительной частью украинских партий и общественных движений (вплоть до радикальных националистов из ВО «Свобода») свидетельствуют о возрастающей роли идеи евроинтеграции не только для украинской власти, но и для существенной части общества.

Подводя итог, следует признать, что «европейский фактор» во внутренней политике Украины всегда имел существенное значение. По мнению известного политолога М.Б. Погребинского, Европейский выбор Украины является «не только политическим, но и цивилизационным проектом» [8, с. 52], означающим размежевание с Россией. Стремление части умеренных украинских националистов войти в Европейский Союз вызвано в том числе и желанием распространить на украинцев европейскую идентичность, вытесняющую при этом прорусскую самоидентификацию.

России пока сложно предложить Украине альтернативный проект, столь же притягательный, как ЕС. Вместе с тем интеграционные проекты России на постсоветском пространстве без участия Украины (второй после России экономики бывшего СССР) существенно сужают геополитические возможности Москвы. При этом и проевропейский проект Украины не представля-

ется успешным без учета «российского фактора». Общие исторические корни, политическая, экономическая, социокультурная и территориальная близость России и Украины являются данностью, которую невозможно игнорировать при любом варианте развития событий в будущем.

### Список литературы

1. *Азаров* назвал отказ от ассоциации с ЕС тактическим решением [Электронный ресурс]. URL: <http://glavred.info/politika/azarov-ob-otkaze-ot-ukrainy-ot-associacii-s-es-eto-takticheskoe-reshenie-264028.html> (дата обращения: 02.12.2013).
2. *Баррозу*: Нельзя полноценно торговать с ЕС, состоя в ТС [Электронный ресурс]. URL: <http://podrobnosti.ua/economy/2013/02/25/890089.html> (дата обращения: 17.09.2013).
3. *Верховная* Рада приняла закон «Об основах внутренней и внешней политики Украины» [Электронный ресурс]. URL: <http://president.org.ua/news/news-273391/> (дата обращения: 17.09.2013).
4. *Глава* украинского правительства заявил, что курс на евроинтеграцию является приоритетом внешней политики [Электронный ресурс]. URL: <http://www.telegraf.by/world/2007/09/14/outer/> (дата обращения: 17.09.2013).
5. *Колосов В.А.* Российско-украинские отношения в эпоху интенсивного национального и государственного строительства // *Полития*. 2001. № 1.
6. *Концепция* внешней политики Российской Федерации [Электронный ресурс]: утв. 12 февр. 2013 г. URL: [http://www.mid.ru/bdomp/ns-osndoc.nsf/e2f289bea62097f9c325787a\\_0034c255/c32577ca0017434944257b160051bf7f](http://www.mid.ru/bdomp/ns-osndoc.nsf/e2f289bea62097f9c325787a_0034c255/c32577ca0017434944257b160051bf7f) (дата обращения: 27.09.2013).
7. *Корж Г.* Леонид Кучма. Настоящая биография второго Президента Украины. Харьков, 2005.
8. *Погребинский М.Б.* Украина без Кучмы. Год оранжевой власти. Киев, 2007.
9. *Послание* Президента Федеральному Собранию Российской Федерации от 26 мая 2004 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://archive.kremlin.ru/text/appears/2004/05/71501.shtml> (дата обращения: 27.09.2013).
10. *Послание* Президента Федеральному Собранию Российской Федерации от 25 апр. 2005 г. [Электронный ресурс]. URL: [http://archive.kremlin.ru/appears/2005/04/25/1223\\_type63372type63374type82634\\_87049.shtml](http://archive.kremlin.ru/appears/2005/04/25/1223_type63372type63374type82634_87049.shtml) (дата обращения: 27.09.2013).
11. *Соглашение* об ассоциации между Украиной, с одной стороны, и Европейским Союзом и его государствами-членами, с другой стороны [Электронный ресурс]. URL: <http://euroua.com/association/> (дата обращения: 30.11.2013).
12. *Украина* надеется до 2007 года завершить переговоры о своем вступлении в ЕС [Электронный ресурс]. URL: <http://www.liga.net/news/show/?id=138829&frommaillist> (дата обращения: 17.09.2013).
13. *Финько А.* Выборы 2004 года: основные конфликты и их последствия // «Оранжевая революция»: сб. ст. / под ред. М.Б. Погребинского. М., 2005.

14. *Ющенко В.А.* Пришло время консолидировать самую широкую внешнюю поддержку в деле европейской интеграции Украины [Электронный ресурс]. URL: <http://www.president.gov.ua/ru/news/6716.html> (дата обращения: 17.09.2013).

15. *Ющенко В.А.* Украина в Европе [Электронный ресурс]. URL: <http://www.president.gov.ua/ru/news/2325.html> (дата обращения: 17.09.2013).

16. *Янукович В.Ф.* Обращение президента к украинскому народу [Электронный ресурс]. URL: <http://www.president.gov.ua/ru/news/29566.html> (дата обращения: 02.12.2013).

УДК 35.08.001.7(477)

**А.В. СКОРОПАД**, аспирантка кафедры европейской интеграции  
Одесский региональный институт государственного управления Национальной  
Академии государственного управления при Президенте Украины, Украина,  
г. Одесса, ул. Генуэзская, 22  
Электронный адрес: skorpio\_16@mail.ru

## РЕФОРМИРОВАНИЕ УКРАИНСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ НА ОСНОВЕ ЕВРОПЕЙСКОГО ОПЫТА

Стремление Украины вступить в Европейский Союз влечет за собой необходимость внесения изменений в национальное законодательство, его адаптацию к общепринятым европейским принципам. Особую область, нуждающуюся в совершенствовании, составляет система государственной службы Украины. Однако прежде чем давать рекомендации о направлениях ее развития, обратимся к вопросам, которые возникали и возникают в процессе совершенствования этого института в странах-членах ЕС.

В статье рассматривается процесс реформирования государственной службы стран Бенилюкса, которые являются членами Европейского Союза. Исследуется возможность внедрения рассмотренного опыта в процесс реформирования системы государственной службы Украины.

*Ключевые слова:* государственная служба; Европейский Союз; Бельгия; Люксембург; Нидерланды; Украина; законодательство; реформирование

На наш взгляд, отечественные исследователи при рассмотрении европейского опыта реформирования государственной службы уделяют недостаточное внимание странам Бенилюкса. Вместе с тем опыт этих стран может быть крайне полезен при проведении преобразований в системе государственной службы в Украине.

Министерством государственной службы (Civil Service Ministry) Бельгии была принята стратегия реформирования государственного управления на период с 2007 по 2011 гг., которая базировалась на трех ключевых принципах:

- необходимость рассмотрения гражданина как клиента и потребителя услуг;
- создание подотчетного, эффективного и ориентированного на результат правительства;
- наличие такого государственного управления, которое рассматривалось бы как инновационный, динамичный и востребованный работодатель.

Первый этап реализации стратегии (февраль 2008 г.) стал результатом компромисса между фламандским и франкоязычным населением. Так, фламандцы (это коренное население Бельгии, которое составляет около 58-60% населения, проживает в северной части страны, говорит на нидерландском языке) выступали за предоставление большей автономии регионам, тогда как франкоязычное население (проживает в южной части Бельгии) стремилось к сильной единой центральной власти.

Было решено передать на места часть полномочий: вопросы аренды, социальной защиты детей, некоторые законодательные вопросы. На следующем

этапе реформирования системы государственного управления Бельгии (июль 2008 г.) перечень переданных полномочий был расширен (вопросы занятости населения, здравоохранения и др.). Справедливости ради отметим, что этот опыт реформирования государственной службы Бельгии вряд ли можно считать полезным для Украины, поскольку в стране проблема автономии на местах не стоит в повестке дня. Спорным для населения является языковой вопрос, однако его решение все же целесообразно искать именно на общегосударственном уровне.

Интересным для внедрения в систему государственной службы Украины может стать функционирующий в Бельгии так называемый «План Коперника». Он был запущен в 1999 г. правительством страны (Verhofstadt). Являясь по сути программой реформирования системы государственной службы, «План Коперника» основывается на трех пунктах:

1) реорганизация федеральных администраций. Были изменены ключевые задачи государственных служащих министерств; пересмотрена структура федеральной публичной службы – министерские кабинеты были заменены более мелкими политическими единицами. Реализация этого пункта стала следствием упомянутого спора между югом и севером Бельгии о полномочиях местной и центральной власти;

2) модернизация управления человеческими ресурсами. Предполагает изменение системы оплаты труда государственных служащих, а также создание т.н. «высшего корпуса государственной службы»;

3) создание принципиально новых методов работы и функционирования системы государственной службы. Были предприняты меры по улучшению системы обмена данных между федеральными ведомствами, а также получению гражданами открытого Интернет-доступа к административным документам.

На наш взгляд, пункт второй «Плана Коперника» может быть интересным для Украины. Более того, такого рода новшества уже предусмотрены украинским законодательством. С 1 января 2014 года вступит в силу Закон Украины «О государственной службе», содержащий изменения системы оплаты труда государственных служащих как одного из основных стимулирующих факторов их работы.

Что касается вопроса создания высшего корпуса государственной службы, то он в Украине фактически существует. Сейчас властям целесообразно сосредоточить внимание на вопросах законодательного определения его статуса, а также защиты государственных служащих от политических веяний для создания беспристрастной системы госслужбы в Украине и эффективного институционального управления ею.

Кроме того, интересным для Украины является и третий пункт «Плана Коперника». Опять же в Украине уже предприняты определенные усилия в этом направлении. Так, распоряжением Кабинета Министров Украины 2010 г. одобрена Концепция развития электронного управления в Украине. Результаты реализации этой Концепции позволят:

- повысить эффективность государственного управления в результате упрощения управленческих процедур, сокращения административных расходов, применения современных методов государственного управления;

- повысить качество административных услуг и их доступность;
- обеспечить осуществление контроля за эффективностью деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- предоставить возможности гражданам и общественным организациям непосредственно участвовать в процессах подготовки проектов решений, принимаемых на всех уровнях государственного управления;
- уменьшить уровень коррупции и тенизации экономики;
- достичь качественно нового уровня управления государством и обществом в целом, а также укрепить доверие к институтам государства [3].

На наш взгляд, для успешного заимствования опыта реформирования бельгийской государственной службы необходимо обеспечить высокую степень доступности информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, в частности интенсивнее внедрять Концепцию развития электронного управления в Украине.

Помимо Бельгии еще одной страной-основательницей Европейского Союза, входящей в состав Бенилюкса, является Люксембург. Это страна, хоть и представляет собой небольшую конституционную монархию, имеет достаточно развитую систему государственного управления и государственной службы.

В сфере государственной службы Люксембурга проводится реформа, направленная на создание широко распространенного в Западной Европе электронного управления. Речь идет о повышении качества услуг, создании с этой целью эффективных сопроводительных элементов (например, электронные порталы, сайты, быстрый обмен информацией между внутренними структурами в системе государственной службы и т.п.). Координационный комитет для модернизации государства (Coordination Committee for State modernisation) отслеживает деятельность министерств с помощью электронного управления.

Внедрение электронного управления сопровождалось внесением изменений в законодательство Люксембурга. Так, в 2003 году в общий Устав государственных служащих 1979 г. была добавлена статья 19b, которая предусматривает использование телекоммуникационных технологий и услуг в сфере государственной службы и в работе государственных служащих. Пробные проекты были реализованы и протестированы в некоторых государственных администрациях Люксембурга в течение одного года. По истечении указанного периода действие этих проектов было продлено, с учетом предложений целевой аудитории, на которой они были протестированы. Эти проекты действуют и сегодня.

Основное внимание властей Люксембурга сосредоточено на организации общей системы оценки государственной службы (Common Assessment Framework – CAF). Она является методологическим инструментом, используемым в стране для поддержки развития государственного управления в выбранном направлении, основанным на принципе всеобщего управления качеством. Она является результатом сотрудничества министерств стран-членов ЕС, которые регулируют сферу государственного управления и государственной службы, в частности. Впервые она была представлена на европейской конфе-

ренции по качеству государственных услуг в Лиссабоне в мае 2000 г. В 2006 году на 4-й конференции был представлен другой вариант общей системы оценки, который сейчас применяется в Люксембурге. Министерство по делам государственной службы и административной реформы Люксембурга после 2006 г. разработало 5 рабочих зон для внедрения общей системы оценки госслужащих:

- 1) коммуникации и сотрудничество с администрациями, поддержание их инициатив;
- 2) координация и управление инициативами для контроля направления действий администраций;
- 3) поддержание сотрудничества между органами, принимающими участие в общей системе оценки в системе государственной службы, для чего администрации были сгруппированы в «кластеры»;
- 4) реализация и развитие инструментов, умений и навыков персонала в управлении качеством;
- 5) изучение передового опыта управления качеством с определением рамок, в пределах которых этот опыт может быть применен.

Введение электронного управления и общей системы оценки на госслужбе актуально для украинского государства, однако до завершения административной реформы возможности для использования опыта Люксембурга ограничены. При этом важно отметить, что первые шаги в направлении электронного управления нашей страной уже сделаны. В условиях реализации административной реформы и а реорганизация многих украинских министерств целесообразно и создание общей системы оценки государственной службы.

Следующая страна-основательница ЕС – Нидерланды, реформы в сфере государственной службы которой направлены на повышение прозрачности выполнения государственных услуг, создание т.н. «прозрачного офиса». Стоит отметить, что еще в 1990-х гг. в Нидерландах произошло значительное сокращение рабочих мест в государственном секторе, приняты меры для периодической оценки государственной политики и определения ее эффективности. Начиная с 2008 года правительство Нидерландов добивалось сокращения административных расходов и численности государственных служащих. В результате реализации плана «Улучшение центрального правительства» («Vernieuwing Rijksdienst») численность сокращенных государственных служащих составила примерно 12 800 чел., что позволило уже к 2011 г. сэкономить 630 млн евро [6].

В то же время ставится задача улучшить качество услуг центрального правительства за счет повышения квалификации персонала. Для этого был создан специальный фонд в размере 500 млн евро. Все министерства и агентства, а также около 30 независимых органов («Zelfstandig Bestuursorgaan»), полностью или частично финансирующихся за счет третьих лиц, должны ежегодно докладывать о количестве сокращенных рабочих мест. При этом голландское правительство способствует мобильности государственных служащих. Всем, кто подпадает под сокращение, предоставляется возможность обратиться к Организации мобильности государственных служащих

(«Mobiliteitsorganisatie»), отвечающей за поиск должностей для государственных служащих в соответствии с их образовательными и квалификационными качествами, в т.ч. в частном секторе. С 2008 года ежегодно около 7 000 человек лишаются государственных должностей [6]. Одновременно голландским правительством была запущена программа «Работа для центрального правительства» («Werken bij het Rijk»), действующая с 2007 г. для привлечения новых кадров, включая выпускников вузов. Уделяется большое внимание вопросу уравнивания условий и оплаты труда в государственном и частном секторах. Проводилась и продолжает проводиться работа по устранению всех различий.

Системы государственного управления и государственной службы Украины и Нидерландов довольно сильно различаются, поэтому голландский опыт реформ вряд ли может быть внедрен в полной мере. Вместе с тем, например, в городском совете г. Винницы весьма успешно функционирует прозрачный офис, ведется работа по созданию единого окна. Полагаем, что сокращение численности государственных служащих в Украине дало бы серьезную экономию бюджетных средств, которые могли бы пойти на внедрение каких-либо инноваций. Однако в нашем случае после реорганизации министерств сокращение не планируется.

В заключение отметим, что в свете запланированного в обозримом будущем подписания Соглашения об ассоциации с ЕС, стратегическим направлением на создание государственной службы по единому с ЕС образцу использование западного опыта реформирования, включая опыт стран Бенилюкса, приветствуется и может дать положительный результат. Однако успешному заимствованию этого опыта мешают определенные ограничения, связанные, в частности, с экономическим и временным факторами.

### Список литературы

1. *О государственной службе*: закон Украины от 17 нояб. 2011 г. № 4050-VI // Відомості Верхов. Ради України. 2012. № 26, ст.273.
2. *Об одобрении* Концепции развития электронного управления в Украине: распоряжение Кабинета Министров Украины от 13 дек. 2010 г. № 2250-р // Офіц. вестн. України. 2010 г. № 97, ст. 3443, код акта 53988 /2010. С. 48.
3. *Про Концепцію* адаптации института государственной службы в Украине к стандартам Европейского Союза [Электронный ресурс]: указ Президента Украины от 5 марта 2004 г. № 278/2004. URL: <http://www.president.gov.ua/ru/documents/1617.html> (дата обращения: 15.08.2013).
4. *Про оптимізацію* системи центральних органів виконавчої влади [Электронный ресурс]: указ Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010. // Офіц. інтернет-представництво Президента України В. Януковича. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/12584.html> (дата обращения: 15.08.2013).
5. *Публичная служба*. Зарубежный опыт и предложения для Украины / под общ. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школик. М.: Конус-Ю, 2007. 735 с.

6. *Administration and the Civil Service in the EU 27 Member States*. DGAFP – December 2008 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.fonction-publique.gouv.fr/> (дата обращения: 18.08.2013).

7. *HRM in the Public Sector: A Neglected Subject* // OECD-PUMA (Paris). 2002. № 3.

8. *Public Sector Modernization: A New Agenda* // OECD-PUMA (Paris). 2002. № 1.

УДК 351/354(510)

**О.В. СИВИНЦЕВА**, ассистент кафедры государственного и муниципального управления

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

Электронный адрес: sivenc8@gmail.com

## ИНСТРУМЕНТЫ NPM В ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СРЕДЕ СОВРЕМЕННОГО КИТАЯ

На современном этапе детерминантой успешного развития государств становится эффективная организация действующих институтов. Именно поэтому политическое руководство сосредоточено на выборе такой модели государственного управления, которая бы максимально отвечала запросам общества. Будет ли эта модель воспроизводить прошлый опыт, те или иные теоретические концепции или импортироваться из практики государственного управления другого государства, решается на самом высоком уровне, но

не всегда результат приводит к ожидаемым последствиям. В этом смысле современный Китай не является примером полностью «закрытого» государства, в некоторых случаях селективно заимствует наиболее оптимальные институты, способные благоприятно адаптироваться к институциональной среде страны. В области административного реформирования это претендующие на глобальный статус инструменты концепции нового государственного менеджмента (new public management – NPM). Эта концепция апеллирует к управлению государством на основании рыночных инструментов, среди которых простота форм управления, вовлечение общественного сектора в управление государственными делами, управление по результатам, клиентоориентированность, передача государственных функций частным организациям на контрактной основе, децентрализация управления, конкуренция между поставщиками услуг.

Проблема трансформации (перерождения) заимствуемых инструментов представляется актуальной не только для Китая, но и для большинства государств, использующих те или иные механизмы из управленческой практики других стран. В такой ситуации встает вопрос о характере институциональной среды принимающего государства, ее соответствии импортируемым институтам и нейтрализации негативных проявлений институционального

В статье исследуется характер воздействия институциональной среды Китая на импортируемые государством западные механизмы государственного управления в рамках концепции нового государственного менеджмента. Рассматриваются культурные, управленческие и экономические компоненты институциональной среды, а также специфика административных реформ в Китае, проводимых с учетом национальных особенностей и институциональных ограничений.

**Ключевые слова:** административные реформы; новый государственный менеджмент; институциональная среда; гражданское общество; патернализм; квазирыночная экономика; программно-целевое управление; государственные закупки; градуализм

контекста. Успешная адаптация инструментов NPM в странах Запада, прежде всего англосаксонских, во многом определялась соответствующей институциональной средой, а именно ее культурными, управленческими и экономическими компонентами. В зависимости от традиций и ценностей политической культуры, степени зрелости институтов гражданского общества, слаженности работы и ответственности бюрократического аппарата, конкурентоспособности коммерческого сектора формируется институциональная среда, благоприятствующая либо отвергающая импортируемые элементы. Каков характер институциональной среды современного Китая, какие инструменты NPM импортируются и как они адаптируются к его институциональной среде – предстоит определить в этой статье. Возможность сочетания в Китае авторитарного стиля управления и тенденций к реализации модели «открытого государства и открытого общества», которая заложена в основе концепции NPM, не могут не представлять интерес для научного сообщества.

При анализе институциональной среды Китая было выявлено, что она принципиально отличается от западной. Что касается ее культурных особенностей, то при импортировании рыночных механизмов в систему государственного управления наибольшую значимость имеют восточные ценности и традиции, а также специфика концепта гражданского общества в КНР. Если Запад акцентирует внимание на ценностях индивидуализма, личного совершенствования, частной собственности, закона, свободного развития в децентрализованном государстве, то на Востоке доминирующими являются ценности коллективизма, преемственности традиций, государственной собственности, стабильности и в большей степени централизованного государства. Значительная часть этих ценностей в Китае формируется из конфуцианских этических норм, к которым, несмотря на попытку их нейтрализации в эпоху Культурной революции, обращается современное политическое руководство Китая как к духовной основе проведения всесторонней модернизации. Практически весь пласт китайской идеологии в настоящий момент выстраивается если не на прямой апелляции к конфуцианству, то на констатации необходимости сохранения духовного достояния. Достаточно упомянуть «социализм с китайской спецификой», в рамках которого выдвинута идея «построения социалистической духовной цивилизации»; концепцию трех представительств, одним из компонентов которой является передовая китайская культура; конфуцианское понятие «сяокан» как модель построения «среднезажиточного общества»; воплощение конфуцианского принципа дэ (добродетельное управление) в составляющих идеологическую основу КНР идеях Мао Цзэдуна и теории Дэна Сяопина, а также получившую свое развитие около года назад идею о чжунго мэнь (китайской мечте) нового политического руководства Китая и культивируемое с ее помощью «возрождение китайской нации» [14]. Инкорпорирование китайских культурных ценностей в стратегию развития государства является залогом социальной стабильности в Китае, упрочивает позиции Коммунистической партии (КПК), обуславливает необходимость учета национальной специфики при проведении реформ. Кроме того, в конфуцианстве заложена способность к трансформации ее

основных принципов в соответствии с требованиями времени, что нашло выражение в постконфуцианстве, синтезирующем китайскую и западную философию [16].

Ценностная составляющая имеет прямое отношение к специфике развития гражданского общества в Китае. Зачастую отношения между государством и обществом выстраиваются таким образом, что с точки зрения западных стандартов считается нарушением прав и свобод человека [3, с. 122]. Западное понимание гражданского общества как двоякого рода автономии (от органов государственной власти, а также от фирмы и семьи) [19, с. 16] не применимо к китайской специфике, основу которой составляет тесное сотрудничество между общественными организациями и государством, определяемое понятиями патрон-клиентских, корпоративных или симбиотических отношений.

Преобразования в экономической сфере явились точкой отсчета феноменального роста гражданских групп в Китае, особенно предпринимательских, профессиональных и академических ассоциаций. К концу 2012 г. в КНР насчитывалось 499 тыс. общественных организаций, что на 8,1% выше, чем в предыдущем году, с охватом около 613 млн 300 тыс. граждан Китая, что на 2,3% превышает показатели 2011 г. [11] При этом, как сообщает директор Бюро по работе с неправительственными организациями КНР Ван Цзянцзюнь, количество незарегистрированных организаций или зарегистрированных в качестве коммерческих, но представляющих общественный сектор, составляет около 1 млн [31].

Причиной значительного количества нелегальных организаций в Китае является жесткий политический контроль. С одной стороны, он проявляется в наличии широкого объема формальных правил, необходимых при регистрации. В соответствии с Правилами регистрации общественных организаций в Китае 1998 г. [20] в одной сфере деятельности может быть зарегистрирована только одна общественная организация. Кроме того, регистрация предусматривает строго определенное количество участников, соответствующий объем финансирования, наличие доступного помещения и другие достаточно жесткие условия. Таким образом устанавливается монополия одной общественной организации в определенной области. С другой стороны, одним из проявлений политического контроля является практика «двойного наблюдения». Во-первых, организации необходимо самостоятельно заручиться поддержкой государственной структуры (государственного департамента / агентства или официально зарегистрированной общественной организации), которая являлась бы контролирующим органом и несла политическую ответственность за ее деятельность и финансовое обеспечение. Во-вторых, общественная организация должна быть зарегистрирована в департаментах по гражданским делам (подразделениях Министерства гражданской администрации) различных уровней. Жесткий характер политического контроля над общественными организациями объясняется стремлением КПК обеспечить как собственное пребывание у власти, так и политическую стабильность, которая является непременным условием гарантированного экономического развития. Первостепенность для китайских граждан надличностных ценностей, сформировавшихся еще в эпоху Конфуция, в виде независимого стабильного государства

и даже некоторой аполитичности населения во многом определяют современное положение некоммерческих организаций.

Еще одной формой взаимодействия между государством и обществом в рамках китайской социалистической демократии является многопартийное сотрудничество и демократические консультации, реализуемые в рамках Единого фронта, представленного таким институтом, как Народный политический консультативный совет (НПКСК), возглавляемый КПК. Помимо КПК, Единый фронт состоит из 8 малых демократических партий и крупной общественной организации Всекитайской федерации промышленности и коммерции. В официальных документах НПКСК [17; 18] и средствах массовой информации [22; 23] подчеркивается его основная консультативная функция. Стоит согласиться с Е Чи Пинем, который заявляет, что «если ВСНП (Всекитайское собрание народных представителей – высший орган государственной власти по Конституции КНР. – *О.С.*) «легализует» решения, принятые КПК, то НПКСК как квазиправительственный и квазигражданский орган не обладает институциональной властью для принятия решений» [35]. Однако для демократических акторов НПКСК служит единственной возможностью принять участие в политическом процессе.

С начала 2000-х гг. на каждом из съездов КПК Китая фигурируют призывы к демократизации, однако они в значительной степени отличаются от западного контекста. По точному определению китайского эксперта Ван Мина, китайская демократизация сводится к «обеспечению свободы выражения дифференцированных позиций внутри КПК в соответствии с наличием групп интересов в обществе» [10, с. 15-16]. Это обеспечивается путем воплощения в жизнь принципа демократического централизма, оставляющего за КПК право принятия и реализации основных политических решений. Тем не менее за последние годы удалось добиться результатов в демократизации на низовом уровне (в деревне), экспериментальной адаптации процедур совещательной демократии (в провинциях Чжэцзян и Сычуань), расширении процедур демократических консультаций и многопартийного сотрудничества, увеличения численности и объемов работы общественных организаций в деле предоставления социальных услуг, а также включения в Конституцию КНР в 2004 г. положения о правах человека и защите частной собственности [8]. Предполагается, что дальнейшее развитие специфического гражданского общества в Китае будет сохраняться при наличии баланса между партийным политическим контролем и постепенной демократизацией не политической, а общественной жизни, что в еще большей степени увеличит возможности интеграции государственных и общественных институтов.

По мнению российских экспертов Д.Г. Красильникова и Е.А. Троицкой, «важным элементом концепции нового государственного менеджмента является отношение к государству как к служащему», но «при условии, что общество жестко спрашивает с государства за качество его услуг» [9, с. 159]. В настоящий момент, несмотря на значительное количество организаций некоммерческого сектора и общие тенденции к демократизации, население играет пассивную роль в политическом процессе в силу как сложившихся традиций, так и существующего политического строя, отводящего крайне узкие рамки

для политического участия граждан. Китайское общество не представляет консолидированную силу, способную предъявлять жесткие требования к государству. Вместе с тем общественный сектор, контролируемый государством, вполне можно расценивать как способный взять на себя вопросы социального обеспечения населения.

Что касается другого компонента институциональной среды Китая, а именно бюрократического аппарата, то он претерпевает серьезное воздействие «китайского номенклатурного бэкграунда», основанного на патернализме государственного аппарата и отсутствии дихотомии между политиками и чиновниками.

Указанные негативные проявления внутри бюрократического аппарата политическое руководство Китая пыталось преодолеть. Важнейшим компонентом проводимых преобразований является совершенствование системы государственной службы в целях выстраивания квалифицированного профессионального бюрократического аппарата. В связи с этим система номенклатур, несмотря на то, что некоторые исследователи [30, с. 213; 28, с. 4; 26, с. 7] до сих пор определяют ее именно таким образом, претерпела значительные трансформации. И если до 1978 г. назначение руководящих кадров, их поощрение, ротация и выход в отставку были по большей части основаны на политических критериях, то во времена Дэна Сяопина были введены такие показатели, как образование, омоложение, профессионализм и «лояльность к текущим реформам» [15, с. 12-16].

Процесс институционализации государственной службы в Китае можно считать завершенным только в 2005 г. с принятием Постоянным комитетом ВСНП Закона о государственных служащих [33], заменившим действовавшее до этого Временное положение. Такого рода практика в очередной раз подтвердила верность китайского руководства стратегии градуализма и экспериментирования. Так, действовавший ранее промежуточный институт показал свою практическую эффективность, в результате чего путем внесения некоторых поправок был заменен на постоянный институт. В Законе о государственных служащих значительное место отведено борьбе со злоупотреблениями и коррупцией, в особенности при назначении на должности, ротации и проведении конкурса на замещение тех или иных должностей. В качестве меры, обязывающей государственных служащих серьезно относиться к занимаемой должности, предусмотрена правовая ответственность с соответствующими видами наказаний, в том числе и уголовными. Для обеспечения этих же целей в Законе предусмотрен целый комплекс запретов, а именно: запрет на увольнение в тот момент времени, когда в учреждении проводится проверка; запрет занимать должности чиновников лицам, имевшим уголовную судимость; запрет на вознаграждение за работу по совместительству; запрет в течение 2-х лет (руководящие должности в течение 3-х лет) после увольнения работать в частных предприятиях, непосредственно связанных с их деятельностью на государственной службе.

В целом очевидна тенденция к унификации, повышению степени упорядоченности, антикоррупционной направленности, регламентации, что характеризует систему государственной службы КНР как технически подкованный

механизм, находящийся под полным контролем партии. Несмотря на все положительные моменты, к сожалению, в Законе крайне слабо урегулированы вопросы, связанные с высшими руководящими постами, что свидетельствует о сохранении «номенклатурного бэкграунда» на высшем уровне. Кроме того, в нем не содержатся требования ежегодно сообщать сведения о собственных доходах и доходах своей семьи, что открывает возможности для должностных злоупотреблений.

Несмотря на все меры по повышению профессионализма кадрового состава государственных служащих, озабоченность вызывает широкий комплекс привилегий, закрепленных за бюрократами Китая. Итогом этого является коррупция, которая наиболее ярко проявляется во взяточничестве и «присвоении» государственной собственности. В соответствии с рейтингом стран по уровню восприятия коррупции в 2012 г. из 182 стран мира Китай занимает 75-е место, незначительно опережая Гамбию, Лесото, Вануату и уступая Тунису, Бразилии и Самоа [13].

Несмотря на проведенные в последние годы реформы в области государственной службы и ее институционализацию, китайскую бюрократию сложно назвать рациональной. Специфику бюрократического аппарата Китая до сих пор продолжают составлять принцип партийного назначения на наиболее ответственные посты, практика «сиденья на двух стульях» – партийном и административном, широкий комплекс привилегий, размах коррупции, проверка идеологического соответствия поступающего на службу, а также практически полное отсутствие нисходящей ответственности. В условиях трансплантации инструментов НРМ государственный аппарат Китая не представляет собой слаженно действующего, клиентоориентированного механизма в силу наличия широких сетей неформальных связей и ответственности только перед вышестоящим начальством.

Наконец, экономическая составляющая институциональной среды определяется квазирыночной экономикой с преобладающей долей государственного сектора. На современном этапе экономическую систему КНР в отличие от западной рыночной экономики и плановой экономики социалистических государств можно определить как «социалистическую рыночную экономику». Если государства с жесткой плановой экономикой лишены возможности для передачи государственных функций в коммерческий сектор, то страны Запада, ставшие родоначальниками проникновения рыночных механизмов в сферу государственного управления, демонстрируют наличие благоприятных для этого условий, одним из которых является стабильный рынок. Китай с его «двухколейным подходом», подразумевающим строительство рыночной экономики параллельно с плановой и сохранение контроля государства над основными отраслями народного хозяйства, занимает промежуточную позицию. Такие виды собственности, как государственная, коллективная, акционерная, предусматривают серьезную долю государственного участия и составляют около 80% в Китае [7, с. 45].

Предполагается, что вопреки заявлениям глав китайских предприятий о дальнейшем расширении госсектора [4] это никак не повлияет на дальнейшее развитие рынка в силу того, что государственные предприятия уже давно стали

одним из основных «игроков» «социалистической рыночной экономики» в Китае. Уже с начала 1990-х гг. был дан старт их преобразованию в корпорации, существующие в условиях высокой конкуренции и рынка. Именно тогда в Конституцию КНР была внесена поправка, заменившая «управление государственной собственностью» на ее «владение» [8]. В это же время принимается Закон о компаниях [12] и реализуется курс на «сохранение в руках государства крупных предприятий и автономию мелких» (чжун да фан сяо – «удерживай крупное, отпускай мелкое», за рубежом стратегия получила название Encounter – «соствязание»). Как поясняет информационное агентство China.com, такой курс был взят на вооружение, поскольку «невозможно добиться экономической выгоды при наличии убыточных государственных предприятий» [1]. Именно этой стратегии при формировании «социалистической рыночной экономики» КНР придерживается до сих пор, рассматривая государственные предприятия как составную часть китайского рынка. При этом, как указывает Хуан Дингуй, «стимулируя хозяйственную инициативу на микроуровне, руководство страны не выпускает из рук макроконтроль над экономикой» [6].

В связи с существующей ситуацией невозможно говорить о наличии частного сектора, способного взять на себя широкий объем социальных услуг населению. Кроме того, с учетом политического строя в стране в ближайшее время КПК вряд ли согласится передать большую часть своих полномочий представителям бизнеса. Однако в реализацию государственных услуг активно включены коммерческие организации государственного сектора, обладающие в настоящий момент гораздо большей степенью автономии, чем при плановой экономике, и полуправительственные некоммерческие организации.

Обращаясь к инструментам NPM в Китае, отметим, что им был дан старт в начале 80-х гг. XX в. вслед за рыночными преобразованиями в экономической сфере. Именно бурное развитие экономики способствовало осознанию политическим руководством Китая необходимости трансформации политической сферы при сохранении своего рода стержня общественно-политической жизни страны в виде КПК. Первоочередной в ходе китайских административных реформ стала количественная и качественная реструктуризация исполнительных органов государства. И если первый этап подобных преобразований датируется 1982 г. и связан с разграничением функций правительственных и партийных ведомств, центральных и местных органов, а также правительства и предприятий, то последней значимой датой в этом процессе является 2013 г., когда был принят проект реформы Государственного совета [5], в соответствии с которым количество его ведомств сокращено до 25 (в 1982 г. их было 100, в 2008 г. – 27) [2]. Несмотря на позитивную динамику упрощения управленческой структуры, очевидно дублирование функций партийных и правительственных ведомств с целью обеспечения контроля КПК за принятием наиболее значимых решений органами исполнительной власти.

Далее последовало сокращение количества государственных служащих, внедрение оценочных показателей их работы, оплаты труда чиновников в соответствии с достигнутыми результатами. С утверждением Постоянным комитетом ВСНП в 2005 г. Закона о государственной службе [33] были введены обыденные и периодические (ежегодные) проверки государственных

служащих, в соответствии с которыми чиновники оцениваются по четырехбалльной шкале: «отлично», «компетентен», «в целом компетентен» и «не компетентен». На сегодняшний день комиссия по оценке государственных служащих состоит из тех же самых чиновников различного уровня. Отсутствие независимых экспертов в качестве представителей формирующегося гражданского общества Китая характеризует существующую систему как не вполне объективную. К недостаткам следует добавить низкую степень материального стимулирования государственных служащих, которая состоит из основной заработной платы, субсидий, пособий и бонусов. Однако последние, напрямую связанные с результативностью работы чиновников, составляют «не более 5% их заработной платы в целом» [24, с. 226]. В этом смысле стимулирование карьерного роста вряд ли сможет оказаться реальной причиной качественного достижения поставленных целей. Тем не менее широкий комплекс привилегий, которыми обладают государственные служащие Китая вне зависимости от результатов их деятельности, формирует их отношение к занимаемой должности как к праву и особой привилегии получать от нее доход.

Кроме того, в систему государственного управления Китая были адаптированы институты программно-целевого управления, передача части государственных полномочий автономным организациям, механизмы государственных закупок и аутсорсинга, а также повышение качества государственных услуг на основании соответствующих стандартов. Заметным шагом вперед в сфере программно-целевого управления как одного из импортируемых механизмов явилась разработка институционализированной методологии по мониторингу и оценке достижения будущих планов, получившей название M&E (Monitoring & Evaluation) [29], которая реализуется начиная с 11-го пятилетнего плана КНР. Однако до сих пор наиболее серьезными проблемами остаются обеспечение координации между различными государственными ведомствами (Государственным комитетом по развитию и реформам и Министерством финансов) и региональными правительствами и отсутствие согласованности между действующим пятилетним планом стратегического развития и государственным бюджетом.

Что касается передачи части государственных полномочий автономным организациям, то в Китае, особенно в последние годы, этот механизм активно реализуется с помощью системы негосударственных организаций, ассоциаций, учреждений, фондов и общественных объединений. В ближайшем будущем не исключено длительное сотрудничество административных ведомств и общественных организаций различных организационных форм и степеней автономии. Включенность частного сектора в этот процесс носит ограниченный характер, определяемый спецификой экономической институциональной среды Китая.

Далеко не последнее место в сокращении транзакционных издержек путем привлечения менее затратной рабочей силы и использования высокотехнологичного производства занимает механизм государственных закупок. В Китае комплексное предложение товаров и услуг осложняется тем, что явное преимущество отдается подрядчикам, в роли которых выступают крупные

государственные предприятия. Другая проблема связана с предоставлением значительных преференций внутренним поставщикам. Импортные товары могут быть закуплены, но только в исключительных случаях, когда стоимость их внутреннего эквивалента на 20% превышает предоставляемые зарубежными компаниями [34].

Важность еще одного импортируемого элемента в целях повышения качества государственных услуг осознается политическим руководством Китая. Речь идет о стандартизации государственных услуг, которая претерпевает воздействие крайне децентрализованной финансовой системы в КНР. В ходе перехода к «полурыночной экономике» государством были предприняты серьезные усилия по передаче на местный уровень полной ответственности по реализации государственных услуг и их финансированию. Чрезмерная децентрализация расходных обязательств стала результатом недостаточного финансирования и обеспечения основных государственных услуг, особенно во многих сельских населенных пунктах. Более того, отсутствие механизмов для обеспечения хотя бы минимума стандартов государственных услуг провоцирует рост регионального неравенства в стране. В 2012 году был принят Первый национальный план по реализации государственных услуг, который предусматривает достижение относительного равенства в предоставлении услуг к 2020 г. путем создания соответствующих стандартов [21]. Это в очередной раз свидетельствует о понимании руководством страны существующих проблем и необходимости их решения.

Все эти инструменты NPM, импортированные из западной практики, не были заимствованы в «чистом виде», каждый из них столкнулся с определенным комплексом ограничений и национальных особенностей в рамках китайской системы государственного управления:

1) в ходе реструктуризации исполнительных органов политическое руководство Китая, преследовавшее в качестве одной из целей исключение дублирования функций партийных и государственных ведомств, столкнулось с издавна сложившейся проблемой отсутствия политико-административной дихотомии в государственном управлении;

2) государственная служба характеризуется высокой степенью патернализма и идеологизации, что осложняет объективную оценку деятельности чиновников;

3) программно-целевое управление претерпевает воздействие пятилетних планов, в которых отсутствует четкая координация бюджетного финансирования и преследуемых целей;

4) общественные организации не являются в достаточной мере автономными в связи с высокой степенью государственного контроля;

5) преференциальный режим для отдельных поставщиков не допускает свободную конкуренцию как между западными и китайскими компаниями, так и внутри страны, но обеспечивает стабильное существование внутренних производителей товаров и услуг;

6) повышению качества государственных услуг препятствует отсутствие соответствующих государственных стандартов, вызванное излишней децентрализацией финансовой системы.

Кроме того, при реализации административных реформ серьезные воздействия оказывают ценности коллективизма и неформальных связей, доминирующие над стремлением придерживаться буквы закона при отсутствии достаточной нормативно-правовой базы, прочно вошедшей в политическую культуру Китая. Ориентация на стабильное развитие государства допускает возможности реформирования только в рамках сложившейся политической системы. Осознавая весь этот комплекс ограничений, политическое руководство Китая никогда не ставило своей целью слепое копирование западного опыта и заявляло о наличии собственного пути развития.

Как уже упоминалось, основной стратегией китайского руководства при реализации административных преобразований явилась стратегия градуализма, которая предусматривает постепенное внедрение инноваций, локальное экспериментирование, учет национальных особенностей. Так, в связи с ограниченным применением в центральном Китае механизмов бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), некоторые передовые регионы Китая (Гуаньдун, Шэньчжэнь, Хэбэй и др.) еще с 2003-2005 гг. собственными силами начали претворение в жизнь основных принципов этой системы [32].

Другой эксперимент является действительно уникальным, поскольку представляет собой очевидное доказательство наличия и нисходящей политической ответственности, и демократии по западным меркам, пусть даже на локальном уровне. В 2008-2009 годах в городах Вэнлин и Цзегоу провинций Чжэцзян и Сычуань соответственно проект бюджета принимался на основе так называемого «совещательного опроса», который предполагал консультацию населения с экспертами и последующее голосование по проекту бюджета [25; 27]. В итоге была реализована форма прямой демократии и решена проблема неинформированных избирателей. Это показывает, что правительство при отсутствии конкуренции и институтов представительной демократии западного толка может адаптировать две фундаментальные демократические ценности – политическое равенство и демократическое обсуждение.

В итоге констатируем: в Китае преобладают ценности эгалитаризма и коллективизма, существует «иное» гражданское общество, находящееся под контролем партии-государства, бюрократического аппарата с признаками патриониализма, развита экономика квазирыночного характера с преобладающей долей государственного сектора. Все это позволяет говорить о невозможности имплементации в «чистом виде» инструментов NPM в институциональную среду современного Китая. Тем не менее опыт последнего в области ценностной ориентации преобразований, экспериментальной апробации административных реформ, адаптации побочных эффектов в свою пользу может быть применен как в России, так и других государствах.

### Список литературы

1. *1995 ниан гуотси гайгэ* (Реформа государственных предприятий 1995 года) [Электронный ресурс]. URL: [http://www.china.com.cn/news/zhuanti/zgzt/2008-12/17/content\\_16961083.htm](http://www.china.com.cn/news/zhuanti/zgzt/2008-12/17/content_16961083.htm) (дата обращения: 27.02.2013).

2. *2008 ниан* гуоююан цзигуо гайгэ (Реформа Государственного совета 2008 года) [Электронный ресурс]. URL: [http://www.gov.cn/test/2009-01/16/content\\_1207014.htm](http://www.gov.cn/test/2009-01/16/content_1207014.htm) (дата обращения: 14.09.2013).
3. *Ганишин В.Г.* Китай и его соседи: на пути к гражданскому обществу. М., 2004.
4. *Главы* китайских госпредприятий выступили за расширение госсектора [Электронный ресурс]. URL: <http://top.rbc.ru/economics/09/11/2012/824279.shtml> (дата обращения: 27.02.2013).
5. *Гуоюю* гуоююан цзигуо гайгэ хэ чжинан чжуанбиэн фанан дэ шуомин (Проект реформы Государственного совета) [Электронный ресурс]. URL: [http://www.gov.cn/2013lh/content\\_2350848.htm](http://www.gov.cn/2013lh/content_2350848.htm) (дата обращения: 22.10.2013).
6. *Дингуй Х.* Китай: подходы и особенности экономических преобразований [Электронный ресурс] // Проблемы теории и практики управления. 2000. № 6. URL: [http://uptp.ru/content/Disp\\_Art.php?Num=513](http://uptp.ru/content/Disp_Art.php?Num=513) (дата обращения: 27.02.2013).
7. *Институциональный* анализ китайской модели: теоретическая дискуссия и прогноз: материалы круглого стола. Москва, ИЭ РАН, 16 апр. 2009 г. / под ред. С.Г. Кирдиной, Л.И. Кондрашовой // Вестн. науч. информации. 2010. № 3.
8. *Конституция* КНР 1982 г. (с изм. 1988, 1993, 1999, 2004 гг.) [Электронный ресурс]. URL: [http://chinalawinfo.ru/constitutional\\_law/constitution](http://chinalawinfo.ru/constitutional_law/constitution) (дата обращения: 12.08.2013).
9. *Красильников Д.Г., Троицкая Е.А.* Практика использования основных инструментов NPM в Пермском крае // Вопросы гос. и муницип. управления. 2011. № 1. С. 157-166.
10. *Мин В.* Чжунгуо шэтуань гайгэ (Реформа китайского общества). Пекин, 2001.
11. *Ниан* шэхуи фу у фачжан тонцзи гонбао 2012 (Стат. бюл. развития соц. услуг в 2012 году) [Электронный ресурс]. URL: <http://cws.mca.gov.cn/article/tjbg/201306/20130600474746.shtml> (дата обращения: 22.08.2013).
12. *О компаниях* [Электронный ресурс]: закон КНР от 29 дек. 1993 г. URL: [http://chinalawinfo.ru/economic\\_law/law\\_company](http://chinalawinfo.ru/economic_law/law_company) (дата обращения: 27.02.2013).
13. *Рейтинг* стран мира по уровню восприятия коррупции [Электронный ресурс]. URL: <http://gtmarket.ru/ratings/corruption-perceptions-index/info> (дата обращения: 01.09.2013).
14. *Си Цзинпинь:* чэнтсиан тсихоу цзиван кайлай цзисю чаочжо чжонхуа минцзу вэйда фусин мубьяо фэньон тсианцзин (Си Цзинпинь: прошлое, настоящее и будущее для великого возрождения китайской нации) [Электронный ресурс]. URL: <http://cpc.people.com.cn/n/2012/1129/c64094-19744088.html> (дата обращения: 18.08.2013).
15. *Сяопин Д.* Основные вопросы современного Китая. М., 1988.
16. *Фэн Ю.* Чжунго чжесюэ ши син биэн (Новая редакция китайской философии). Пекин, 1988.
17. *Чжунго* жэнминь чжэнчжи сиэшан хуии тсюангуо вэйюанхуи тиангонцзуо тьяоли (Положение о работе Народного политического консультатив-

- ного совета) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cppcc.gov.cn/2011/09/06/ART11315304517625103.shtml> (дата обращения: 21.02.2013).
18. *Чжунго жэнминь чжэнчжи сизшан хуи чжанчэн* (Устав НПКСК Китая) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cppcc.gov.cn/2011/09/14/ART11315980170869872.shtml> (дата обращения: 21.02.2013).
19. *Шмиттер Ф.* Размышления о гражданском обществе и консолидации демократии // Полис. 1996. № 5. С. 16-27.
20. *Шэхуи туанти дэнцизи гуанли тьяоли* (Правила регистрации общественных организаций) / *Чжонхуа жэнмин гонхэгуо минчжонбу* (Министерство гражд. администрации КНР) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.chinanpo.gov.cn/1202/16084/index.html> (дата обращения: 25.08.2013).
21. *China Focus: China Publishes First National Plan for Public Services* [Электронный ресурс]. URL: [http://news.xinhuanet.com/english/china/2012-07/19/c\\_131725435.htm](http://news.xinhuanet.com/english/china/2012-07/19/c_131725435.htm) (дата обращения: 08.09.2013).
22. *Chinese People's Political Consultative Conference. Feb 03, 2009* [Электронный ресурс]. URL: [http://www.chinadaily.com.cn/china/2010npc/2009-03/02/content\\_9449423.htm](http://www.chinadaily.com.cn/china/2010npc/2009-03/02/content_9449423.htm) (дата обращения: 21.02.2013).
23. *Chinese People's Political Consultative Conference. Mar 02, 2008* [Электронный ресурс]. URL: <http://english.people.com.cn/90001/90776/90785/6364343.html> (дата обращения: 21.02.2013).
24. *Chou B.* Civil Service Reform in China, 1993-2011: A Case of Implementation Failure // *China: an International Journal*. 2004. № 2. P. 210-232.
25. *Deliberative Poliiing: China* [Электронный ресурс]. URL: <http://cdd.stanford.edu/polls/china/> (дата обращения: 02.09.2013).
26. *Dotson J.* The Confucian Revival in the Propaganda Narratives of the Chinese Government. U.S.-China Economic and Security Review Commission Staff Research. Jul 20, 2011.
27. *Fishkin J.S., He B., Luskin R.C., Siu A.* Deliberative Democracy in an Unlikely Place: Deliberative Polling in China [Электронный ресурс]. URL: <http://cdd.stanford.edu/research/papers/2010/fishkin-bjps-china.pdf> (дата обращения: 02.09.2013).
28. *Heilmann S., Kirchberger S.* The Chinese Nomenclatura in Transition // *China Analysis*. 2000. № 1. P. 2-13.
29. *Kusek J., Rist R.* Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System. The World Bank. Washington, 2004.
30. *Manion M.* The Cadre Management System, Post-Mao: The Appointment, Promotion, Transfer and Removal of Party and State Leaders // *The China Quarterly*. 1985. № 102. P. 203-233.
31. *New Rules for NGOs to Improve Operations* [Электронный ресурс]. URL: [http://www.chinadaily.com.cn/china/2013-04/17/content\\_16413055.htm](http://www.chinadaily.com.cn/china/2013-04/17/content_16413055.htm) (дата обращения: 22.08.2013).
32. *Niu M., Ho A., Ma J.* Performance-Based Budgeting in China: A Case-Study of Guangdong // *The Role of Public Administration in Building a Harmonious Society*. Beijing, Dec 5-7, 2005. P. 2-23.
33. *The Civil Servant Law of the People's Republic of China. Apr 27, 2005* [Электронный ресурс]. URL: <http://www.asianlii.org/cn/legis/cen/laws/tcslotproc462/> (дата обращения: 18.08.2012).

34. *The Government Procurement Law of the People's Republic of China*. Jan 1, 2003 [Электронный ресурс]. URL: [http://www.gov.cn/english/laws/2005-10/08/content\\_75023.htm](http://www.gov.cn/english/laws/2005-10/08/content_75023.htm) (дата обращения: 12.01.2013).

35. *Yew C.P.* The Chinese People's Political Consultative Conference: Co-opting Social and Political Forces in a One-party State [Электронный ресурс]. URL: <http://www.eai.nus.edu.sg/BB602.pdf> (дата обращения: 21.02.2013).



## КАФЕДРА

---

---

УДК 378:353

**В.А. СМИРНОВ**, д.соц.н., проректор по воспитательной и социальной работе  
ФГБОУ ВПО «Костромская ГСХА», Костромская обл., Костромской район, пос. Караваево, учебный городок КГСХА  
Электронный адрес: kano\_igt@mail.ru

**Л.А. ФАДЕЕВА**, д.ист.н., профессор, заведующая кафедрой политических наук  
ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15  
Электронный адрес: lafadeeva2007@yandex.ru

**К.А. ПУНИНА**, к.полит.н., доцент кафедры политических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления  
ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15  
Электронный адрес: puninaka@psu.ru

**С.В. ГОЛУБЕВ**, к.соц.н., доцент, доцент факультета государственного управления  
ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», г. Москва, проспект Вернадского, 82, стр. 1  
Электронный адрес: golubevsv@mail.ru

### **УНИВЕРСИТЕТ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ (ГОРОДСКИЕ) СООБЩЕСТВА: МОДЕЛИ СОСУЩЕСТВОВАНИЯ И УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ МЕХАНИЗМЫ ИНТЕГРАЦИИ (РОССИЙСКИЙ И ЕВРОПЕЙСКИЙ ОПЫТ)<sup>1</sup>**

#### **Введение**

Динамичное и во многом стохастическое развитие современного мира формулирует новые вызовы перед социальными институтами, которые долгие годы практически не были подвержены изменениям. Это касается и традиционной семьи, и институтов государственного и общественного управления, и целого спектра других социальных структур и образований. Образовательные

---

<sup>1</sup> Статья подготовлена в рамках исследовательского гранта РГНФ №13-03-00060 «Университет и сообщества: европейский опыт и российские практики».

институты занимают в этом спектре далеко не последнее место.

В последние десятилетия университеты приковывают к себе взгляды политических и общественных деятелей, ученых, простых обывателей, выдерживают шквал критики, вынуждены «держаться оборону» [7]. Университеты ищут разные варианты выживания, адаптации, развития, наращивания ресурсов. В данном контексте представляется важным наряду с анализом трансформации института образования в традиции методологии социального активизма рассмотреть некоторые возможности для его совершенствования и оптимизации.

В настоящей статье предпринята попытка проанализировать один из возможных вариантов трансформации современного высшего образования, который тесным образом связан с интеграцией университета в региональные процессы. Данная модель является одной из многих альтернативных моделей развития университета как социального института, которая находится в достаточно жесткой конкуренции с целым рядом дискурсивных конструкций, генерируемых сегодня как в социально-политических, так и научных локальностях по всему миру. Тем не менее, авторы считают возможным предложить свой подход, базируясь на эмпирических данных, полученных в ходе международного исследования, проведенного коллективом социологов и политологов, объединенных в рамках совместного проекта, поддержанного РГНФ. Объектами изучения в 2012-2013 гг. стали несколько российских университетов, имеющих разный статус и ведомственную принадлежность (НИУ ИТМО (г. Санкт-Петербург), ПГНИУ (г. Пермь), УрФУ (г. Екатеринбург), САФУ (г. Архангельск), Костромская ГСХА (г. Кострома)), а также ряд европейских университетов (Университет Тампере (Финляндия), университеты Тарту и Таллинна (Эстония), а также университет Вильнюса (Литва)). Исследование базируется на методологии кейс-стади, серии экспертных интервью, анализе нормативных и программных документов вузов, данных национальной, региональной и университетской статистики.

В статье рассматриваются современные тенденции и модели взаимодействия университетов и региональных (городских) сообществ. На основе проведенного международного исследования предлагаются модели интеграции университета в региональные процессы, характеризуются основные проблемы и возможные направления такой интеграции, излагаются некоторые управленческие решения, ориентированные на повышение эффективности процесса взаимодействия университета и региональных сообществ.

**Ключевые слова:** университет; региональные (городские) сообщества; «третья» функция университета; взаимодействие; интеграция; управленческие решения

### **Проблематика взаимодействия университета и региона в научном дискурсе**

В научном дискурсе сегодня существует целый спектр исследовательских направлений, в той или иной степени затрагивающих интеграцию высших учебных заведений в региональные процессы.

*Во-первых*, подход, связанный с рассмотрением университета как «площадки» для подготовки специалистов для экономики, социальной, полити-

ческой сферы региона [2]. Вуз в данном контексте выступает в подчиненной роли, как один из участников регионального экономического развития, основная функция которого – подготовка конкретных специалистов для конкретных сфер жизнедеятельности региона [6].

*Во-вторых*, активно проникающая сегодня в пространство российского научно-образовательного дискурса концепция «обучения в течение всей жизни» (lifelong learning university engagement) [8]. В данном случае вуз рассматривается не просто как «инкубатор» по подготовке профессиональных кадров для региона, но и как локальность постоянного производства, воспроизводства и транслирования знаний в самые разные сообщества региона.

*В-третьих*, концепция предпринимательского университета как одна из ведущих парадигм для значительного сегмента высшего образования как в мире, так и в России [5]. Она предусматривает концентрацию университета на собственном развитии, что, в свою очередь, ведет к более активному взаимодействию с региональными стейкхолдерами, в процессе которого и происходит оптимизация и повышение эффективности региональных процессов. Одним из направлений реализации модели предпринимательского университета является концепция социального предпринимательства, которая все активнее проникает в университетское пространство. Теоретические разработки сущности социального предпринимательства дают все основания оперировать этим понятием по отношению к деятельности региональных вузов. Г. Дис [11; 12], являясь одним из основоположников теории, определяет предпринимательский вуз как агент изменений в социальном секторе, с присущими ему особенностями: 1) непрекращающийся процесс изучения, разработки и внедрения инноваций для реализации социальной миссии; 2) привлечение дополнительных ресурсов для достижения поставленной цели; 3) ориентация на достижение конечного результата своей деятельности. Принципы социального предпринимательства позволяют вузу, занимаясь своей основной деятельностью, вырастить в своей структуре предпринимательскую организацию как для обеспечения своей финансовой устойчивости, так и повышения своей роли в становящейся экономике знаний.

*В-четвертых*, концепция «вуза, включенного в региональное развитие» (regionally engaged university). Это модель позволяет рассматривать вузы по отношению к своим регионам, типологизировать разнообразие взаимодействий университетов с региональным, местным сообществом в зависимости от внешних условий, выявить и охарактеризовать региональное окружение вуза [1].

*В-пятых*, концепция «третьей» (социальной) функции университета, обоснованная Д. Чарльзом [10]. По его мнению, оценка роли университета в развитии местного сообщества носит как философский, так и методологический характер. Университеты не являются учреждениями, организованными отдельно от общественной системы. Они представляют собой взаимодействующие элементы системы, локализованные в пространстве. Точнее, университеты встроены в различные типы сообществ. С этой точки зрения университеты являются неотъемлемой частью местной, национальной и глобальной общественных систем, формируя часть того, что принято называть обществом.

Сложный региональный политический контекст, формирующийся вокруг университетов, по мнению Д. Чарльза, приводит университеты к необходимости тщательным образом прокладывать свой собственный путь через лабиринты формирующихся политик, принимая во внимание возможные трудности взаимодействия с территориальными органами власти различного уровня.

### **Основные тенденции в сфере интеграции университетов в региональные процессы**

Проведенное нами исследование позволило выявить несколько основных тенденций в сфере интеграции университетов в региональные процессы. При этом, на наш взгляд, данные тенденции имеют во многом универсальный характер и типичны как для российских, так и для европейских вузов.

Во-первых, речь идет о степени проактивности университетов, отдельных факультетов и подразделений в сфере интеграции в региональные процессы, которая во многом определяется типом и уровнем развития конкретного учебного заведения. Тот факт, что современные университеты жестко стратифицированы с точки зрения возможностей своего развития, не вызывает сомнения и подтверждается исследованиями как российских, так и западных авторов [13].

Как показало наше исследование, проблематика интеграции в региональные процессы, попытки системного выстраивания взаимоотношений с региональными стейкхолдерами в большей степени характерны для университетов, сосредоточенных в пространстве «зоны депривации». Это объясняется тем фактом, что крупные вузы, имеющие серьезный научный потенциал и собственные ресурсы для развития, как правило, ориентированы на то, чтобы занять позицию национального университета и получить поддержку федерального правительства, нежели пытаться выстраивать зачастую сложные и, безусловно, менее ресурсные отношения с региональными органами власти и региональным бизнесом. Именно поэтому их интеграция в региональные процессы во многом носит спонтанный характер; регион в сознании лиц, принимающих решения в высшем учебном заведении, воспринимается как слишком незначительное и «узкое» поле для взаимодействия. Таким образом, значительная часть крупных российских и европейских университетов на дискурсивном уровне маркирует себя как вузы национального, а не регионального уровня, что, в свою очередь, ведет к низкой системной активности вузов с позиции интеграции в региональные процессы.

В то же время университеты (или иногда отдельные факультеты университетов), которые по той или иной причине оказались в «зоне депривации» или близки к ней, «вынуждены» искать новые образовательные, научные, социальные рынки, где они могли бы продемонстрировать собственную значимость. Именно необходимость постоянного обоснования собственной значимости ведет к проактивному поведению таких университетов и заставляет их осуществлять инновационный поиск новых технологий интеграции в различные региональные (городские) сообщества. Отметим, что, безусловно, в практике развития университетского образования можно встретить вузы, чья активность на региональном уровне не связана с их собственным развитием,

в то же время мы берем на себя смелость утверждать, что в большинстве изученных нами случаев данная тенденция имеет место.

Подчеркнем еще раз, что рост активности в сфере интеграции в региональные процессы для многих университетов связан с их маргинальным статусом на современном рынке университетского образования, что автоматически, даже при наличии достаточно серьезной материальной, образовательной и научной базы переводит такие вузы в «зону депривации». Примером может служить Таллиннский университет, долгие годы (в советский период) существовавший как педагогический вуз. В условиях модернизации высшего образования в Эстонии университет вынужден, с одной стороны, искать собственную нишу на образовательном рынке, а с другой – находиться в постоянной конкурентной борьбе со знаменитым Тартуским университетом (а также Таллинским техническим университетом), чья история, а также образовательный и научный потенциал значительно превышают ресурсы Таллинского университета. В этой ситуации вуз обращается к методологии и технологии социального предпринимательства, пытаясь на ее основе выстроить новый формат образования и развития компетенций студентов, а также осуществляет серию активных PR-кампаний, направленных на интеграцию университета в социокультурное и экономическое пространство города. Таким образом, подтверждается, что системная политика вузов в сфере выстраивания взаимоотношений с региональными (городскими) сообществами и стейкхолдерами в значительной степени связана с попытками небольших региональных университетов или же университетов, оказавшихся в маргинальном положении, обрести собственную идентичность в условиях трансформации системы университетского образования.

Во-вторых, значение имеет рассогласование дискурсивного и практического сознания представителей администраций университетов, отдельных факультетов, структурных подразделений вузов. Проведенное нами исследование зафиксировало тот факт, что в их сознании на уровне дискурса и внутренних когнитивных и семантических структур тема взаимодействия университета и региональных (городских) сообществ и стейкхолдеров практически не актуализируется, в то время как в действительности такая активность в той или иной мере осуществляется практически в каждом вузе. Другими словами, собственно системная политика интеграции в региональные процессы, формирование устойчивых отношений с региональными сообществами не актуализируется лицами, принимающими решения в университете. Такую парадоксальную ситуацию достаточно легко объяснить. Для значительной части современных университетов взаимодействие с региональными (городскими) сообществами воспринимается как нечто само собой разумеющееся, как нечто исторически обусловленное. Как справедливо отмечают авторы фундаментального исследования истории университетского образования в России [9], развитие устойчивых контактов университетских профессоров и студентов с местным населением являлось неотъемлемым атрибутом существования вуза на той или иной территории. В этой связи на уровне нерелексированных практик фактически каждый факультет университета в разной степени включен во взаимодействие с региональными (городскими) сообществами. Зачастую

университет считает себя центром данного сообщества. Со слов экспертов из Вильнюсского университета, «университет – это сердце города, без университета город – ничто».

Проблемность ситуации, на наш взгляд, заключается в том, что практики взаимодействия университета и сообщества не становятся частью стратегии развития вуза, не воспринимаются как возможный ресурс увеличения социального, имиджевого, финансового капитала университета. Именно в этом аспекте мы говорим о рассогласовании дискурсивного и практического сознания руководителей и администраторов вуза в сфере развития взаимоотношений университета и региональных (городских) сообществ.

Наш опыт основан не только на экспертных интервью, но и на практике участия в 2011-2013 гг. в социальном проекте, инициированном некоммерческой организацией «Фонд “Новая Евразия”» – «Университет и сообщество», основной целью которого являлось описание хороших практик взаимодействия вуза и региональных (городских) сообществ. В процессе реализации проекта возникли, по меньшей мере, две управленческие модели, позволяющие оптимизировать интеграцию университета в региональные процессы. Эти модели имеют непосредственное отношение к описываемой здесь тенденции рассогласования дискурсивного и практического сознания университетских чиновников.

Суть первой модели, апробированной и реализованной в ФГБОУ ВПО «Костромская ГСХА», заключалась в расширении «поля» активности университета во взаимодействии с региональными сообществами без изменения собственно дискурса относительно такого взаимодействия. Управление развитием партнерских отношений с региональными стейкхолдерами вписывалось руководителем проекта в дискурсивные конструкции, интериоризированные администрацией университета. В частности, развитие отношений вуза и сообщества маркировалась как одно из направлений воспитательной работы, позволяющей через систему партнерства с региональными стейкхолдерами создать условия для усвоения студентами и преподавателями современных профессиональных и социокультурных компетенций.

Вторая модель, реализуемая в Пермском классическом университете (ПГНИУ), носит принципиально иной характер и опирается главным образом на трансформацию университетского дискурса в сфере развития взаимоотношений с региональными сообществами. В «Стратегии развития Пермского государственного национального исследовательского университета на 2012-2016 гг. и на период до 2020 г.» декларировано существенное изменение общественной публичной деятельности («третьей роли») университета в целом и его отдельных сотрудников в общественном пространстве, прежде всего, региона. Это достигается за счет усиления общественной, экспертной и аналитической деятельности университета, в т.ч. вне зависимости от заказа со стороны власти, бизнеса, общественных организаций и способности вуза ввести результаты этой деятельности в широкий публичный контекст. Университет должен стать «центром больших идей, важным субъектом общественной и культурной жизни региона», а его сверхзадача – посредством интеллектуально-публичного лидерства в пространстве региона определять

основные направления устойчивого развития Пермского края. Несмотря на различия этих моделей, результатом реализации проекта в обоих вузах стала актуализация темы взаимодействия университета и сообщества и ее фиксация как отдельного направления стратегической деятельности администрации вуза. Представляется, что обе указанные управленческие модели имеют право на существование и могут быть реализованы в зависимости от конкретной организационной ситуации того или иного университета. Одновременно необходимо менять и дискурсивные конструкции университетских чиновников, преподавателей и студентов, что позволит повысить уровень осознанности реализации «третьей» функции современного вуза.

В-третьих, для значительной части современных российских и европейских университетов характерен дефицит форм и методов организации системной работы в сфере развития партнерских отношений с региональными (городскими) сообществами. Как показало наше исследование, в методологическом и технологическом «пространстве» реализации «третьей» функции университета сегодня существует достаточно ограниченное количество социальных технологий. Причины этого не только в кризисе социальных технологий, в особенности, в России, но и в том, что сама важность системной деятельности в этом направлении находится на периферии профессионального, общественного и научного сознания. Анализ опыта реализации «третьей» функции российскими и европейскими университетами позволяет выделить несколько основных форм реализации активности в сфере интеграции вуза в региональные процессы и сообщества:

1. *Формы «социального служения» университета в региональном пространстве.* К данной группе относятся традиционные для российских (в том числе советских) и европейских университетов разнообразные формы студенческого добровольчества, участие университетского сообщества в решении социальных проблем населения, социальных проектах, реализуемых региональными и местными органами власти, бизнесом, сообществом.

2. *Формы, ориентированные на производство в регионе различного рода событий.* К этой группе форм можно отнести широкий спектр мероприятий – начиная от благотворительных концертов, организованных университетом, и заканчивая широко проникающими в пространство современной России публичными лекциями и проектами в стиле «университет третьего возраста». Данная группа форм достаточно широко распространена как в России, так и в Европе. Отметим лишь тот факт, что для европейских университетов реализация такого рода деятельности зачастую является не результатом собственной активности, а скорее атрибутом «историчности» и «культурности» тех зданий, в которых располагается университет. Так, расположение Вильнюсского университета в историческом комплексе зданий априори превращает вуз в действующий музей и то место в городе, которое является необходимым пунктом любой программы посещения города (начиная от простого туриста и заканчивая зарубежными государственными деятелями).

3. *Формы, связанные с реализацией и повышением эффективности образовательного процесса.* Университет вступает во взаимодействие с различного рода региональными стейкхолдерами, которые являются важнейшими

«потребителями» научных разработок и работодателями для выпускников вуза. Данные формы широко распространены в университетской жизни, но практически не осознаются как элемент реализации университетом «третьей функции», что, безусловно, снижает потенциал такого взаимодействия. Сюда же можно отнести попечительские и наблюдательные советы, действующие при университете.

4. *Формы, ориентированные на трансформацию региональных (городских) сообществ, на изменение их дискурсивного и (или) практического сознания.* В данную группу входят все формы и технологии, которые направлены на изменение социокультурной программы региональных сообществ (или отдельного сообщества), оптимизацию жизнедеятельности той или иной социальной группы. Речь идет о разработке или адаптации для местных сообществ различного рода социальных технологий, включая социальное предпринимательство, позволяющее повысить эффективность индивида, сформировать у него социальную предприимчивость. Например, директор и ряд сотрудников Нарвского колледжа Тартуского университета (Эстония) вели активную политическую кампанию на местных выборах, в основе которой лежала идея трансформации социокультурной программы Нарвы через разрушение российско-советской идентичности жителей и развитие собственно эстонской идентичности.

В целом, анализ основных тенденций в развитии системы взаимоотношений университета и региона позволяет отметить, что данный процесс носит во многом спонтанный и нерелексированный характер и зачастую обусловлен попытками определенной группы вузов найти свое место на изменяющемся рынке образовательных услуг.

### **Основные модели интеграции университета в региональные процессы**

Мы полагаем возможным выделить три основные модели сосуществования университетов и региональных (городских) сообществ, которые в той или иной мере присущи значительной части современных вузов. Безусловно, представленные ниже модели носят характер идеальных типов (в веберовском понимании), но, тем не менее, обладают не только теоретическим, но практическим, эвристическим потенциалом, в частности позволяя университетским чиновникам более системно выстраивать собственную управленческую деятельность.

1. *Модель стихийного трансфера университета в региональные сообщества.* Является классической в системе взаимоотношений вуза и региона. Возникновение университетов и их локализация на конкретной территории являлись своеобразным культурным шоком для населения, что, в свою очередь, ставило вопрос о необходимости «знакомства» университета (как особой формы жизнедеятельности) и местного сообщества. Повторим, что позиция университета как чуждого для конкретной территории феномена сохраняется в коллективном сознании университетского сообщества. Кроме того, к реализации данной модели взаимодействия университета и региональных (городских) сообществ подталкивает усиливающаяся борьба за абитуриентов, характерная как для российских, так и для европейских вузов.

Для описанной модели характерны нерелексируемые, зачастую спонтанные проявления активности в сфере взаимодействия с региональными сообществами, основанные на отдельных, зачастую не связанных между собой мероприятиях. Ключевой формой реализации взаимодействия университета и региональных сообществ является проведение праздников, фестивалей, разнообразных акций, ориентированных на «открытие» университета для местного сообщества, развитие устойчивой коммуникации. Если следовать нашей типологии форм взаимодействия вуза и региональных сообществ, то доминирующими, безусловно, являются формы, ориентированные на «производство» различных событий в регионе.

Отметим, что модель стихийного трансфера возникает естественным образом, под влиянием необходимости сближения экономических, политических, культурных интересов университета и региональных сообществ, власти, бизнеса. Она распространена в значительной части университетов, поскольку развитие системной деятельности по интеграции вузов в региональные процессы не является приоритетным направлением стратегирования со стороны университетских чиновников. Одним из важнейших механизмов реализации данной модели назовем коммуникативные практики преподавателей и студентов, физически интегрированных в пространство региона и идентифицирующих себя с региональным сообществом. Такое повседневное взаимодействие, в рамках которого происходит взаимный обмен символами, культурными кодами, информацией, является важнейшим фактором интегрированности вуза в региональное социокультурное пространство.

2. *Модель социального служения университета.* Предусматривает наличие системной деятельности университета, ориентированной на интеграцию в региональные процессы, за счет выстраивания работы по решению социальных проблем того или иного сообщества. В значительной части исследованных нами университетов разнообразные формы социального служения носят очаговый и локальный характер, университет не претендует на решение каких-либо значимых региональных проблем. Тем не менее данная модель взаимодействия университета и региональных сообществ достаточно серьезно реализуется в социокультурном пространстве территории в таких формах, как социальное проектирование и добровольное участие в решении проблем локального характера; система открытых и публичных лекций, читаемых преподавателями вуза; разнообразные воплощения музея «занимательных наук» и т.д. При этом наибольший интерес представляют формы взаимодействия, в рамках которых интегрируются образовательная и научная функции университета.

В качестве примера приведем НИУ ИТМО, г. Санкт-Петербург. В вузе существует система организации проектной деятельности студентов, при которой команды участников по запросу различных городских сообществ реализуют разнообразные IT-проекты, позволяющие решить ту или иную социальную проблему. Воплощая программное решение, участники проектных групп автоматически интегрируются в решение проблем детских домов, некоммерческих организаций, школ и объединений ветеранов, органов государственной и муниципальной власти, тем самым становясь драйвером интеграции

университета в социально-экономическое и социокультурное пространство города.

Модель социального служения, характерная для европейских университетов, реализуется в большей степени через восприятие университета как своеобразной площадки для коммуникации между различными сообществами региона (города). Зачастую модель социального служения университета «работает» в одностороннем формате. Региональные (городские) сообщества, органы государственной и муниципальной власти, бизнес-структуры неохотно вступают в партнерские отношения, рассматривая университет главным образом как образовательную структуру и не видя возможностей для совместных проектов. В этой ситуации актуальным становится формирование регионального дискурса о важности развития партнерских отношений между университетом и региональными (городскими) сообществами.

3. *Трансформационная модель взаимодействия.* Представляется авторам наиболее эффективной формой выстраивания взаимоотношений между университетом и региональными сообществами. Вуз – не просто образовательная и научная организация, поставщик кадров для региональной экономики и даже не предпринимательский университет, а скорее лаборатория по разработке и реализации социальных, гуманитарных, информационных технологий, направленных на трансформацию жизнедеятельности жителей региона, их представлений, дискурса, идентичности, практик. Такая модель может рассматриваться как продолжение и развитие концепции предпринимательского университета, превращение его в социально-предпринимательский, в основе деятельности которого лежит не идея капитализации научного потенциала ученых, а оптимизация окружающей социальной среды с использованием инструментов бизнес-проектирования.

Ключевой элемент трансформационной модели – направленность интеграционной активности университета. Если предпринимательский университет является важнейшим актором развития экономики знаний в регионе, то социально-предпринимательский университет, сохраняя механизмы трансфера знания, становится еще и драйвером социокультурного развития региональных (городских) сообществ. Основной технологией данной модели, которая становится стержнем работы университета со студентами, преподавателями и сообществом, является технология социального предпринимательства, которая интегрирует в себе, с одной стороны, философию и технологию социального проектирования, а с другой – предприимчивость и бизнес-мышление.

Реализация данной модели, по крайней мере, на дискурсивном уровне представлена в Таллинском университете, где активно ведется деятельность по развитию механизмов социального предпринимательства студентов, а также в Нарвском колледже Тартуского университета, который в силу своего геополитического положения «вынужден» осуществлять деятельность по трансформации идентичности населения г. Нарвы. Вопрос о необходимости развития предприимчивости как базовой компетенции современности, наличие которой позволяет более эффективно отвечать на возникающие вызовы, актуализируется и в целом ряде российских университетов. При этом эффективность модели во многом зависит от готовности региональных и университетских

чиновников рассматривать друг друга как стратегических партнеров, искать возможные пути сотрудничества.

Отметим, что в рамки трансформационной модели вполне вписывается широко обсуждаемые сегодня «трансфер знаний» и участие университета в развитии региональной «экономики знаний». Действительно, активное включение университета в производство и тиражирование знания для региональных сообществ является фактором трансформации последних, решения социальных проблем их участников.

Определим факторы, оказывающие влияние на проявление и доминирование черт той или иной модели. В. Волохонский и М. Соколов [4] выделяют три основных фактора, воздействующих на «выбор» университетом модели внутриуниверситетской политики:

1) доминирующая студенческая культура университета, которую исследователи подразделяют на профессиональную и мораториальную (имея в виду ориентацию студентов на реализацию планов, с учебой прямо не связанных);

2) доминирующая преподавательская культура (космополитичная или локальная);

3) государственная политика в сфере университетского образования (ориентированная на генерацию технологических инноваций либо на «социально-гуманитарную миссию»).

Представляется, что предложенная В. Волохонским и М. Соколовым типология вполне коррелирует с выделенными нами моделями взаимодействия университета и региона. Первоначально социальная миссия университета формируется вузами с локальной преподавательской и мораториальной студенческой культурами и государственной образовательной политикой с акцентом на социально-гуманитарную миссию. Однако современные реалии меняют ситуацию. Теперь уже продвинутая космополитичная профессура выступает в качестве инициатора актуализации социальной миссии университета, а профессиональная культура студентов ориентирует вузы на поиск вариантов активного взаимодействия с сообществом. Впрочем, данная тема требует отдельного исследования.

Сегодня во всем мире идет постоянный поиск инновационных социальных технологий, способных изменить и улучшить жизнь людей. В этом контексте развитие методологии и технологии социального предпринимательства в университетах и создание площадок для транслирования этой технологии в региональные сообщества может стать важным фактором интенсификации региональных и местных процессов. Трансформационная модель является во многом идеальной и пока не имеет каких-то четких очертаний, кроме указания на необходимость развития предприимчивости студентов, преподавателей и акторов местного сообщества. Тем не менее в процессе нашего исследования, а также в ходе реализации проекта Фонда «Новая Евразия» возникло некоторое понимание тех управленческих принципов и инструментов, которые могут быть использованы для проектирования и диссеминации эффективных форм и методов взаимодействия университета и региональных сообществ.

## **Управленческие аспекты эффективного партнерства университета и региональных (городских) сообществ**

Основными параметрами, характерными для социально-предпринимательского вуза, являются следующие.

Во-первых, вуз должен иметь ясную и понятную для всех миссию и базироваться на двух конституирующих его функциях – образовании и научных исследованиях. Социально-предпринимательский университет не будет делать прибыль на аренде помещений. Он должен зарабатывать, постоянно профессионализируя студентов и создавая пространство для самореализации своим сотрудникам. В противном случае этот вуз перестает быть сначала социально-предпринимательским, а потом и вообще вузом.

Во-вторых, вуз должен быть открытым сообществу. Только так он сможет разрабатывать и применять инновационные коммерческие разработки, работающие на развитие и вуза, и территории. Открытость предполагает как вовлечение представителей неакадемической среды в образовательный процесс, так и выделение и приглашение стейкхолдеров вуза в его совещательные или управленческие органы. Кроме того, открытость означает возможность для студента получить опыт работы в сообществе, например в некоммерческих организациях или в бизнесе под руководством преподавателя и в рамках учебного курса. Такого рода программы широко распространены в Европе (особенно в Финляндии), пользуются значительной популярностью среди преподавателей и студентов и позволяют в рамках учебного процесса находить и предлагать решения различных проблем местного сообщества.

В-третьих, вуз должен развивать как внутри себя, так и в своем окружении предпринимательское и проектное мышление, что позволит ему находить новые формы взаимодействия с бизнесом, властью и некоммерческими организациями, реализовывать социальные и предпринимательские проекты, нацеленные на развитие территории присутствия вуза. В этих целях университет может проводить внутренние конкурсы среди студентов и преподавателей не только на лучшие исследовательские, но и предпринимательские и социальные проекты. А для того чтобы эти проекты не были сугубо теоретическими, вузу необходимо создать множество коммуникационных, переговорных и дискуссионных площадок с представителями бизнеса, власти и некоммерческих организаций, на которых будут обсуждаться наиболее животрепещущие проблемы и подготовленные вузовскими проектными командами варианты их решений.

В-четвертых, управление вузом должно строиться на программно-проектных принципах. Организационная структура вуза представляет собой матричную модель. В социально-предпринимательском вузе значительное место занимают проекты, так как именно их разработка и реализация делает развитие вуза динамичным. Количество разнообразных проектов, реализуемых вузом в течение года, может достигать числа студентов, обучающихся в данном вузе. Сегодня многие университеты, академии и институты России, участвуя в конкурсах Министерства образования и науки РФ, нарабатывали значительный багаж компетенций в разработке и

управлении программами развития, инновационными образовательными программами, проектными группами и временными творческими коллективами. Таким образом, принципиальной перестройки управления университетом не происходит. Программно-проектное управление может дополнить линейно-функциональную организационную структуру, сложившуюся во многих региональных вузах.

Указанные принципы становятся теми реперными точками, на которые должен ориентироваться университет, начиная системную деятельность по собственному развитию и интеграции в региональные процессы. В то же время указанные принципы являются необходимым, но недостаточным условием для развития социально-предпринимательского университета. Дополнительно необходимо обеспечить:

1) открытую (доступную) социальную инфраструктуру – обеспечение доступа местному сообществу ко всем своим социальным объектам. Например, театральная студия вуза может оказывать услуги не только студентам, но иногда и преподавателям, и населению города, у которого появляется все больше и больше свободного времени. Факультеты информационных технологий могут силами студентов организовывать курсы компьютерной грамотности для пожилых людей. Примеров достаточно много, и вся эта деятельность будет позиционировать вуз в городе как социально-ответственный, думающий о горожанах, так и повысит репутационный капитал вуза и позитивно скажется на финансово-экономических показателях его деятельности;

2) дружелюбный интерфейс и эффективную коммуникацию с населением и различными организациями. Под эффективной коммуникацией подразумевается возможность любого члена местного сообщества обратиться в университет и получить услугу. Базовой структурой интерфейса может быть т.н. call-центр, который собирает запросы, распределяет их внутри вуза и доводит запрос до его реализации. Наряду с call-центром, университет может иметь попечительский совет, наблюдательный совет, ассоциацию выпускников. Все эти структуры могут работать и на вуз, и на сообщество, при индивидуальном подходе к каждому члену этих организаций;

3) предпринимательский инкубатор, который необходим для того, чтобы доводить до реализации идеи студентов и преподавателей, возникающие в процессе работы с местным сообществом. Отлаженный интерфейс вуза наряду с открытой социальной инфраструктурой позволяет студентам и преподавателям получить значительное количество идей извне, что может улучшить жизнь местного сообщества. Однако идея без должной экспертной поддержки не сможет состояться в виде конечного продукта. Именно поэтому университету требуется предпринимательский инкубатор, продуктом работы которого являются социальные и коммерческие проекты, помогающие студентам на практике применить полученные знания, а в идеале создать для себя рабочее место, преподавателям – дополнительно заработать и самореализоваться, вузу – получить мотивированных студентов и высококвалифицированных преподавателей, и, соответственно, обеспечить высокое качество образования и престиж вуза.

## Заключение

Происходящая в настоящее время трансформация дискурса и практик существования современного университета не снимает с повестки дня вопроса об интеграции вуза в те процессы, которые протекают на территории его нахождения. Каждая из представленных в статье моделей интеграции вуза в региональные процессы имеет свои преимущества и недостатки; может иметь как теоретическое, так и эвристическое значение, выступая как инструмент управления вузом, его развития, расширения спектра возможностей для реализации собственного потенциала.

Новые образовательные, социальные технологии позволяют повысить конкурентоспособность выпускников на рынке труда, а исследователей – на рынке трансфера знаний. Благодаря этому университет как социальный институт имеет возможность оптимизировать жизнедеятельность различных групп и сообществ в разных сферах, тем самым в очередной раз стать драйвером развития территорий своего пребывания и людей, проживающих на них.

## Список литературы

1. Аржанова И.В., Ларионова М.В., Заварыкина Л.В., Перфильева О.В., Нагорнов В.А., Лопатина А.С., Лазутина И.В., Жураковский В.М., Барышникова М.Ю. Модельная методология многомерного ранжирования российских вузов // Вестн. междунар. организаций. 2013. № 1. С. 8-30.
2. Болотов В.А. Системы оценки качества образования. М.: Логос, 2007. 192 с.
3. Брукинг Э. Интеллектуальный капитал. СПб.: Питер, 2001. 288 с.
4. Волохонский В., Соколов М. Политическая экономия российского вуза [Электронный ресурс] // Отеч. зап. 2013. № 4. URL: <http://www.strana-oz.ru/2013/4/politicheskaya-ekonomiya-rossiyskogo-vuza> (дата обращения: 25.10.2013).
5. Кларк Б.Р. Создание предпринимательских университетов: организационные направления трансформации / пер. с англ. А. Смирнова. М.: Изд. дом Гос. ун-та – Высшей школы экономики, 2011. 240 с.
6. Леонтьев Б.Б. Цена интеллекта. Интеллектуальный капитал в российском бизнесе. М.: Изд. центр «Акционер», 2002. 200 с.
7. Олейников А. Университет держит оборону (Обзор англоязычных работ о критическом состоянии современного университета) [Электронный ресурс] // Новое лит. обозрение. 2013. № 122. URL: <http://magazines.russ.ru/nlo/2013/122/33o-pr.html> (дата обращения: 25.10.2013).
8. Перфильева О.В. Университет и регион: на пути к реализации третьей функции // Вестн. междунар. организаций. 2011. № 1. С. 133-144.
9. *Университет* в Российской империи XVIII – первой половине XIX века / под общ. ред. А.Ю. Андреева, С.И. Посохова. М.: Рос. полит. энциклопедия (РОССПЭН), 2012.
10. Charles D.R. Universities and Engagement with Cities, Regions and Local Communities // *Rebalancing the Social and Economic: Learning, Partnership and*

Place / ed. by C. Duke, M. Osborne, B. Wilson. Leicester : National Institute of Adult Continuing Education, 2005.

11. *Dees J.G.* The Meaning of «Social Entrepreneurship» [Электронный ресурс]. URL: [http://www.caseatduke.org/documents/dees\\_SE.pdf](http://www.caseatduke.org/documents/dees_SE.pdf) (дата обращения: 25.10.2013).

12. *Fretwell D.H., Colombano J.E.* Adult Continuing Education: An Integral Part of Lifelong Learning: Emerging Policies and Programs for the 21st Century in Upper and MiddleIncome Countries. Human Development Network Working Paper 22062. World Bank, Washington, D.C., 2000.

13. *Nixon J.* Higher Education and the Public Good: Imagining the University. L.; N.Y.: Continuum, 2011.

# ABSTRACTS

---

---

## THEORIES OF POLITICS, ECONOMICS AND MANAGEMENT

### **Petrov A.P. Model Typology of Clusters**

The paper shows that the evolution of cluster structures of their spatial organization, system, functional and organizational complexity increases, the formation of new, more advanced features (quality characteristics). Accordingly, there are new types of clusters. Categorical model typology of clusters is designed; a new, emerging model of clusters and its distinguishing characteristics are allocated by author.

*Keywords: clusters; typology; a categorical model; specific features; a new type of cluster*

### **Chykarenko I.A. Effective Management Evaluation of Sustainable Innovative Development of Territory**

Some approaches to evaluation methods of different management aspects for public administration agencies are being analyzed. The approach to indicators system of sustainable innovative development of territory management are offered.

*Key words: sustainable innovative development; effectiveness of management; indicators; balanced scorecard*

### **Bukhvalov N.Y. Federal and Corporate Policy Aimed at Stimulating the Innovative Development of a Highly Technological Industrial Enterprise**

The paper considers the conceptual model of innovative development of the high-tech industrial enterprise in the system of complex relations. These relations influenced by the federal and corporate policy are evolutionizing in the context of fundamental shifts both in big business and corporate governance. The offered model allows to make use of various policy approaches and instruments more efficiently.

*Key words: large highly technological industrial enterprise; federal-corporate policy; corporate innovation level; type of federal-corporate policy*

**ISSUES IN HUMAN POTENTIAL DEVELOPMENT MANAGEMENT****Podobed N.V. Current State and Problems of Financing of Realization of the State Youth Policy in Ukraine**

Financial mechanisms in the field of youth employment, high education and provision of housing are analyzed in the paper. There were made conclusions on necessity of strengthening the state and public youth organizations partnership, improvement of the soft state educational lending as well as the elaboration of a new strategy to resolve a youth housing problem at the state level.

*Key words: state youth policy; funding; social problems; employment, education*

**Kalashnyk N.S. Officials' Self-education as a Component of Human Resources Management Policies in the Public Service (Ukraine)**

The paper discusses the problems of the role of state officials' self-education in the performance of their professional duties. There is revealed the relationship categories of "officials' self-education", "adult education", "continuous education of officials", "management of intellectual resources" in the context of public administration, as well as their importance for the effective human resources management policies formation in the public service.

*Keywords: state officials' self-education; continuous education; public administration*

**Khovaev S.U., Isopeskul O.U. Structure of Doctor's Needs as an Address Incentive Scheme Formation Basis: Perm and Perm Region Case**

Personnel is one of the key drivers of success in today's competitive environment, it is also a curtail factor for the public organizations such as hospitals. In order to improve its performance the organization requires to form an appropriate incentive scheme for the staff on the basis of definition of internal staff needs. This paper seeks to determine these dominant factors that influence the personnel of the hospital motivation in Perm and Perm region.

*Key words: public health; doctors; motivation type; motivation; incentives*

**ECONOMIC POLICY AND ECONOMIC DEVELOPMENT MANAGEMENT****Antipova T.V. Monitoring Revenues and Expenditures of the Federal Budget in 2005-2012**

In the contexts of results-oriented budgeting monitoring and analysis of the main indicators of governance at the national and regional levels play great importance. The paper analyzes data on revenue performance and expenditure of the federal budget for the period of eight years (2005-2012). It allows identifying the main strategic directions for the formation of income and expenditure budgets.

*Key words: monitoring; income execution; distribution of budget expenditures*

---

**FOREIGN EXPERIENCE OF STATE MANAGEMENT AND INTERNATIONAL RELATIONS****Bulakhtin M.A. Fight of the Party “Law and Justice” for a New Model of the Polish Republic**

The paper considers the criticism of Polish conservatives various aspects of socio-economic and political development of Poland after 1989, highlights the efforts of conservatives of implement its reform program in 2005-2007. Considerable attention is paid to modern plans of the Conservative Party on the cardinal reconstruction of Poland.

*Key words: tradition; reforms; the Polish state; ideology*

**Plotnikov D.S. “The European Factor” in Russian-Ukrainian Relations**

The evolution of the foreign policy of Ukraine at the end of the XX – beginning of the XXI century is described by the author. The author analyzes the use of a “European factor” in Ukrainian domestic politics. The main reasons for the “civilized” choice Ukrainian elites in favor of European integration and the consequences of such a choice for Russia are characterized.

*Key words: Ukraine; foreign policy; “European factor”; Russia; actors; identity*

**Skoropad A.V. Reforming the Ukrainian Civil Service on the Basis of European Experience**

The paper deals with the process of public service reform in the Benelux countries, which are members of the European Union, and investigate the possibility of the introduction of the experiments considered in the process of civil service reform in Ukraine.

*Keywords: public service; the European Union; Belgium; Luxembourg; Netherlands; Ukraine; legislation; reforming*

**Sivintseva O.V. The Instruments of NPM in the Institutional Environment of Modern China**

The paper deals with the character of the Chinese institutional environments' influence on the imported the west mechanisms of the state administration within the framework of the new public management (NPM). The cultural, administrative and economic elements of the institutional environment, the specificity of the administrative reforms in China taking into account national particularities and institutional limitations are examined.

*Key words: west mechanisms of the state administration; new public management; institutional environment; civil society; paternalism; quasi-market economy; accountability management; government procurement; gradualism*

**DEPARTEMENT****Smirnov V.A., Fadeeva L.A., Punina K.A., Golubev S.V. University and Regional (Local) Communities: Models of Interaction and Management Mechanisms (Russian and European Experiences)**

The paper is devoted to the contemporary trends and models of interaction between universities and regional (local) communities. The authors make international comparative investigation and propose several models of university's integration into regional process. They characterize main trends of such integration. The paper includes not only theoretical analysis but also certain managerial decisions which are targeted to the optimization of interaction between universities and communities.

*Key words: university; regional (local) communities; "third" mission of university; interaction; integration; managerial mechanisms*

## 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>

1. 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.

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

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

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

5. 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.

6. 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.

7. 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».

8. В сопроводительном письме автору необходимо указать, что он согласен с условиями публикации, что данная статья ранее не публиковалась, что

<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.

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)**  
2013. № 4

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

Подписано в печать 16.12.2013. Формат 70х100 1/16.  
Усл. печ. л. 10,08. Тираж 500 экз. Заказ № 2159.

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