

Учредитель: федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Пермский государственный национальный исследовательский университет». Журнал включает в себя авторские статьи по вопросам теории, истории и практики государственного и муниципального управления.

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.

МЕЖДУНАРОДНЫЙ РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

Алтухов А.И., академик РАН, д.экон.н., проф., зав. отделом ФГБНУ «Всероссийский научно-исследовательский институт 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, зав. кафедрой государственного и муниципального управления ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», председатель Общественной палаты Пермского края, Пермь

Мельник М.В., д.экон.н., проф., заслуженный деятель науки РФ, профессор кафедры «Аудит и контроль» ФГОБУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», Москва

Силин Я.П., д.экон.н., заместитель председателя Правительства Свердловской области, Екатеринбург

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

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 в Кракове, Польша

Щерский К., проф., профессор кафедры современных политических систем Института политических наук и международных отношений Ягеллонского университета в Кракове, член Парламентской ассамблеи Совета Европы, Польша

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

Журнал зарегистрирован в Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор), свидетельство о регистрации СМИ ПИ № ФС77-44084 от 04.03.2011 г. Перерегистрирован в связи со сменой наименования учредителя, свидетельство о регистрации СМИ ПИ № ФС77-53170 от 14.03.2013 г.

Издается на кафедре государственного и муниципального управления историко-политологического факультета Пермского государственного национального исследовательского университета.

Территория распространения –
Российская Федерация,
зарубежные страны

Подписной индекс
в Объединенном каталоге
«Пресса России» – 41047.

Адрес редакционной коллегии
614990, Россия, г. Пермь,
ул. Букирева, 15

Тел. (342) 239-68-30
Сайт: ars-administrandi.com
E-mail: arsadmag@yandex.ru

Publisher: Perm State University.

The journal is devoted to the problems of theory, history and practice of public administration.

INTERNATIONAL EDITORIAL COUNCIL

Anatoly I. Altukhov, member of the Russian Academy of Sciences, Doctor of Economics, Professor, Head of department of the Russian Research Institute of Agricultural Economics, Moscow

Evgeny G. Animitsa, Doctor of Geography, Professor, Head of department of Regional and municipal economy of Ural State Economic University, Yekaterinburg

Dmitry G. Krasilnikov, Doctor of Political Science, Vice-rector for strategic development, economy and law issues, Head of department of State and municipal government of Perm State University, Chairman of the Civic Chamber of Perm Krai, Perm

Margarita V. Melnik, Doctor of Economics, Professor, Honored scientist of Russia, Professor of department of Audit and control of Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow

Bogdan Shlyakhta, Doctor of Law, Professor, Dean of faculty of International and political studies of the Jagiellonian University in Krakow, Poland

Yakov P. Silin, Doctor of Economics, Deputy Prime Minister of Sverdlovsk Oblast, Ekaterinburg

Valery A. Sukhikh, Doctor of Economics, Chairman of Legislative Assembly of Perm Krai, Perm

Ksystof Szczerski, Doctor of Political Science, Professor of department of Modern political systems at institute of Political science and international relations, the Jagiellonian University in Krakow, PACE member, Poland

Alexander I. Tatarkin, member of the Russian Academy of Sciences, Doctor of Economics, Professor, Honored scientist of Russia, Director of the Institute of Economics, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, Ekaterinburg

Sergey V. Zapolsky, Doctor of Law, Professor, Head of department of Financial law of Russia Academy of Justice, Moscow

EDITORIAL BOARD

Valery A. Sukhikh, Doctor of Economics, Legislative Assembly of Perm Krai – **Head Editor**

Dmitry G. Krasilnikov, Doctor of Political Science, Associate Professor, Perm State University – **Deputy Head Editor**

Elizaveta A. Troitskaya, PhD (Political Science), Perm State University – **Editor-in-Chief**

Tatyana V. Antipova, Doctor of Economics, Perm State University

Pavel I. Blus, PhD (Geography), Perm State University

Evgeny P. Budalin, PhD (Law), West-Ural Institute of Legal Studies

Maksim A. Bulakhtin, Doctor of History, Perm State University

Viktor P. Mokhov, Doctor of History, Professor, State National Research Politechnical University of Perm

Kseniya V. Novikova, Doctor of Economics, Associate Professor, Perm State University

Yury K. Persky, Doctor of Economics, Professor, State National Research Politechnical University of Perm

Vladimir G. Prudsky, Doctor of Economics, Professor, Perm State University

Aleksandr N. Pytkin, Doctor of Economics, Professor, Perm Branch of Institute of Economics, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences

Mikhail G. Suslov, Doctor of History, Professor, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Perm Branch)

Elena L. Zueva, PhD (Economics), Associate Professor, Higher School of Economics (Perm Branch)

Journal is indexed by the list of the leading peer reviewed scientific publications of the Higher Attestation Commission of the Russian Ministry of Education and Science.

Published by department of State and municipal government of Perm State University.

Distributed in Russian Federation, foreign countries.

Subscription index in the common catalogue «Press of Russia» (<http://www.pressa-rf.ru>) – 41047.

Address of Editorial Board: Perm State University, 15 Bukirev str., Perm, 614990, Russia.
Tel. +7(342)239-68-30. Web-site: ars-administrandi.com. E-mail: arsadmag@yandex.ru

© Редакционная коллегия, 2014

СОДЕРЖАНИЕ

I. ФЕДЕРАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ

- Пахомова Л.М.** Модели организации контрактной службы в свете реформы государственных и муниципальных закупок 5
- Селиверстова Н.И.** Оценка государственных программ РФ как компонента государственного стратегического управления 18
- Оломпиев К.С.** Эволюция государственной политики в отношении институтов гражданского общества в современной России: анализ посланий президента РФ Федеральному Собранию РФ в период 1994-2012 гг. 22

II. ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА

- Захаров В.М., Филимонова Г.А.** Оценка профессиональной деятельности государственных гражданских служащих в Белгородской области с использованием социальных сетей 32

III. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ

- Кукушкина Е.А., Суренко Е.Н.** О развитии системы статистического наблюдения за деятельностью малых предприятий в Оренбургской области 42
- Красильникова Л.Е., Пыткин А.Н.** Основные факторы развития агропромышленного комплекса 48
- Долженко Р.А.** Трансформация организационной структуры юридической службы банка в процессе централизации функций правовой поддержки 54

IV. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

- Булахтин М.А.** Партия «Право и справедливость» о проблемах развития современного польского государства 66

Квариани А.З. Программа Европейского союза «Восточное партнерство»: от замысла до современного состояния	77
Шеин С.А. Референдум о членстве Британии в ЕС в контексте консерватизма Дэвида Кэмерона	86
V. КАФЕДРА	
Антипова Т.В., Мельник М.В. Оценка результативности деятельности национальных университетов	100
УСЛОВИЯ ПУБЛИКАЦИИ И ТРЕБОВАНИЯ К ОФОРМЛЕНИЮ РУКОПИСЕЙ	116



ФЕДЕРАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ

УДК 658.71

Л.М. ПАХОМОВА, к.ист.н., доцент кафедры государственного и муниципального управления, доцент кафедры гражданского и предпринимательского права, заведующий Региональным центром подготовки специалистов для системы государственных закупок
Пермский филиал ФГАОУ ВПО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», г. Пермь, ул. Студенческая, 38

доцент кафедры государственного и муниципального управления
ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15
Электронный адрес: rcgperm@gmail.com

МОДЕЛИ ОРГАНИЗАЦИИ КОНТРАКТНОЙ СЛУЖБЫ В СВЕТЕ РЕФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК

На территории России продолжается реформа системы государственных и муниципальных закупок. Актуальность исследований в данной области обусловлена сложной политико-экономической ситуацией и необходимостью в кратчайшие сроки выстроить эффективную систему прoкьюрементa, позволяющую минимизировать закупочные технологии и создать систему закупок общественных финансов в строго экономичном варианте. Такая постановка проблемы требует нового подхода в одной из самых непростых областей контрактных отношений – организации системы кадрового обеспечения и принятия управленче-

Вступление в силу федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – ФЗ № 44) вызвала дискуссии о проблемах формирования тех структур, которые должны реализовывать новые нормы о контрактных отношениях. В статье анализируется опыт европейских стран и США по вопросу организации кадрового обеспечения закупочных процессов; указаны основные проблемы, с которыми сталкиваются государственные и муниципальные заказчики при создании контрактных служб и назначении контрактных управляющих. Автор предлагает выделять три модели организации кадрового обеспечения контрактных отношений, определяет наиболее оптимальные способы решения вопросов организации контрактных служб.

Ключевые слова: государственные и муниципальные закупки; контрактная служба; контрактный управляющий; профессионализм заказчика

ских решений для тех специалистов, которые должны реализовывать на практике все нормы закона о контрактной системе.

Базовая редакция ФЗ № 44 определяла необходимость создания контрактной службы в соответствии со ст. 38 при наличии у заказчика совокупного годового объема закупок, превышающего по плану-графику 100 млн руб. [4] При этом предоставлялась возможность создания контрактной службы без образования специального структурного подразделения. 4 июня 2014 года в ФЗ № 44 были внесены изменения, согласно которым наличие контрактной службы у заказчика также оказалось связано с совокупным объемом закупок, но уже не зависело от плана-графика [3]. Фактически данная норма означает, что при наличии у заказчика совокупного годового объема закупок (данный термин объяснен в ст.3 ФЗ № 44), превышающего 100 млн руб., необходимо создавать контрактную службу.

Закон не содержит понятия контрактной службы, но устанавливает норму, определяющую возможность создания контрактной службы в соответствии с положением (регламентом), разработанным и утвержденным на основании типового положения (регламента), который, в свою очередь, должен быть утвержден федеральным органом исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок. Поэтому, есть потребность определить наиболее сложные вопросы при разработке моделей организации контрактных служб у различных видов заказчика, а также объем документооборота, необходимого для работы этих служб.

Понятие контрактной службы является новым для российского законодательства и может быть проанализировано на материале деятельности мировых контрактных систем, прежде всего опыта функционирования федеральной контрактной системы США. В США госзаказчик – это уполномоченное лицо, официальный представитель государства в контрактном процессе, имеющий особый статус контрактного офицера (Contracting Officer). Только контрактный офицер имеет право заключать, администрировать или прерывать контракт от лица Правительства Соединенных Штатов. При этом он выступает гарантом соблюдения интересов государства в контрактующихся расходах и доходах.

Контрактный офицер отвечает за обязательное исполнение чиновниками, находящимися в его подчинении и вовлеченными в закупочные и иные хозяйственные процедуры, всех действий, необходимых для организации эффективных закупок и распоряжения имуществом. Он несет персональную ответственность за соответствие закупочных и иных хозяйственных действий законодательству, подзаконным актам, всем другим предусмотренным процедурам и условиям заключенных контрактов. Кроме того, контрактный офицер обеспечивает выполнение требований контракта и достаточность средств для покрытия обязательств по нему. В отношении подрядчиков именно контрактный офицер отвечает за соблюдение справедливых, честных и непредвзятых подходов.

Закупочные системы стран Евросоюза отличаются моделями организации структур государственных закупок и могут быть разделены на централизованные, полуцентрализованные и децентрализованные. Страны ЕС с централизованной закупочной структурой характеризуются высокой концентрацией

закупочных функций в составе небольшого количества центральных институтов (обычно одного или двух); страны ЕС с полуцентрализованной закупочной структурой – смешанным объединением закупочных функций, переданных небольшому числу институтов на различных уровнях системы органов государственного управления (обычно три или четыре института); страны ЕС с децентрализованной закупочной структурой – рассредоточенной концентрацией закупочных функций, распределенных среди нескольких институтов на различных уровнях системы органов государственного управления, а также нередко с участием частных и государственных компаний (обычно задействованы пять и более институтов). Сегодня только Финляндию можно в полной мере назвать страной с режимом полного преобладания децентрализованной закупочной структуры с присущим ей рассредоточением функций. Кроме того, эта страна является вертикально децентрализованной, важную роль играют регионы и муниципалитеты, в том числе через свою национальную ассоциацию. В двух странах ЕС (Чехия и Италия) все или большая часть соответствующих задач разделены между двумя ведущими центральными закупочными институтами, не зависимыми друг от друга. Такую систему можно назвать «двойной централизацией».

В странах Евросоюза основная роль в организации закупочного процесса отводится кадрам; решающим фактором для назначения на должность является соответствующее образование, в дальнейшем обязательно прохождение обучения.

Численность штата в центральных закупочных организациях стран ЕС различна. Более того, поскольку многие из соответствующих органов осуществляют и иную, помимо государственных закупок, деятельность, не всегда понятно, сколько в действительности людей занято выполнением основных и сколько дополнительных функций.

Так, в австрийском Отделе законодательства о закупках Конституционной службы ведомства федерального канцлера штат состоит из четырех постоянных сотрудников – государственных служащих с юридическим образованием. В открытом акционерном обществе Bundesbeschaffungs GmbH – 58 штатных единиц: один государственный служащий и 57 сотрудников. Пять сотрудников, работающих в его Юридическом департаменте, имеют высшее юридическое образование. В Закупочном департаменте персонал имеет либо техническую, либо коммерческую подготовку, либо университетский диплом. Совокупная численность штата Агентства государственных закупок Болгарии составляет 38 человек – государственных служащих и сотрудников, из них 34 имеют степень магистра (19 – в экономике, 9 – в праве, 6 – в информационных технологиях). В кипрском Департаменте государственных закупок работают 14 человек, не считая секретарских работников. Юридический департамент чешского Управления по защите конкуренции состоит из 6 сотрудников; Отдел государственных закупок – 30; Апелляционная комиссия – 6 сотрудников и около 20 внештатных специалистов; Организационный и финансовый департаменты – 10 сотрудников, Департамент европейской интеграции и международных отношений – из 10 сотрудников. Большинство сотрудников имеют высшее юридическое или экономическое образование. В Финляндии в сфере

закупок трудятся 4 государственных служащих в Министерстве финансов и 50 штатных сотрудников в частной компании Hansel Ltd. Во Франции на Директора государственных закупок работает около 40 человек, а на руководителя Государственной комиссии – 18. В поддиректорате закупок Департамента судебных дел Министерства экономики, финансов и промышленности у 30 государственных служащих имеется высшее образование.

Президенту польского Управления государственных закупок помогает персонал численностью в 115 человек. Все государственные служащие и почти все сотрудники Управления имеют высшее образование, многие из них юристы. В частности, с европейским законодательством знакомы 3 штатных работника в Отделе европейского права и 4 штатных работника в Департаменте международного сотрудничества, исследований и анализа. Весь штат Юридического департамента, Контрольного департамента, Департамента международного сотрудничества, исследований и анализа, а также Департамента обучения и публикаций знает Закон о государственных закупках.

В британском Управлении государственной торговли в настоящее время заняты около 500 человек, главным образом государственных служащих, но также и консультантов, из них лишь небольшая часть занимается работой в области политики проведения централизованных государственных закупок – всего около 25, которые имеют различное образование.

Большинство персонала получило профессиональную подготовку в области закупок и большая их часть знакома с европейским законодательством и законом о государственных закупках. Немалая доля персонала разбирается в финансовых и технических аспектах закупок [10].

Представленные модели организации закупок в США и странах Евросоюза даже в случаях с децентрализованной моделью закупок только в общем можно сопоставить с российской практикой в плане специфики организации контрактной службы заказчиков и, соответственно, использовать лишь отчасти. В нашем случае такая модель по сравнению с европейской могла быть охарактеризована как тотальная децентрализация с множественностью заказчиков.

Современное российское законодательство название контрактной службы все-таки связывает с понятием контрактной системы. При этом ФЗ № 44 понятие контрактной системы определяет как совокупность участников контрактной системы в сфере закупок и осуществляемые этими участниками действия, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд. Таким образом, контрактная служба может быть охарактеризована как структурное подразделение заказчика, определяющее организацию всего закупочного процесса для исполнения положений ФЗ № 44.

По норме п. 3 ст. 39 ФЗ № 44, контрактная служба, повторим, должна действовать в соответствии с положением (регламентом), разработанным и утвержденным федеральным органом исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок. Такой Типовой регламент был разработан и утвержден приказом Минэкономразвития России от 29 октября 2013 г. № 631 «Об утверждении Типового положения (регламента) о контрактной службе» (далее – Приказ) [6]. При этом ст. 38 ФЗ № 44 определяет ряд

функций и полномочий контрактной службы, контрактного управляющего. Это разработка плана закупок и плана-графика, осуществление подготовки изменений для внесения в план закупок и план-график, размещение в единой информационной системе плана закупок и плана-графика и внесенные в них изменения; осуществление подготовки и размещение в единой информационной системе извещений об осуществлении закупок, документации о закупках и проектов контрактов, подготовка и направление приглашений принять участие в определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей) закрытыми способами; обеспечение осуществления закупок, в том числе заключение контрактов; участие в рассмотрении дел об обжаловании результатов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) и осуществление подготовки материалов для выполнения претензионной работы; организация в случае необходимости на стадии планирования закупок консультации с поставщиками (подрядчиками, исполнителями) и участие в таких консультациях в целях определения состояния конкурентной среды на соответствующих рынках товаров, работ, услуг, определение наилучших технологий и других решений для обеспечения государственных и муниципальных нужд; осуществление иных полномочий, предусмотренных ФЗ № 44.

Законом определяется, что полномочия по разработке планов закупок и планов-графиков, а также по внесению в них изменений вступают в силу с 1 января 2015 г.

Типовое положение, определенное Приказом, более подробно описаны принципы, функциональные обязанности и ответственность работников контрактной службы. Кроме того, рассматривая нормативно-правовую базу, определяющую создание контрактной системы, можно выделить не менее 3 моделей организации кадрового обеспечения контрактных отношений.

Первая модель – создание контрактной службы как отдельного структурного подразделения.

Вторая модель – создание контрактной службы без выделения отдельного структурного подразделения.

Третья модель – осуществление деятельности по реализации контрактных отношений без организации структурного подразделения, но с назначением контрактного управляющего.

Организация работы заказчика по первой модели является наиболее предпочтительной и эффективной. Такая контрактная служба, по роду функциональных обязанностей, установленных нормативно-правовыми актами, позволит комплексно подойти к выполнению тех функций, которые закреплены за государственными и муниципальными заказчиками. Контрактная служба, организованная по первой модели, может более четко реализовать основные цели законодательства о контрактной системе, направленные исключительно на повышение эффективности системы закупок. Приказом устанавливается минимальная численность работников контрактной службы (2 человека). Численность штата конкретной контрактной службы должна быть определена и утверждена заказчиком. Таким образом, приоритетными решениями заказчиков должны стать: определение оптимальной численности штата контрактной службы; распределение между ними функциональных обязанностей;

установление порядка взаимодействия с иными подразделениями-заказчиками при исполнении функциональных обязанностей контрактной службы.

В соответствии с Приказом, контрактную службу возглавляет руководитель, при этом указывается, что, если контрактная служба создается как отдельное структурное подразделение, ее возглавляет руководитель структурного подразделения, назначаемый на должность приказом руководителя заказчика либо уполномоченного лица, исполняющего его обязанности.

Приказом достаточно подробно описываются те функции и полномочия контрактной службы, которые в общем виде были определены ФЗ № 44. Фактически, именно нормы Приказа должны стать ключевыми при разработке положения (регламента) контрактной службы заказчика. К сожалению, Приказом определен не закрытый перечень функций и полномочий контрактной службы, а оставлена возможность расширительного толкования дополнительных функций через понятие «иные полномочия». Такая формулировка вряд ли является допустимой, так как предоставляет необоснованно широкий спектр возможных полномочий работникам контрактной службы, что, без четко определенных нормами права границ, может повлечь расширенное толкование их ответственности. При этом административным законодательством РФ не допускается наличие неясных, двусмысленных признаков правонарушения, и требуются конкретные нормы при определении состава административного проступка. Кроме того, Приказом устанавливаются нормы персональной ответственности работников контрактной службы, что также требует четкого определения полномочий с дальнейшим перечислением их в должностной инструкции работника контрактной службы.

Выделение моделей организации контрактной службы также будет зависеть от категории заказчиков. При создании контрактных служб в системе органов государственной и муниципальной власти необходимо учитывать специфику закона о государственной и муниципальной службе, в наиболее многочисленной группе заказчиков, представляющих бюджетные учреждения, – возможности финансового обеспечения их работы. Современное законодательство о государственной и муниципальной службе предоставляет возможность создания контрактной службы как отдельного структурного подразделения только в случае комплексного преобразования всей системы управления контрактными отношениями посредством установления порядка взаимодействия заказчиков самостоятельно или через уполномоченные органы по определению поставщиков, подрядчиков, исполнителей.

Еще одной характерной проблемой организации контрактной службы являются особенности трудового, бюджетного и административного законодательства РФ. Так, федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 236-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации и статью 1 Федерального закона “О техническом регулировании”» в Трудовой кодекс РФ внесена ст. 195.1 «Понятия квалификации работника, профессионального стандарта» [2]. В ней квалификация работника определяется как уровень знаний, умений, профессиональных навыков и опыта работы работника, а профессиональный стандарт как характеристика квалификации, необходимой работнику для осуществления определенного вида профессиональной деятельности.

Кроме того, Правительством РФ от 22 января 2013 г. № 23 принято постановление «О Правилах разработки, утверждения и применения профессиональных стандартов» [5]. Работа по их подготовке строится таким образом, что главными разработчиками являются работодатели, которые подают заявки от профессионального сообщества на подготовку профстандартов. При этом необходимо учитывать, что профессиональный стандарт – документ рекомендательного характера, он может применяться работодателями при разработке должностных инструкций и при организации обучения и аттестации работников, присвоении тарифных разрядов и установлении систем оплаты труда с учетом особенностей организации производства, труда и управления. Таким образом, профстандарты можно рассматривать как нормативно-правовые акты, перечисляющие минимально необходимые требования к квалификации и компетенции работника по конкретной должности (профессии). Ранее такими нормативно-правовыми актами являлись квалификационные справочники (Единый тарифно-квалификационный справочник работ и профессий рабочих и Единый квалификационный справочник должностей руководителей, специалистов и служащих). Принципиальная необходимость создания профессиональных стандартов – отойти от тарифно-квалификационного подхода к формированию деятельности структуры организации и осуществлять прием на работу на основании новых требований.

До 2018 года Минтруд России планирует принять около 800 профессиональных стандартов, возможно, и для деятельности контрактной службы в системе контрактных отношений. Такой профессиональный стандарт должен быть создан как для руководителя, так и для специалистов контрактной службы. Сложность его разработки будет заключаться в определении компетенции соответствующего работника, который исходя из функционала должен будет обладать совокупностью знаний, умений, навыков в различных областях системы государственного и муниципального управления, знать основы юриспруденции, ценообразования и товароведения. Уже закончилось публичное обсуждение профессионального стандарта специалиста в сфере закупок, который после утверждения Минтрудом России должен стать основой для работы специалиста в системе государственных и муниципальных закупок [9]. Данный профессиональный стандарт подробно опишет трудовые функции работника, участвующего в деятельности по управлению закупками для обеспечения государственных, муниципальных и корпоративных нужд. В стандарте, например, для обеспечения собственных закупочных нужд предусматриваются следующие виды должностей: начальник (руководитель) отдела (департамента), заместитель руководителя подразделения, сотрудник подразделения (службы), специалист по закупкам, консультант по закупкам, специалист-эксперт по закупкам. В описании трудовых функций соответствующих специалистов включены функции, определенные ФЗ № 44 и Приказом, но на данный момент отсутствует функция по составлению технического задания (описание объекта закупки). Такой подход может означать ее передачу специалисту, инициировавшему закупку и имеющему детальное представление о специфике закупаемых товаров, работ, услуг. Все это нуждается в дальнейшем обсуждении и может быть скорректировано.

Кроме того, в соответствии с ч. 6 ст. 36 ФЗ № 44, определяется наличие у работников контрактной службы, контрактного управляющего высшего или дополнительного профессионального образования в сфере закупок. При этом ч. 23 ст. 112 устанавливается, что до 1 января 2017 года работником контрактной службы или контрактным управляющим может быть лицо, имеющее профессиональное образование или дополнительное профессиональное образование в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных и муниципальных нужд. Фактически работник заказчика, который имеет подготовку по законодательству, действующему до принятия ФЗ № 44, признается способным осуществлять деятельность и по нормам ФЗ № 44. Такая позиция законодателя может быть признана оптимальной, так как позволяет обеспечить преемственность кадрового состава заказчика и в дальнейшем сделать возможным переход сотрудников, работающих у заказчика, в систему контрактной службы.

Таким образом, для создания контрактной службы как отдельного структурного подразделения необходимо не только произвести изменения в штатном расписании органов власти как заказчиков, так и бюджетных учреждений, выступающих в роли заказчиков, но и создать профессиональные стандарты, которые позволят на основе обозначенных в них компетенций определить обязанности руководителя и работников контрактной службы. Это требует трансформации системы работы государственных и муниципальных заказчиков и становится возможным при условии изменения не только организационных нормативно-правовых актов, но и принципов бюджетного финансирования в сторону увеличения расходов на оплату труда работников нового структурного подразделения, что не соответствует бюджетной политике РФ на среднесрочную перспективу. При этом именно такой подход к формированию контрактной службы смог бы обеспечить реализацию тех целей, которые определены ФЗ № 44, а именно эффективности, результативности, гласности, прозрачности, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере закупок. Кроме того, возможность создания модели контрактной службы с образованием отдельного структурного подразделения будет соответствовать реализации принципа профессионализма, который также заложен ФЗ № 44.

Принцип профессионализма был впервые закреплен в законодательстве о контрактной системе в связи с принятием ФЗ № 44. Он предусматривает осуществление деятельности заказчика на профессиональной основе с привлечением квалифицированных специалистов, обладающих теоретическими знаниями и навыками в сфере закупок. При этом ряд исследователей определяют профессионализм как особое свойство человека, которое подразумевает систематическое, эффективное и надежное выполнение сложной (профессиональной) деятельности [7; 8].

Принцип профессионализма при формировании кадровых отношений в сфере госзакупок присутствовал и ранее, но только применительно к действиям комиссий. Так, в федеральном законе от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и ряде подзаконных актов было установлено право заказчика, уполномоченного органа включать в

состав комиссии преимущественно лиц, прошедших профессиональную переподготовку или повышение квалификации в сфере размещения заказов для нужд заказчиков. Кроме того, было определено, что с 1 января 2009 г. в состав комиссии по размещению заказов должно включаться не менее чем одно лицо, прошедшее профессиональную переподготовку или повышение квалификации в сфере размещения заказов. Применение же принципа профессионализма к работе специалистов, работающих по планированию, определению поставщика и исполнению контрактов, является новацией законодательства о закупках.

Таким образом, при выборе модели организации контрактной службы с выделением отдельного структурного подразделения скорее всего следует руководствоваться следующими критериями: совокупный годовой объем закупок; особенности объектов закупки; сложность контрактов при исполнении; наличие подготовленного кадрового состава для работы в контрактной службе. При совокупном годовом объеме даже менее 100 млн руб. в год, наличии сложных контрактов и возможности разделения полномочий по планированию, определению поставщиков, а также организации работы по исполнению контрактов целесообразно создавать контрактную службу с выделением отдельного структурного подразделения. Такая возможность возникнет при решении всех указанных ранее проблем: создание соответствующего профессионального стандарта; выделение новых штатных единиц в структуре заказчика; наличие соответствующим образом подготовленного кадрового состава для эффективного решения вопросов планирования, прогнозирования, определения поставщиков и исполнения контрактов.

Реальной альтернативой контрактной службы как отдельного структурного подразделения становятся контрактные службы без образования отдельного структурного подразделения. При этом, приказом Минэкономразвития России от 26 мая 2014 г. № 294 были внесены изменения в Приказ в части, касающейся назначения руководителя контрактной службы без образования отдельного подразделения [1]. Так, в базовой редакции Приказа было определено, что такая контрактная служба может быть возглавлена заместителем руководителя заказчика, в новой же редакции определено, что контрактную службу без образования отдельного подразделения возглавляет руководитель заказчика или один из заместителей руководителя заказчика.

При организации контрактной службы по второй модели можно исходить из функционального подхода, при этом работники различных подразделений могут быть наделены функциями для реализации задач, возложенных на заказчиков. Например, организационная структура органов государственной и муниципальной власти определяет такие подразделения как подразделения финансового планирования, жизнеобеспечения. Именно в этих подразделениях целесообразно выделять определенных должностных лиц, которые и могут быть наделены полномочиями контрактной службы. Такая организационная структура вряд ли позволит эффективно исполнять нормы ФЗ № 44, но, возможно, станет переходным этапом и на некоторое время решит вопрос с кадровым обеспечением контрактных отношений.

Тем не менее именно такая модель организации контрактной службы уже активно используется на практике. Так, в ходе проведенного опроса муниципальных заказчиков, работающих на территории Пермского края, о модели организации контрактной службы были получены следующие данные: из 110 заказчиков, участвовавших в опросе, у 78 (при совокупном годовом объеме до 50 млн) созданы контрактные службы без образования отдельного структурного подразделения; 29 – выделен контрактный управляющий; 3 – созданы контрактные службы с выделением структурного подразделения.

Вторая модель организации контрактной службы требует следующего документооборота: необходимо иметь положение (регламент), определяющее полномочия такой единицы в работе заказчика; документ (локальный акт), определяющий порядок взаимодействия такой контрактной службы с другими подразделениями; создать новые должностные инструкции специалистов контрактной службы, комплекс кадрового документооборота, включающий документ-уведомление об изменении существенных условий трудового договора (контракта) соответствующих специалистов, приказы о возложении на них соответствующих обязанностей, уведомление о разрешении использования персональных данных работников.

Организация контрактных отношений по третьей модели становится возможной, если совокупный годовой объем закупок заказчика не превышает 100 млн руб., у него отсутствует система контрактной службы. Заказчик назначает контрактного управляющего – должностное лицо, ответственное за осуществление закупки или нескольких закупок, включая исполнение каждого контракта. Установленная законом должность контрактного управляющего в рамках определения функций и полномочий полностью отвечает аналогичным функциям работника контрактной службы, выделенным нами ранее, и соответствует функциям, определенным Приказом для контрактной службы. При этом должность контрактного управляющего не предусмотрена ни современным законодательством о труде, ни законодательством о государственной и муниципальной службе и порождает на практике вышеназванные проблемы как юридического, так и организационного характера.

Основное отличие данной модели от организации контрактной службы, как с образованием структурного подразделения, так и без выделения такового, состоит в том, что контрактный управляющий не может функционально разделить свои полномочия, а обязан реализовывать полный цикл контрактных отношений от системы планирования до окончания процессов исполнения контрактов. При реализации множественности контрактов такой контрактный управляющий будет нести ответственность за весь закупочный цикл. При этом законодательством о контрактной системе не запрещено назначать не одного, а двух и более контрактных управляющих. Но в рамках ФЗ № 44 разделение между ними полномочий невозможно, поскольку это влечет создание контрактной службы.

Несмотря на указанные проблемы, именно назначение контрактных управляющих для реализации целей контрактных отношений стало наиболее эффективным способом исполнения закона для малобюджетных заказчиков. При этом должность контрактного управляющего в большинстве случаев

прописывается как не основная, а дополнительная, с возможностью возложения этих обязанностей, например, на экономиста, бухгалтера, юриста или даже заместителя руководителя. Такая практика реализации ФЗ № 44 скорее всего не будет способствовать полной реализации принципа профессионализма, эффективности, результативности закупок для государственных и муниципальных нужд, но, возможно, обеспечит спокойный переход к более эффективным практикам реализации контрактных отношений на ближайшую перспективу.

Таким образом, определенный ФЗ № 44 принцип профессионализма заказчиков может быть реализован через построение системы контрактной службы или назначение контрактного управляющего на основе выделенных автором моделей. Возможность полной реализации этого принципа будет зависеть от нескольких факторов: правильного выбора модели организации контрактной службы с учетом специфики закупок, кадрового обеспечения и порядка взаимодействия структурных подразделений заказчика между собой; создания нормативно-правовой базы в области законодательства о труде и приведения в надлежащий вид документооборота, связанного с организацией контрактных отношений. Формами реализации норм федерального законодательства должны стать практические рекомендации, содержащие алгоритмы моделирования таких структурных преобразований как в системах государственного и муниципального управления, так и для всех заказчиков, работающих в рамках ФЗ № 44.

Список литературы

1. *О внесении изменений в Типовое положение (регламент) о контрактной службе*, утвержденное приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 29 октября 2013 г. № 631 [Электронный ресурс]: приказ Минэкономразвития России от 26 мая 2014 г. № 294. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_166520/#p14/ (дата обращения 14.11.2014).
2. *О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации и статью 1 Федерального закона «О техническом регулировании»* [Электронный ресурс]: федер. закон от 3 дек. 2012 г. № 236-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_138556/ (дата обращения 16.11.2014).
3. *О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»* [Электронный ресурс]: федер. закон от 4 июня 2014 г. № 140-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163919/ (дата обращения: 14.11.2014).
4. *О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд* [Электронный ресурс]: федер. закон от 5 апр. 2013 г. № 44-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_171284/ (дата обращения: 16.11.2014).
5. *О Правилах разработки, утверждения и применения профессиональных стандартов* [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 22 янв. 2013 г. № 23. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_169051/ (дата обращения: 12.11.2014).

6. *Об утверждении* Типового положения (регламента) о контрактной службе [Электронный ресурс]: приказ Минэкономразвития России от 29 окт. 2013 г. № 631. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_166562/ (дата обращения: 12.11.2014).

7. *Переверзева А.А.* Профессионализм заказчика как условие оптимизации государственных и муниципальных закупок // Полит. управление: электрон. науч. информ.-образоват. журн. 2013. № 2 (5).

8. *Петрова Е.В., Тарнаев М.Т.* Управление государственными и муниципальными заказами: учеб. пособие. М.: МИНИТ, 2009. 422 с.

9. *Специалистов* для системы закупок подготовят по единым профстандартам [Электронный ресурс]. URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depfks/201410284> (дата обращения: 12.11.2014).

10. *Центральные структуры и институты государственных закупок в государствах Европейского Союза* [Электронный ресурс] // Доклад Sigma № 40. URL: www.sigmaxweb.org/publications/46102466.pdf (дата обращения: 08.11.2014).

Получено 02.12.2014

References

1. ConsultantPlus (2013), *O vnesenii izmenenij v Tipovoe polozhenie (reglament) o kontraktnoj sluzhbe, utverzhdennoe prikazom Ministerstva ekonomicheskogo razvitiya Rossijskoj Federacii ot 29 oktyabrya 2013 g. № 631* [On amending Standard stature (order) about contract service confirmed by the Order of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation no. 631 dated 29 October 2013]: Order of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation no. 294 dated 26 May 2014, available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_166520/#p14/ (Accessed 14 November 2014).

2. ConsultantPlus (2012), *O vnesenii izmenenij v Trudovoj kodeks Rossijskoj Federacii i stat'yu 1 Federal'nogo zakona "O texnicheskom regulirovanii"* [On amending the Labor Code of the Russian Federation and article 1 of the Federal Law "On technical regulation"]: Federal Law no. 236-FZ dated 3 December 2012, available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_138556/ (Accessed 16 November 2014).

3. ConsultantPlus (2014), *O vnesenii izmenenij v Federal'nyj zakon "O kontraktnoj sisteme v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennyx i municipal'nyx nuzhd"* [On amending the Federal Law "On contract system in state and municipal procurement of goods, works and services for state and municipal needs"]: Federal Law no. 140-FZ dated 4 June 2014, available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163919/ (Accessed 14 November 2014).

4. ConsultantPlus (2013), *O kontraktnoj sisteme v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennyx i municipal'nyx nuzhd* [On contract system in state and municipal procurement of goods, works and services for state and municipal needs]: Federal Law no. 44-FZ dated 5 April 2013, available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_171284/ (Accessed 16 November 2014).

5. ConsultantPlus (2013), *O Pravitax razrabotki, utverzhdeniya i primeneniya professional'nyx standartov* [On rules of preparation, confirmation and implementation of professional standards]: Government resolution no. 23 dated 22 January 2013, available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_169051/ (Accessed 12 November 2014).

6. ConsultantPlus (2013), *Ob utverzhdenii Tipovogo polozeniya (reglamenta) o kontraktnoj sluzhbe* [On confirmation of Standard stature (order) about contract service]: Order of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation no. 631 dated 29 October 2013, available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_166562/ (Accessed 12 November 2014).

7. Pereverzeva, A.A. (2013), "Customer's professionalism as the state and local procurements condition of optimization", *Politicheskoe upravlenie*, no. 2 (5).

8. Petrova, E.V., Tarnaev, M.T. (2009), *Upravlenie gosudarstvennymi i municipal'nymi zakazami* [State and local procurements management], MINIT, Moscow, Russia.

9. The official site of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation (2014), "The specialists for the procurements system will be prepared on the base of the unified professional standards", available at: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depfks/201410284> (Accessed 12 November 2014).

10. SIGMA (2007), "The central structures and institutions of public procurements in the European Union states", available at: www.sigmaweb.org/publications/46102466.pdf (Accessed 8 November 2014).

MODELS OF ORGANIZING CONTRACT SERVICE IN THE LIGHT OF THE STATE AND MUNICIPAL PROCUREMENT REFORM

Larisa M. Pakhomova

The Higher School of Economics Perm, 38 Studencheskaya str., Perm, 614070, Russia

Perm State University, 15 Bukirev str., Perm, 614990, Russia

E-mail: rcgperm@gmail.com

Federal Law no. 44-FZ dated 5 April 2013 "On Contract System in State and Municipal Procurement of Goods, Works and Services for State and Municipal Needs" provoked debate over the problems of organizing the structures responsible for implementing the new norms regulating contractual relationship. The article analyzes experience of European countries and the United States in staffing issues in the procurement processes and indicates the main problems faced by the state and municipal customers while establishing contractual relationship in terms of organizing contract services and appointing contract managers. The author proposes three distinguishing contractual relationship models depending on special features of the procurement process and the state and municipal services functioning. The optimal ways of solving the problems of organizing contract services are suggested as well.

Key words: state and municipal procurement; contract service; contract manager; professionalism of the customer

Н.И. СЕЛИВЕРСТОВА, к.соц.н., доцент кафедры государственного управления и истории
ФГБОУ ВПО «Оренбургский государственный институт менеджмента»,
г. Оренбург, ул. Волгоградская, 16
Электронный адрес: dina-voda@mail.ru

ОЦЕНКА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК КОМПОНЕНТА ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ

Статья посвящена актуальному процессу модификации формата управления современной Россией. Этот процесс нельзя рассматривать как возвращение к системе «советского» планирования или копирование западных образцов. В настоящее время проведена определенная работа по формированию системы государственного стратегического планирования в Российской Федерации, ключевым элементом которой являются государственные программы.

Ключевые слова: стратегия; государственная программа; подход к государственному управлению; формат государственного управления; вектор развития государства; программно-целевое управление

Стратегическое государственное управление в современной России можно рассматривать как один из новых векторов государственного управления и развития. Интерес к данному направлению модификации государственного управления в России актуализировался в конце первого десятилетия 2000-х гг.

Государственные программы способны объединить государственные стратегические и тактические инициативы и стать комплексным под-

ходом государственного управления в России, что можно рассматривать как ответ на «вызов» со стороны мирового сообщества. Последнее накопило определенный опыт в управлении государством посредством программ.

К сожалению, предыстория внедрения госпрограмм в России и опыт применения элементов управления по результатам преимущественно отрицательны ввиду недостаточной подготовки конкретных исполнителей к новому формату государственного управления.

Что касается практики управления по результатам, пользовавшегося особой популярностью несколько лет назад в России, отметим, что ему предшествовало внедрение в нашей стране докладов о результатах и основных направлениях деятельности (ДРОНДов) в деятельность органов исполнительной власти.

Проанализировав публикации в рамках рассматриваемой тематики [1; 2], следует констатировать, что отсутствие персональной ответственности за разработку и реализацию программ в целом и их структурных элементов (подпрограмм и мероприятий) в частности, непродуманная система оценки и контроля госпрограмм на всех стадиях являются препятствием для формирования и реализации современных российских госпрограмм.

Система российского стратегического управления опирается на стратегическое планирование, управление по результатам и бюджетирование, ориен-

тированное на результат. Принятие и исполнение государственного бюджета в формате госпрограмм – вектор современного государственного финансового и стратегического управления. Изучив разнообразный зарубежный опыт программно-целевого управления, а также составления и реализации госпрограмм, автор предлагает при заимствовании западных образцов ориентироваться на ту практику, которая позволила наименее безболезненно и успешно переориентировать государственное управление на новый формат.

Отметим наиболее существенные элементы программно-целевого управления в странах Запада, которые можно заимствовать и адаптировать к российским условиям:

1. Госпрограммы следует непременно связывать со стратегическим управлением государством. Делать это, естественно, необходимо еще на стадии формирования проекта бюджета, так как вписывать госпрограммы в готовый бюджет сложнее и не представляется целесообразным.

2. Программная классификация должна охватывать большую часть бюджетных расходов, но не все, особенно в период обучения сотрудников органов исполнительной власти применению в работе нового подхода.

3. Программы должны содержать максимально соответствующие им показатели непосредственных и конечных результатов, причем данные показатели должны быть увязаны со стратегическими целями и задачами. Кроме того, показатели непосредственных и конечных результатов тоже должны быть взаимосвязаны.

4. Необходима эффективная система контроля за достижением запланированных программами показателей с установлением ответственности руководителей органов государственной власти и местного самоуправления. Причем контроль необходим как предварительный – на этапе формирования программ, так и в процессе их реализации. Это актуализирует процесс мониторинга за ходом осуществления программ. Что касается ответственности за реализацию программы, то ее следует закрепить в федеральном законодательстве.

Существующие методики оценки госпрограмм не делают акцента на их социальном эффекте, тогда как в целом все госпрограммы можно расценивать как социально-экономические вне зависимости от той сферы, на развитие которой они направлены [6]. Социальный эффект можно проследить в тексте госпрограмм, но при их оценке он не учитывается, а учитывается только общий эффект от реализации программы. Ввиду социальной ориентированности деятельности современного российского государства (что следует из выступлений высших должностных лиц) считаем возможным включить в системы оценки именно социальный эффект от реализации как отдельных мероприятий, так и подпрограмм и госпрограммы в целом.

Однако невозможно использовать для всех госпрограмм стандартную оценку [3], поэтому представляется необходимым произвести их группировку, взяв за основу сферу их применения и выделив, например, социальные; экономические (отдельно финансовые); в сфере обеспечения правопорядка и безопасности граждан; направленные на развитие регионов и пр. Причем кластеризация госпрограмм должна быть утверждена законодательно, что позволит

разработчикам госпрограмм осуществлять их сравнительный анализ как на этапе их формирования, так и реализации.

Следует согласиться с мнением профессора Школы государственного управления и исследований окружающей среды Университета Индианы М. Пирог, которая предлагает при оценке государственных программ использовать противопоставление и сравнивать имеющийся (или отсутствующий) эффект с тем, что было бы, если бы программа вообще не реализовывалась. Этот же подход позволяет сравнивать новые программы со старыми [5]. К сожалению, в России он не нашел применения, между тем экстраполяция зачастую используется при определении ожидаемой динамики тех или иных показателей.

Поскольку в реализации госпрограмм задействовано большое число участников, и каждый из этих участников отвечает за определенную часть программы и имеет свое видение ситуации и свои методы расчетов и принятия решений, постольку повышается субъективизм в их оценке [4]. В этой связи полагаем весьма перспективной практику проведения некоммерческими организациями экспертной оценки воздействия программных мероприятий на социальную обстановку и эффективности программ на протяжении всего их жизненного цикла.

Считаем необходимым законодательно закрепить норму о персональной ответственности за каждым структурным элементом госпрограмм; организовать обучение сотрудников органов исполнительной власти на всех уровнях как самим принципам программно-целевого управления, так и конкретным технологиям работы при условии их непосредственного участия в реализации госпрограмм (в формате регулярных тренингов); совершенствовать систему оценки государственных программ как условия повышения эффективности государственного управления в случае окончательного перехода на программный принцип управления, повышения мотивации к инвестированию со стороны частного бизнеса, модернизации экономики.

Список литературы

1. *Кучкаров З.А.* БОР – Бюджетирование, ориентированное на результат. Обзор систем организационного управления – предшественников [Электронный ресурс] // Системное управление. Проблемы и решения. 2006. Спецвып. № 3. URL: http://www.supir.ru/index.php?m=articles&article_id=17 (дата обращения: 06.05.2013).
2. *Марусова О.А.* Зарубежный опыт программно-целевого управления государственными расходами и возможности его адаптации в России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rane-brf.ru/conference/2012/marusova.pdf> (дата обращения: 12.05.2013).
3. *Минфин:* госпрограммы написаны на «двойку» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gosprog.ru/minfin-gosprogrammyi-napisany-na-dvoyku/> (дата обращения: 21.04.2013).
4. *Минченко О.С.* Подходы к оценке программ в российской практике // ЭГО: Экономика. Государство. О-во. 2012. № 4.

5. Серегин О. Как оценить эффективность госпрограмм [Электронный ресурс]. URL: <http://www.hse.ru/news/extraordinary/32398695.html> (дата обращения: 06.05.2013).

6. Солинова М.В. Целевая программа как инструмент государственного стратегического управления образованием: автореф. ... канд. экон. наук. М., 2009. 23 с.

Получено 28.03.2014

References

1. Kuchkarov, Z.A. (2006), "Performance budgeting. The review of predecessors' organizational management systems", *System management. Problems and Decisions*, no. 3, [Online], available at: http://www.supir.ru/index.php?m=articles&article_id=17 (Accessed 6 May 2013).

2. Marusova, O.A. (2012), "Foreign experience of results-based public expenditure management and opportunities of its adaptation in Russia", [Online], available at: <http://www.rane-brf.ru/conference/2012/marusova.pdf> (Accessed 12 May 2013).

3. State Programs. Russia (2013), "The Ministry of Finance of the Russian Federation: the state programs were written by "two", available at: <http://www.gosprog.ru/minfin-gosprogrammyi-napisanyi-na-dvoyku/> (Accessed 21 April 2013).

4. Minchenko, O.S. (2012), "The approaches to programs evaluation in Russian practice", *EGO: Economics, State, Society*, no. 4.

5. Seregin, O. (2011), "How to evaluate the effectiveness of state programs", [Online], available at: <http://www.hse.ru/news/extraordinary/32398695.html> (Accessed 6 May 2013).

6. Solinova, M.V. (2009), "Target program as an instrument of state strategic management of education", Abstract of Ph.D. dissertation, Economics and management of national economy, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia.

ESTIMATING OF RUSSIAN FEDERATION STATE PROGRAMS AS A PART OF STATE STRATEGY MANAGEMENT

Nadezhda I. Seliverstova

Federal State-funded Educational Institution of Higher Professional Education "Orenburg State Institute of Management", 16 Volgogradskaya str., Orenburg, 460038, Russia

E-mail: dina-voda@mail.ru

The article deals with the actual modification process of current Russian government form. It can't be considering as returning to "soviet" system planning and as a copying of western examples. Today is undertaking the certain job to system of government state strategy organization in Russia, the center piece of which is state programs.

Key words: strategy; state program; approach to government management; form of government management; vector of the state evolution; results-based management

УДК 354(470+571)

К.С. ОЛОМПИЕВ, магистр государственного и муниципального управления, аспирант кафедры государственного и муниципального управления

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

Электронный адрес: olompiev2012@yandex.ru

ЭВОЛЮЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ОТНОШЕНИИ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: АНАЛИЗ ПОСЛАНИЙ ПРЕЗИДЕНТА РФ ФЕДЕРАЛЬНОМУ СОБРАНИЮ РФ В ПЕРИОД 1994-2012 ГГ.

В статье рассматривается процесс трансформации государственной политики в сфере взаимодействия власти с некоммерческими организациями (далее – НКО) в современной России на основе анализа посланий Президента РФ.

Ключевые слова: государственная политика; гражданское общество; некоммерческие организации

На современном этапе развития России большое внимание уделяется проблеме взаимодействия власти и институтов гражданского общества. Данному вопросу посвящены выступления президента, членов Правительства РФ и политических партий, в которых власть подчеркивает

важность сотрудничества государства и организаций некоммерческого сектора для трансформации системы государственного управления.

Вместе с тем центральной фигурой в выстраивании взаимодействия между властью и институтами гражданского общества является Президент России, который формулирует основные направления государственной политики, в том числе в отношении некоммерческого сектора, и представляет их в ежегодных посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации.

Цель статьи – выявить процессы эволюции государственной политики в отношении институтов гражданского общества в современной России через призму посланий Президента РФ.

В настоящее время существуют различные подходы к исследованию государственной политики в сфере взаимодействия органов государственной власти и НКО. По мнению В.В. Гриба, можно выделить 2 этапа политики государства в отношении организаций «третьего» сектора. Первый период продолжался «до 2000 года и характеризовался существованием достаточно большого количества общественных структур при власти» [3]. Второй период, считает ученый, начался с «упразднения политического консультативного совета при Президенте и Палаты по правам» [3] и продолжается по настоящее время. Схожее понимание проблемы встречается в исследованиях Д.Г. Кукарникова [6] и О.В. Андропова [2].

Указанные авторы уделяют значительное внимание нормативно-правовому регулированию деятельности НКО, однако мы считаем, что создание или упразднение коммуникативных площадок не может в полной мере охарактеризовать государственную политику в данной сфере. Существование

общественных советов при органах власти не гарантирует выстраивания диалога между властью и гражданским обществом, так как зачастую деятельность этих институтов имеет декларативный характер.

Представляет интерес попытка осмысления проблемы взаимодействия власти и гражданского общества в научных работах А.Ю. Сунгурова, который предлагает подразделить государственную политику в отношении НКО на 3 периода. Первый этап можно озаглавить как «постконституционная ельцинская Россия» (1994-1999 гг.), второй этап пришелся на первый срок президентства В.В. Путина (2000-2004 гг.), а временными рамками третьего этапа стал период 2004-2008 гг.» [15].

Однако, полагаем, что использовать в качестве главного критерия для периодизации смену главы государства не совсем верно, потому что на государственную политику влияют множество других факторов, в том числе уровень социально-экономического развития государства, внутривластная обстановка и т.д.

Несмотря на имеющиеся исследования, проблема взаимоотношений государства и организаций «третьего» сектора остается актуальной. До настоящего времени государственную политику в сфере взаимодействия власти и гражданского общества всерьез не рассматривалась через послания Президента РФ – стратегические документы, в которых главой государства формулируются основные приоритеты внутренней и внешней политики.

Исходя из анализа посланий президента выделим 3 периода эволюции политики государства в сфере взаимодействия власти и гражданского общества.

Первый этап, который условно можно назвать «периодом сотрудничества» (1994-1996 гг.), характеризовался стремлением власти выстроить сотрудничество с социально ориентированными НКО. Временными рамками второго этапа являются 1996-2004 гг. Особенность этого «партнерского» этапа состояла в ориентации органов государственной власти на взаимодействие преимущественно с правозащитными организациями. Третий этап – «период доминирования власти» начался в 2004 г. и продолжается по настоящее время. Он ознаменовал переход власти к политике доминирования во взаимоотношениях с институтами гражданского общества социально ориентированной направленности.

Рассмотрим каждый этап более подробно.

На первом этапе власть решила сделать ставку на институты гражданского общества социально ориентированной направленности, которые, по мнению Президента РФ и его ближайшего окружения, способны были взять на себя выполнение части социальных услуг для населения. В послании 1994 г. Б.Н. Ельцин отмечал, что передача части полномочий НКО «позволит снять часть бремени с государства, сократить государственный аппарат, а продуманный, законодательно закрепленный порядок распоряжением общественными организациями частью государственных средств поможет повысить эффективность их использования» [8].

Стремление власти выстроить взаимовыгодное сотрудничество с некоммерческим сектором рассматриваем как закономерный процесс. После краха коммунистической идеологии государство и общество нуждалось в новых

приоритетах развития. Естественно, что в тот период российская политическая элита ориентировалась на ценности западного мира, устоявшего в противостоянии с социализмом. Они предусматривали создание правового государства и широкое взаимодействие власти и институтов гражданского общества.

Другой характерной чертой «периода сотрудничества» было стремление власти сформировать нормативно-правовую базу, регулирующую деятельность некоммерческого сектора, что является важным условием для устойчивого развития гражданского общества. В послании Президента РФ 1994 г. отмечается, что «одним из факторов, осложняющих формирование гражданского общества, является отсутствие нормативно-правовой базы». Поэтому глава государства настаивал на «принятии законодательных актов об общественных организациях», что должно было способствовать «привлечению некоммерческого сектора в осуществление социальной политики государства» [8].

Разработка нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность НКО, была одной из главных задач органов власти на первом этапе. Тем самым государство решало еще одну задачу – направляло деятельность организаций «третьего» сектора в нужное для себя русло, т.е. на решение социальных задач, выполнение которых в тот период было затруднительным.

Закрепление механизмов государственной поддержки организаций «третьего» сектора – еще одна отличительная черта первого этапа государственной политики в отношении институтов гражданского общества. Так, в послании 1994 г. Б. Н. Ельцин подчеркивал, что «государству следует частично финансировать деятельность общественных объединений, занятых решением приоритетных социальных задач» [8]. Предполагалось, что «государство будет оказывать поддержку общественным организациям в форме субсидий, предоставляемых на конкурсной основе, а также наделять правом пользования государственным имуществом и предоставлять налоговые льготы некоммерческому сектору» [8].

Считаем, что закрепление механизмов государственной поддержки гражданской активности было полностью оправдано на первом этапе и являлось важным элементом для развития гражданского общества в условиях отсутствия российских общественных фондов, способных финансировать деятельность организаций «третьего» сектора. Вместе с тем очевидно, что в переходный период, сопровождавшийся глубоким социально-экономическим кризисом, в котором находилось государство, данные задачи были практически не выполнимы и носили декларативный характер.

К 1996 году происходит переориентация государственной политики в отношении гражданского общества на взаимодействие с правозащитными организациями. В послании 1996 г. Б.Н. Ельцин отмечал, что существует «возможность для плодотворного сотрудничества с адвокатским сообществом, с правозащитными и другими общественными организациями». При этом президент утверждал, что «государство обязано поддерживать многочисленных энтузиастов» [9].

Те же идеи мы находим в послании 1998 г., в котором президент призвал «открыть шлюзы для активности общественных объединений, специализирующихся на правозащитной деятельности» [11].

Президент В.В. Путин, избранный на должность в 2000 г., первоначально продолжил заложенную Б.Н. Ельциным тенденцию на построение взаимодействия органов государственной власти и НКО правозащитной направленности. Доказательством тому стало проведение в 2001 г. Гражданского форума в Москве, на котором крупнейшие общественные деятели России обсудили с главой государства дальнейшие пути развития страны.

По нашему мнению, трансформация государственной политики в отношении НКО в период 1996-2004 гг. объясняется тем, что высшая государственная власть при реализации экономической и административной реформ столкнулась с серьезным противодействием со стороны бюрократии, которая стремилась всеми способами сохранить свои позиции и фактически блокировала решения политической элиты, затрагивавшие ее интересы. В этих условиях власть нуждалась в поддержке общества. Очевидно и то, что в тот период социально ориентированные организации, большинство из которых на всем протяжении существования коммунистического режима выполняли функции «приводных ремней», не могли стать опорой государства. Только НКО правозащитного направления, которые имели большой опыт борьбы с чиновничьим произволом и, по замечанию Л.М. Алексеевой, были «способны существовать без поддержки властей, а то и при прямом их противодействии» [1, с. 53], могли оказать помощь президенту.

Стоит добавить, что в «партнерский период» власть стремилась значительно расширить сферы взаимовыгодного сотрудничества с некоммерческим сектором. В послании 1997 г. Президент РФ отмечал важность создания условий для «реального гражданского контроля за деятельностью органов государственной власти, потому что система государственных форм контроля должна быть подкреплена негосударственными». Признавалось необходимым появление «законодательно оформленного института общественной экспертизы», «каждое социально значимое решение органа государственной власти необходимо пропускать через механизмы общественного согласования» [10].

Расширение сфер взаимодействия власти и гражданского общества являлось объективным процессом, к которому стремились и государство, и НКО. Власть пыталась использовать ресурсы правозащитного движения для модернизации государственного управления. Государство постепенно увеличивало интенсивность взаимодействия с правозащитниками по тем направлениям, реформирование которых считало первостепенным. Со своей стороны организации «третьего» сектора ставили своей целью расширение своего влияния на процесс принятия государственных решений.

Вместе с тем в этот же период происходит осознание, что на пути развития взаимодействия власти и некоммерческого сектора имеется ряд проблем, важнейшая из которых, по мнению Президента РФ, – отсутствие у граждан полной и достоверной информации о деятельности органов государственной власти. Исходя из этого власть начала курс на информационную открытость. Глава государства заявил, что «полноценное взаимодействие власти и институтов гражданского общества невозможно без информационной открытости, которая заключается в установлении каналов двусторонней связи государ-

ственных органов с общественными организациями, занимающимися аналогичными проблемами» [11].

Президент В.В. Путин поддержал курс на информационную открытость. В послании 2002 г. он отмечал, что «следует определиться с четким перечнем информации, которую государственные органы обязаны делать публично открытой. И этот перечень должен быть утвержден законом, так как это нужно для развития гражданского общества» [12].

К 2004 году произошли серьезные изменения в российской политической системе, связанные с усилением власти президента, выстраиванием т.н. «вертикали власти», отменой выборов глав регионов и т.д. К окончанию первого срока В.В. Путина на посту Президента РФ власть произошла переориентация государства на сотрудничество власти прежде всего с социально ориентированными НКО. Это стало отправной точкой третьего этапа государственной политики в отношении институтов гражданского общества.

В «период доминирования власти» главной темой являлась передача части государственных полномочий, выполнение которых вызывало наибольшую критику граждан, некоммерческим организациям.

В послании 2004 г. президент указывал на «необходимость постепенно передавать негосударственному сектору функции, которые государство не должно или неспособно эффективно выполнять» [13]. Те же идеи высказывал Д.А. Медведев, который в своей речи перед членами Федерального Собрания РФ в 2008 г. отмечал, что «важно доверять все большее число социальных функций непосредственно гражданам, их организациям и самоуправлению. При этом нужно доработать нормативно-правовую базу участия НКО в системе оказания государственных социальных услуг» [14].

Фактически власть в 2000-х гг. оказалась в схожей ситуации, что и 10 лет назад. Административная реформа 1990-х гг. закончилась безрезультатно, но дальнейшее социально-экономическое развитие страны требовало изменений в системе государственного управления, поэтому в 2003 году было объявлено о начале новой реформы. В ее основу были положены идеи нового государственного менеджмента, придающие большую значимость взаимодействию органов власти и институтов гражданского общества. Как отмечают Д.Г. Крайнихников и Е.А. Троицкая, реформирование по менеджериальной модели предполагает «изменение взаимоотношений между властью и обществом, поворот государства лицом к гражданам» [5, с. 157]. Государству крайне важно было передать НКО функции, реализация которых подвергалась наибольшей критике со стороны общества и исполнение которых требовало значительных ресурсов.

Для третьего этапа характерно заметное ухудшение взаимоотношений власти и правозащитного движения. К середине 2000-х гг. В.В. Путину, заметно укрепившему свою власть, был необходим младший помощник, который бы помогал государству выполнять его функции, но при этом не претендовал на ограничение власти государственного аппарата. Правозащитные НКО не были готовы к такому формату сотрудничества.

В послании 2004 г. В.В. Путин отмечал, что «далеко не все они (НКО. – К.О.) ориентированы на отстаивание реальных интересов людей. Для части

этих организаций приоритетной задачей стало получение финансирования от влиятельных зарубежных фондов». Далее он добавил: «Должен сказать, что когда речь идет о нарушении фундаментальных и основополагающих прав человека, об ущемлении реальных интересов людей – голос подобных организаций подчас даже не слышен» [13].

На такую позицию, безусловно, повлияла озабоченность правозащитных организаций политикой государства, направленной на рецентрализацию федеральной власти (отмена выборов губернаторов, создание пропрезидентской политической партии и пр.), следствием чего стало недопонимание, а в некоторых случаях и завуалированный конфликт между властью и правозащитниками. Не стоит также недооценивать воздействие на государственную политику в сфере взаимодействия с организациями «третьего» сектора «оранжевой» революции в Украине, ключевую роль в которой сыграли именно НКО, финансируемые иностранными донорами.

В «период доминирования власти» предпринимаются первые попытки создания единой коммуникационной площадки для взаимодействия государства с институтами гражданского общества, итогом которых стало формирование Общественной палаты Российской Федерации. В.В. Путин настаивал на необходимости «использования накопленного опыта работы Общественных палат», которые «могут обеспечить независимую экспертизу важнейших нормативных актов, непосредственно затрагивающих интересы граждан» [13].

Примечательно, что оценки исследователями создания данного общественного института существенно различаются. Например, по мнению Н. Петрова, организация Общественной палаты – «это попытка строительства очередной вертикали, на сей раз организаций гражданского общества» [7, с. 40]. А известный ученый-юрист В.В. Гриб придерживается противоположного мнения, заявляя, что «Общественная палата РФ представляет собой постоянно действующий независимый орган, реализующий миссию функционального представительства, целью которого является взаимодействие граждан и их объединений с государственной властью» [4].

Безусловно, в условиях кризиса представительной демократии, который выражается в снижении уровня доверия со стороны населения к парламенту и политическим партиям не только в России, но и всех развитых странах мира, государство ищет новые коммуникационные площадки, на которых будет организованно эффективное сотрудничество между органами государственной власти и институтами гражданского общества.

По нашему мнению, при создании данных коммуникационных площадок российская власть не преследовала цель «построить» некоммерческий сектор, превратить его в «приводные ремни» существующего политического режима. Помимо Общественной палаты РФ государство активно поддерживало создание общественных советов при органах власти разного уровня. Скорее, можно говорить о попытке государства, во-первых, создать новый механизм обратной связи, во-вторых, привлечь ранее не использованный ресурс НКО для решения острых проблем, в-третьих, обрести поддержку политическому курсу со стороны институтов гражданского общества, получить «мягкую» критику принимаемых решений [16].

Таким образом, проведенный анализ посланий Президента РФ показал, что государственная политика в отношении институтов гражданского общества в современной России находится в динамичном развитии. В первые два выделенные автором этапа действия государства по отношению к организациям «третьего» сектора не отличались последовательностью. Органы власти только начинали вырабатывать различные модели государственной политики в зависимости от принадлежности НКО к определенному сегменту. При этом зачастую наблюдались ситуации, когда выбранная стратегия взаимодействия не соответствовала сущности НКО.

На третьем этапе, начавшемся с середины 2000-х гг., политика государства становится более продуманной. Власть уже имеет представление о различиях между социально ориентированными НКО и правозащитным движением и способах взаимодействия с ними. Появляются две четко выраженные модели государственной политики в отношении организаций «третьего» сектора, одна из которых направлена на сотрудничество с социально ориентированными общественными организациями, другая – с правозащитниками.

Список литературы

1. *Алексеева Л.М.* «Третий сектор» и власть // *Обществ. науки и современность.* 2002. № 6. С. 52–58.
2. *Андронов О.В.* Некоммерческие организации как субъект политического взаимодействия государства и гражданского общества в России: автореферат дис. ... канд. полит. наук. Саратов, 2009. 22 с.
3. *Гриб В.В.* Взаимодействие государства и гражданского общества: правовые проблемы [Электронный ресурс]. URL: http://www.juristlib.ru/book_7536.html (дата обращения: 15.05.2014).
4. *Гриб В.В.* Взаимодействие органов государственной власти и институтов гражданского общества в современной России [Электронный ресурс]. URL: <http://sarmedinfo.ru/list/9700> (дата обращения: 10.03.2014).
5. *Красильников Д.Г., Троицкая Е.А.* Практика использования основных инструментов NPM в Пермском крае // *Вопр. гос. и муницип. управления.* 2011. № 1. С. 157-166.
6. *Кукарников Д.Г.* Государство и гражданское общество: взаимосвязь и взаимодействие [Электронный ресурс]. URL: http://sociosphera.com/publication/conference/2013/206/gosudarstvo_i_grazhdanskoe_obwestvo_vzaimosvyaz_i_vzaimodejstvie/ (дата обращения: 16.05.2014).
7. *Петров Н.* Общественная палата: для власти или для общества [Электронный ресурс] // *Pro et Contra.* 2006. Янв.-февр. URL: http://uisrussia.msu.ru/docs/nov/pec/2006/1/ProEtContra_2006_1_04.pdf (дата обращения: 16.05.2014).
8. *Послание* Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. 1994 [Электронный ресурс]. URL: http://www.intelros.ru/strategy/gos_rf/psl_prezident_rf_old/58-poslanija_prezidenta_rossii_borisa_elcina_federalnomu_sobraniju_rf_1994_god.html (дата обращения: 25.02.2014).

9. *Послание* Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. 1996 [Электронный ресурс]. URL: http://www.intelros.ru/strategy/gos_rf/psl_prezident_rf_old/73-poslanie_prezidenta_rossii_borisa_elcina_federalnomu_sobraniju_rf_rossija_za_kotoruju_my_v_otvete_1996_god.html (дата обращения: 25.02.2014).

10. *Послание* Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. 1997 [Электронный ресурс]. URL: http://www.intelros.ru/strategy/gos_rf/psl_prezident_rf_old/74-poslanie_prezidenta_rossii_borisa_elcina_federalnomu_sobraniju_rf_porjadok_vo_vlasti__porjadok_v_strane_1997_god.html (дата обращения: 25.02.2014).

11. *Послание* Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. 1998 [Электронный ресурс]. URL: http://www.intelros.ru/strategy/gos_rf/psl_prezident_rf_old/75-poslanie_prezidenta_rossii_borisa_elcina_federalnomu_sobraniju_rf_obshhimi_silami_k_podemu_rossii_1998_god.html (дата обращения: 25.02.2014).

12. *Послание* Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. 2002 [Электронный ресурс]. URL: http://www.intelros.ru/strategy/gos_rf/psl_prezident_rf/68-poslanie_prezidenta_rossii_vladimira_putina_federalnomu_sobraniju_rf_2002_god.html (дата обращения: 25.02.2014).

13. *Послание* Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. 2004 [Электронный ресурс]. http://www.intelros.ru/strategy/gos_rf/psl_prezident_rf/70-poslanie_prezidenta_rossii_vladimira_putina_federalnomu_sobraniju_rf_2004_god.html (дата обращения: 25.02.2014).

14. *Послание* Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. 2008 [Электронный ресурс]. URL: http://www.intelros.ru/strategy/gos_rf/psl_prezident_medvedeva/2990-poslanie-federalnomu-sobraniju.html (дата обращения: 25.02.2014).

15. *Сунгуров А.Ю.* Модели взаимодействия структур гражданского общества и органов власти: российский опыт [Электронный ресурс]. URL: http://www.civisbook.ru/files/File/Sungurov_modeli.pdf (дата обращения: 15.05.2014).

16. *Тарасенко А.Н.* Причины возникновения консультативных органов в регионах России (на примере Новосибирской, Мурманской областей и Республики Карелия) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cogita.ru/analitka/issledovaniya/anna-tarassenko-prichiny-vozniknoveniya-konsultativnyh> (дата обращения: 15.10.2013).

Получено 06.06.2014

References

1. Alekseeva, L.M. (2002), “The third” sector and power”, *Obshhestvennyye nauki i sovremennost'*, no. 6, pp. 52–58.
2. Andronov, O.V. (2009), Non-profit organizations as the subject of political cooperation between the state and civil society in Russia, Abstract of Ph.D. dissertation, Political institutions, ethno-political conflict management, national and political processes and technologies, Saratov State University, Saratov, Russia, 22 p.

3. Grib, V.V. (2010), “*Cooperation between the state and civil society: legal issues*”, [Online], available at: http://www.juristlib.ru/book_7536.html (Accessed 15 May 2014).

4. Grib, V.V. (2011), “*Cooperation between public authorities and civil society institutions in modern Russia*”, [Online], available at: <http://sarmedinfo.ru/list/9700> (Accessed 10 March 2014).

5. Krasilnikov, D.G., Troitskaya E.A. (2011), “The practice of using the NPM basic instruments in Perm Krai”, *Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya*, no. 1, pp. 157–166.

6. Kukarnikov, D.G. (2013), “*The state and civil society: correlation and cooperation*”, [Online], available at: http://sociosfera.com/publication/conference/2013/206/gosudarstvo_i_grazhdanskoe_obwestvo_vzaimosvyaz_i_vzaimodejstvie/ (Accessed 16 May 2014).

7. Petrov, N. (2006), “The Civic Chamber: for the government or for the society”, *Pro et Contra*, Jan.–Feb. [Online], available at: http://uisrussia.msu.ru/docs/nov/pec/2006/1/ProEtContra_2006_1_04.pdf (Accessed 16 May 2014).

8. Intelros (1994), *Poslanie Prezidenta Rossijskoj Federacii Federal'nomu Sobraniyu Rossijskoj Federacii* [Presidential Address to the Federal Assembly], available at: http://www.intelros.ru/strategy/gos_rf/psl_prezident_rf_old/58-poslanija_prezidenta_rossii_borisa_elcina_federalnomu_sobraniju_rf_1994_god.html (Accessed 25 February 2014).

9. Intelros (1996), *Poslanie Prezidenta Rossijskoj Federacii Federal'nomu Sobraniyu Rossijskoj Federacii* [Presidential Address to the Federal Assembly], available at: http://www.intelros.ru/strategy/gos_rf/psl_prezident_rf_old/73-poslanie_prezidenta_rossii_borisa_elcina_federalnomu_sobraniju_rf_rossija_za_kotoruju_my_v_otvete_1996_god.html (Accessed 25 February 2014).

10. Intelros (1997), *Poslanie Prezidenta Rossijskoj Federacii Federal'nomu Sobraniyu Rossijskoj Federacii* [Presidential Address to the Federal Assembly], available at: http://www.intelros.ru/strategy/gos_rf/psl_prezident_rf_old/74-poslanie_prezidenta_rossii_borisa_elcina_federalnomu_sobraniju_rf_porjadok_vo_vlasti_porjadok_v_strane_1997_god.html (Accessed 25 February 2014).

11. Intelros (1998), *Poslanie Prezidenta Rossijskoj Federacii Federal'nomu Sobraniyu Rossijskoj Federacii* [Presidential Address to the Federal Assembly], available at: http://www.intelros.ru/strategy/gos_rf/psl_prezident_rf_old/75-poslanie_prezidenta_rossii_borisa_elcina_federalnomu_sobraniju_rf_obshhimi_silami_k_podemu_rossii_1998_god.html (Accessed 25 February 2014).

12. Intelros (2002), *Poslanie Prezidenta Rossijskoj Federacii Federal'nomu Sobraniyu Rossijskoj Federacii* [Presidential Address to the Federal Assembly], available at: http://www.intelros.ru/strategy/gos_rf/psl_prezident_rf/68-poslanie_prezidenta_rossii_vladimira_putina_federalnomu_sobraniju_rf_2002_god.html (Accessed 25 February 2014).

13. Intelros (2004), *Poslanie Prezidenta Rossijskoj Federacii Federal'nomu Sobraniyu Rossijskoj Federacii* [Presidential Address to the Federal Assembly], available at: http://www.intelros.ru/strategy/gos_rf/psl_prezident_rf/70-poslanie_prezidenta_rossii_vladimira_putina_federalnomu_sobraniju_rf_2004_god.html (Accessed 25 February 2014).

14. Intelros (2008), *Poslanie Prezidenta Rossijskoj Federacii Federal'nomu Sobraniyu Rossijskoj Federacii* [Presidential Address to the Federal Assembly], available at: http://www.intelros.ru/strategy/gos_rf/psl_prezident_medvedeva/2990-poslanie-federalnomu-sobraniju.html (Accessed 25 February 2014).

15. Sungurov, A.Yu. (2009), *“Interaction models of civil society and public authorities: Russian experience”*, [Online], available at: http://www.civisbook.ru/files/File/Sungurov_modeli.pdf (Accessed 15 May 2014).

16. Tarasenko, A.N. (2011), *“Causes of consultative bodies creation in regions of Russia (by the example of Novosibirsk Region, Murmansk Region and the Republic of Karelia)”*, [Online], available at: http://www.civisbook.ru/files/File/Sungurov_modeli.pdf (Accessed 15 October 2013).

EVOLUTION OF THE STATE POLICY CONCERNING CIVIL SOCIETY INSTITUTIONS IN MODERN RUSSIA: ANALYSIS OF PRESIDENTIAL ADDRESSES TO THE FEDERAL ASSEMBLY OF THE RUSSIAN FEDERATION (1994-2012)

Konstantin S. Olompiev

Perm State University, 15 Bukirev str., Perm, 614990, Russia

E-mail: olompiev2012@yandex.ru

The process of transformation of the state policy in the sphere of interaction between the state authorities and nonprofit organizations in modern Russia is revealed on the basis of analysis of the presidential addresses made by the president of the Russian Federation.

Key words: state policy; civil society; nonprofit organizations



ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА

УДК 351(470.325):[070:004]

В.М. ЗАХАРОВ, к.соц.н., доцент кафедры социальных технологий,
директор Института управления
ФГАОУ ВПО «Белгородский национальный исследовательский
университет», г. Белгород, ул. Победы, 85
Электронный адрес: zakharov@bsu.edu.ru

Г.А. ФИЛИМОНОВА, аспирант
ФГАОУ ВПО «Белгородский национальный исследовательский
университет», г. Белгород, ул. Победы, 85
Электронный адрес: filimonovaga29@mail.ru

ОЦЕНКА ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ В БЕЛГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ СОЦИАЛЬНЫХ СЕТЕЙ

Статья посвящена вопросу организации внедрения социальных сетей в работу органов исполнительной власти, государственных органов Белгородской области с целью повышения эффективности оценки профессиональной деятельности государственных гражданских служащих региона.

Ключевые слова: государственный гражданский служащий; оценка профессиональной деятельности; социальные сети; показатели результативности деятельности

В современных условиях функционирования института государственной гражданской службы Российской Федерации формирование эффективного кадрового состава – одно из приоритетных направлений реализации государственной кадровой политики. Преобразование и совершенствование кадровых технологий, направленных на оценку заслуг и достижений государственных

гражданских служащих, являются одним из основных условий повышения эффективности государственного управления [4].

Вместе с тем в настоящее время требования, предъявляемые к государственной службе со стороны общества, постоянно повышаются: она должна быть более эффективной, открытой и конкурентоспособной. Поэтому особое внимание уделяется совершенствованию технологий оценки служебной деятельности гражданских служащих.

В соответствии с указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», для внедрения новых принципов кадровой политики в системе государственной гражданской службы необходимо применение комплексной оценки деятельности государственных гражданских служащих с использованием ключевых показателей эффективности и общественной оценки их деятельности, в том числе на базе социальных сетей и с учетом мнения сетевых сообществ [9].

В этой связи актуальным становится рассмотрение использования технологий социальных сетей в деятельности органов исполнительной власти, государственных органов Белгородской области, направленных на повышение объективности оценки результатов профессиональной деятельности государственных гражданских служащих.

Порядок проведения оценки профессиональной деятельности гражданских служащих определен в федеральном законе от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [6], указе Президента РФ от 01 февраля 2005 г. № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации» [7], а также в распоряжении губернатора Белгородской области от 7 ноября 2006 г. № 936-р «О проведении аттестации государственных гражданских служащих» [8].

В рамках реализации указа Президента РФ № 601 в оценку профессиональной деятельности гражданских служащих, наряду с традиционными методами оценки (аттестацией и квалификационным экзаменом), необходимо внедрение технологий социальных сетей, которые представляют собой наиболее распространенное и удобное средство общения и передачи информации.

Для дальнейшего рассмотрения вопроса внедрения социальных сетей в систему оценки гражданских служащих необходимо определить, что собой представляет социальная сеть.

Социальная сеть (англ. *social network*) – социальная структура, состоящая из группы узлов, которыми являются социальные объекты (люди или организации), и связей между ними (социальных взаимоотношений). Социальная сеть представляет собой объединение трех составляющих: совокупности позиций, отношений между позициями, потоков ресурсов.

Социальной сетью (от англ. *social networking service* – «социально-сетевая услуга») также может называться услуга, способствующая образованию и поддержанию социальных кругов и сетей и работающая посредством всемирной сети. Социальные сети могут быть неспециализированными (не имеющими определенной тематики и ограничений в допуске к информации) и специализированными, преследующими практические цели и объединяющие в себе сообщества практиков, а также корпоративными, направленными на обеспечение взаимодействия различных филиалов и персонала компаний [1].

В настоящее время в ряде коммерческих предприятий Англии и США порядка 30% компаний используют социальные сети для подбора сотрудников. Около 70% организаций применяют данный инструмент для проверки данных о работниках. Для России внедрение социальных сетей является новым инструментом работы кадровых служб. Социальные сети в России используют

менее 10% компаний. И практически нет предприятий, для которых социальные сети стали ключевым инструментом в поиске и оценке персонала [2].

Необходимо отметить, что в рамках использования технологий социальных сетей предприятиям открываются новые возможности для корпоративной коммуникации, внутреннего PR, в культуру привносится публичность, вырабатывается стереотип открытого взаимодействия, а также предоставляется возможность оценки ряда компетенций по тому, как сотрудник ведет себя в сети. Наряду с этим обеспечивается прослеживание процесса выполнения работ и проектов сотрудниками, а также определяется сфера интересов сотрудников. С помощью социальных сетей легко получать обратную связь, осуществлять поиск «проблемных» сотрудников, лидеров, оценку важности проблемы, а также обеспечивать организацию on-line трансляций проведения форумов, конференций и деловых встреч [3].

В рамках управления на государственной гражданской службе внедрение и использование социальных сетей позволит повысить эффективность оценки профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих, основанной на использовании опросов в режиме on-line; обеспечить получение обратной связи при размещении и обсуждении социальных проектов органов исполнительной власти, государственных органов, а также определить степень изменения мнений и настроений населения по интересующим их вопросам.

Для того чтобы обеспечить эффективное использование технологий социальных сетей для оценки профессиональной деятельности гражданских служащих, необходимо обратить внимание на проблемы и трудности, которые могут возникнуть в процессе внедрения данной технологии в деятельность кадровых служб.

В рамках использования технологий социальных сетей при оценке служебной деятельности гражданских служащих появляется дополнительный субъект оценки – представители общественности. Таким образом, может возникнуть некоторое противоречие: психологическая неготовность гражданского служащего к оценке его профессиональной деятельности со стороны общественности и отсутствие необходимых знаний у общественности – как именно в социальных сетях оценить труд гражданских служащих. Для решения данного вопроса необходимо подготавливать гражданских служащих к общественному контролю их деятельности, а также информировать общественность об источниках получения информации о результатах деятельности гражданских служащих и способах оценки их деятельности.

Объектом оценки могут выступать:

- деятельность государственного органа, органа исполнительной власти в части реализации своих функций и задач;
- достижение показателей реализации запланированных государственным органом, органом исполнительной власти проектов и программ;
- деятельность государственного органа, органа исполнительной власти в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг;
- деятельность государственного органа, органа исполнительной власти в части работы с обращениями граждан и организаций [5].

В связи с этим целесообразно, чтобы показатели оценки деятельности гражданских служащих включали в себя критерии, обеспечивающие реализацию функций всей организации, собственного структурного подразделения, а также выполнения определенного «функционала» по реализации государственной функции или услуги. Поэтому необходимо стремиться к тому, чтобы они были максимально формализованными, для чего каждый качественный показатель необходимо перевести в количественный.

На процессе внедрения социальных сетей негативно будет сказываться отсутствие механизма работы с рынком предоставления услуг в сфере проведения оценки результатов профессиональной деятельности отдельного гражданского служащего за различные промежутки времени на всей территории Белгородской области, защиты информации от ее искажения и неправомерного доступа к ней. Для изменения ситуации необходимы успешные примеры лидеров рынка и компаний, внедривших данный «продукт».

Кроме этого, следует определить: как защитить авторов информации о деятельности государственных гражданских служащих, а также тех, кто высказывает мнение по информации такого рода. Население должно безбоязненно комментировать работу и идеи гражданских служащих, так как это является важным компонентом процесса их оценки. При этом очень важно предупреждать анонимную клевету, отрицательные или уничижительные комментарии, что весьма распространено сегодня на Интернет-форумах и в Интернет-сообществах. Разумный подход к вопросам анонимности и контроля является наилучшим. Необходимо открыто говорить о том, кому будет дано право давать комментарии, какая информация будет отслеживаться и как будут составляться рейтинги [11].

В Белгородской области получение информации от населения о деятельности государственных, муниципальных и коммерческих структур, а также наличие обратной связи между населением и работниками данных структур обеспечивает «Черный список» (далее – ЧС), размещенный на сайте информационного агентства «Бел.РУ». Основная цель портала – получение информации от ответственного лица по действиям или бездействиям подчиненного лица, а также нарушениям предоставления определенных видов услуг. На данном портале жители Белгородской области оставляют свои мнения, замечания, обращения, жалобы по интересующим их вопросам. В течение 30 дней со дня обращения в ЧС организации и службы, которые были указаны в обращении, обязаны дать соответствующую справку – информацию по затрагиваемым вопросам. Необходимо отметить, что создание ЧС было направлено на выявление недобросовестных поставщиков, оказывающих различные услуги населению, а не на оценку результатов их деятельности.

Оценить деятельность различных белгородских государственных и муниципальных структур, организаций и предприятий на основе социальных сетей населению позволяет портал «Оценка населением эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления муниципальных образований области, предприятий и учреждений, осуществляющих оказание услуг населению муниципальных образований области», ссылка на который размещена на официальном сайте Губернатора и Правительства Белгородской области.

Портал направлен на формирование объективной картины об уровне удовлетворенности населения деятельностью органов МСУ, предприятий и учреждений, осуществляющих оказание услуг населению региона на основе системы электронного учета мнений граждан [10]. Пользователями портала могут быть: население региона, органы исполнительной власти, государственные органы, органы МСУ, предприятия и учреждения, осуществляющие оказание услуг населению региона. Портал содержит инструкцию по работе с опросными листами.

При голосовании на портале в части оценки деятельности руководителей пользователям предлагается выбрать критерий оценки в зависимости от сфер жизнедеятельности населения определенного муниципального образования. При выборе критерия можно ознакомиться с набором показателей и шкалой оценивания. После голосования по конкретному критерию можно выбрать следующий либо завершить оценку. Однако после голосования в данной электронной системе не предоставляется возможность проследить его результат, только просмотреть общие результаты оценки, а не отдельно взятых показателей, что отрицательно характеризует работу портала. Чтобы увидеть результаты голосования, необходимо выбрать рейтинги, критерии оценки, период голосования, муниципальное образование. Пользователям представляются: оценка выбранного критерия в зависимости от оценочной шкалы, уровень удовлетворенности среди других критериев и муниципальных образований, количество полученных оценок. Те сведения, которые представляются по итогам голосования, не показывают рейтинг каждого отдельного показателя среди выбранного критерия, а также не предоставляют возможность повторного голосования по выбранному критерию.

Необходимо отметить положительную сторону данной системы оценки, которая заключается в блокировке голосования одним и тем же пользователем по одному и тому же критерию дважды за день. Работа портала направлена на получение информации о результатах деятельности целой группы гражданских служащих (всего департамента, управления или отдела), поэтому немаловажным является размещение в сети критериев оценки отдельных сотрудников государственных органов, органов исполнительной власти, местного самоуправления.

На сегодняшний день указанный портал является единственным примером в Белгородской области оценки деятельности чиновников различных уровней населением региона с использованием технологии социальных сетей.

Для решения трудностей вокруг использования социальных сетей при оценке профессиональной деятельности государственных гражданских служащих необходимо разработать нормативно-правовую базу, регулирующую внедрение и использование Интернет-ресурсов и социальных сетей. Для этого должны быть определены основные категории групп должностей государственных гражданских служащих, работу которых будет оценивать население, требуемые ресурсы при внедрении социальных сетей, а также основные задачи, стоящие перед кадровыми службами.

Главной задачей является обеспечение получения объективной и своевременной информации о результатах профессиональной деятельности служащих

за определенный промежуток времени. Обращаем внимание, что необходимо официальное закрепление способов получения информации от населения. К таковым относятся:

1. Социологический опрос с обозначением количественных и качественных параметров на основе заданной шкалы оценивания, созданный на базе единого информационного портала. В соответствии с количеством проголосовавших респондентов будет определяться рейтинг каждого гражданского служащего.

2. Включенное наблюдение по типу «тайный покупатель», основанное на параметрах и критериях оцениваемой работы гражданских служащих населением, заранее инструктированным о правилах проведения данного наблюдения.

Технология оценки качества работы или продукта «тайный покупатель» позволяет проверить и оценить качество работы персонала организации с помощью мнений и оценок экспертов (специально приглашенных для этого), выступающих в роли обычных клиентов. Основная цель данной технологии – сопоставление заявленного качества продукта или работы с тем качеством, которое есть на самом деле. При организации проведения данной оценки необходимо разработать «оценочный бланк», в котором должны быть определены стандарты поведения, влияющие на качество работы.

Социологический опрос и наблюдение за качеством работы государственных гражданских служащих позволит собрать и провести анализ оценочных суждений населения об эффективности работы гражданских служащих, а также о качестве предоставления государственных и муниципальных услуг. Опрос сможет показать изменения мнений населения за определенные промежутки времени, степень информированности о работе чиновников, а также определить основные проблемы во взаимодействии населения с гражданскими служащими.

Возможно, что наилучшей системой рейтингования было бы использование обоих способов, так как в сочетании с традиционными оценочными технологиями (оценка со стороны коллег и руководства или оценка достигнутых показателей) можно получить более полную картину о государственном гражданском служащем и его профессиональных достижениях.

Также при использовании социальных сетей в оценке профессиональной деятельности необходимо учитывать личностные характеристики гражданских служащих, затраченное время на поиск решения проблемной ситуации, выбор вариантов решения отдельного вопроса или всей проблемы. Таким образом будет создана система показателей и критериев, позволяющих оценить профессионально-деловые, личностные качества служащего и результаты его работы общественностью, а также варианты выборки респондентов и сроки проведения опросов для минимизации рисков двойственности критериев и навязывания мнений. Отметим, что после завершения оценивания или «голосования» необходима обработка и интерпретация полученных результатов.

На основе разработанных показателей, обоснованных критериев и системы оценки возможно создание единого информационного сайта или портала с целью получения качественной оценки служебной деятельности государственных гражданских служащих Белгородской области.

Необходимо принять во внимание тот факт, что указом Президента РФ № 601 предусмотрено «установление особого порядка оплаты труда государственных гражданских служащих в зависимости от достижения показателей результативности профессиональной служебной деятельности». В связи с этим показатели и рейтинги результатов служебной деятельности гражданских служащих, полученные в результате анализа данных социальных сетей и сетевых сообществ, нужно учитывать при разработке должностных регламентов определенных групп и категорий должностей государственной гражданской службы, а также заранее информировать поступающих на государственную службу о возможной оценке их профессиональной деятельности общественностью и предусматривать введение данного пункта в служебный контракт.

Таким образом, внедрение технологий социальных сетей в практику работы государственных органов, органов исполнительной власти с целью обеспечения объективной оценки профессиональной деятельности гражданских служащих предполагает финансовые, технические и психологические методы поддержки. Для повышения результативности внедрения и использования социальных сетей необходимо:

1. Разработать нормативно-правовую базу, регламентирующую вопросы внедрения и использования в работе кадровых служб государственных органов, органов исполнительной власти общественной оценки на основе социальных сетей, в том числе внести изменения в существующие должностные регламенты, связанные с особым порядком оплаты труда на основе показателей эффективности деятельности и общественной оценки на основе социальных сетей.

2. Определить основные способы получения информации от населения. Ими могут выступать: социологический on-line опрос, а также технология «тайный посетитель» на основе разработанных показателей и критериев оценки с обозначением «квоты» респондентов, имеющих право на голосование.

3. Для минимизации психологических трудностей как у государственных гражданских служащих, так и у населения следует предусмотреть проведение консультаций в режиме реального времени для подготовки к внедрению технологий социальных сетей в рамках оценивания деятельности чиновников. Речь идет о пресс-конференциях, совещаниях, на которых каждый участник социальной сети сможет подготовить и задать вопрос, а чиновник – дать на него ответ.

Считаем необходимым публиковать полученные результаты оценки на разработанном для этих целей информационном портале или на существующем портале «Оценка населением эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления муниципальных образований области, предприятий и учреждений, осуществляющих оказание услуг населению муниципальных образований области».

Список литературы

1. *Бондаренко Е.* Социальные сети как инструмент развития: виды и возможности [Электронный ресурс]. URL: <http://www.trainings.ru/library/articles/?id=10067> (дата обращения: 23.03.2014).

2. *Валинуров И.* Подбор сотрудников через социальные сети [Электронный ресурс]. URL: <http://hr-portal.ru> (дата обращения: 11.04.2014).
3. *Климентьев В.* Социальные сети: от реальности к веб-сервису [Электронный ресурс]. URL: <http://lmatrix.ru> (дата обращения: 11.04.2014).
4. *Концепция* реформирования системы государственной службы Российской Федерации [Электронный ресурс]: утв. Президентом Рос. Федерации от 15 авг. 2001 г. № Пр-1496. URL: <http://iv.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm> (дата обращения: 25.04.2014).
5. *Методический* инструментарий по внедрению системы комплексной оценки профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих (включая общественную оценку) [Электронный ресурс]: материалы М-ва труда и соц. защиты населения Рос. Федерации. URL: <http://rosmintrud.ru.ru> (дата обращения: 09.03.2014).
6. *О государственной* гражданской службе Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=161253> (дата обращения: 30.04.2014).
7. *О проведении* аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации [Электронный ресурс]: указ Президента Рос. Федерации от 01 февр. 2005 г. № 110. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=160474> (дата обращения: 30.04.2014).
8. *О проведении* аттестации государственных гражданских служащих [Электронный ресурс]: распоряжение губернатора Белгор. обл. от 7 нояб. 2006 г. № 936-р. URL: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW404;n=35029> (дата обращения: 02.03.2014).
9. *Об основных* направлениях совершенствования системы государственного управления [Электронный ресурс]: указ Президента Рос. Федерации от 07 мая 2012 г. № 601. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_129336/ (дата обращения: 30.04.2014).
10. *Оценка* населением эффективности деятельности руководителей [Электронный ресурс]: офиц. сайт губернатора и правительства Белгор. обл. URL: <http://ocenka.belregion.ru> (дата обращения: 05.03.2014).
11. *Тонкин С.* Корпоративные социальные сети как инструмент для поиска талантливых сотрудников [Электронный ресурс]. URL: <http://www.hr-portal.ru/comment/46745> (дата обращения: 19.05.2014).

Получено 28.05.2014

References

1. Bondarenko, E. (2008), “*Social networks as an instrument for development: types and opportunities*”, [Online], available at: <http://www.trainings.ru/library/articles/?id=10067> (Accessed 23 March 2014).
2. Valinurov, I. (2011), “*Employee recruiting through social networks*”, [Online], available at: <http://hr-portal.ru> (Accessed 11 April 2014).
3. Klimentiev, V. (2011), “*Social networks: from reality to a web service*”, [Online], available at: <http://lmatrix.ru> (Accessed 11 April 2014).

4. Garant (2001), *Koncepciya reformirovaniya sistemy gosudarstvennoj sluzhby Rossijskoj Federacii* [The concept of civil service system reform of the Russian Federation]: approved by President of Russia no. PR-1496 dated 15 August 2001, available at: <http://iv.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm> (Accessed 25 April 2014).

5. The official site of the Ministry of Labour and Social Protection of the Russian Federation (2013), *Metodicheskij instrumentarij po vnedreniyu sistemy kompleksnoj ocenki professional'noj sluzhebnoj deyatel'nosti gosudarstvennyx grazhdanskix sluzhashhix (vklyuchaya obshhestvennyu ocenku)* [Methodological instruments for the implementation of a comprehensive assessment of professional activity of civil servants (including public assessment)], available at: <http://rosmintrud.ru.ru> (Accessed 9 March 2014).

6. ConsultantPlus (2004), *O gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhbe Rossijskoj Federacii* [On civil service of the Russian Federation]: Federal Law no. 79-FZ dated 27 July 2004, available at: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=161253> (Accessed 30 April 2014).

7. ConsultantPlus (2004), *O provedenii attestacii gosudarstvennyx grazhdanskix sluzhashhix Rossijskoj Federacii* [On validation of civil servants of the Russian Federation]: Presidential Executive Order no. 110 dated 1 February 2005, available at: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=160474> (Accessed 30 April 2014).

8. ConsultantPlus (2006), *O provedenii attestacii gosudarstvennyx grazhdanskix sluzhashhix* [On validation of civil servants]: Order of Belgorod region governor no. 936-r dated 7 November 2006, available at: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW404;n=35029> (Accessed 2 March 2014).

9. ConsultantPlus (2006), *Ob osnovnyx napravleniyax sovershenstvovaniya sistemy gosudarstvennogo upravleniya* [On main directions of improving governance]: Presidential Executive Order no. 610 dated 7 May 2012, available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_129336/ (Accessed 30 April 2014).

10. The official site of the Governor and the Government of Belgorod region (2014), *Ocenka naseleniem e'ffektivnosti deyatel'nosti rukovoditelej* [Public assessment of public managers' effectiveness], available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_129336/ (Accessed 5 March 2014).

11. Tonkin, S. (2013), "Corporate social networks as an instrument to search for talented employees", [Online], available at: <http://www.hr-portal.ru/comment/46745> (Accessed 19 May 2014).

ASSESSMENT OF PROFESSIONAL ACTIVITY OF CIVIL SERVANTS IN THE BELGOROD REGION BY MEANS OF SOCIAL NETWORKING SERVICES

Viktor M. Zakharov

Federal State Autonomous Educational Institution of Higher Professional Education
"Belgorod National Research University", 85 Pobedy str., Belgorod, 308015, Russia
E-mail: zakharov@bsu.edu.ru

Galina A. Filimonova

*Federal State Autonomous Educational Institution of Higher Professional Education
«Belgorod National Research University», 85 Pobedy str., Belgorod, 308015, Russia
E-mail: filimonovaga29@mail.ru*

The article is devoted to the issues of introducing social networking services into work of executive authorities, government bodies of the Belgorod region with the aim of increasing the efficiency of the regional civil servants' professional activity.

Key words: civil servant; assessment of professional activity; social networking services; performance indicators



ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ

УДК 338.22(470.56)

Е.А. КУКУШКИНА, магистрант 2 курса

ФБГОУ ВПО «Оренбургский государственный институт менеджмента»,
г. Оренбург, ул. Волгоградская, 16

ведущий специалист-эксперт

Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по
Оренбургской области, г. Оренбург, ул. Туркестанская, 15
Электронный адрес: ea_kukushkina@mail.ru

**Е.Н. СУРЕНКО, к.экон.н., доцент кафедры государственного управления
и истории**

ФБГОУ ВПО «Оренбургский государственный институт менеджмента»,
г. Оренбург, ул. Волгоградская, 16

Электронный адрес: vodoleidirector@mail.ru

О РАЗВИТИИ СИСТЕМЫ СТАТИСТИЧЕСКОГО НАБЛЮДЕНИЯ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ МАЛЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ В ОРЕНБУРГСКОЙ ОБЛАСТИ

Успехи российской экономики и повышение ее конкурентоспособности во многом зависят от эффективности и планомерности развития сектора малого бизнеса. Для осуществления эффективного планирования и успешной реализации социально-экономических программ поддержки малого бизнеса государству необходимо располагать результатами объективной оценки состояния данного сектора экономики. Оптимальный способ – проведение статистических наблюдений за малым бизнесом.

В данной статье отражена история развития системы статистического наблюдения за деятельностью малых предприятий в Оренбургской области.

Ключевые слова: статистическое наблюдение; малое предприятие; малый бизнес; статистика малых предприятий; Оренбургская область

Современная история существования малого бизнеса ведет отсчет с кооперативного движения, которое пережило кратковременный бум после принятия закона «О кооперации в СССР» в 1988 г. В 1990 году было разработано законодательство о малых предприятиях, которое открыло дорогу формированию малого бизнеса. На начальном этапе проводимых в нашей стране реформ (начало 90-х гг. прошлого века) этот сектор экономики развивался очень динамично. До принятия федерального закона от 14 июня 1995 г. № 88-ФЗ «О госу-

дарственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации» в число малых предприятий входили юридические лица различных организационно-правовых форм и форм собственности (включая государственную и муниципальную), которые имели дифференцированную по отраслям среднесписочную численность работников.

В это время в практике статистического наблюдения за становлением и развитием малых предприятий, начиная с отчета за 1991 г., была разработана и утверждена единая статистическая форма отчетности № КМП. С углублением реформ, проведением серьезных изменений в структуре экономических отношений и собственности под влиянием приватизации, созданием многоукладной экономики, ростом количества хозяйствующих субъектов различных организационно-правовых форм отслеживать вновь созданные малые предприятия становилось все труднее.

Начиная с 1993 г. статистическим наблюдением были охвачены все малые предприятия, обследование которых происходило ежеквартально. Формирование статистики малых предприятий с самого начала организации этой работы предусматривало упрощенный порядок представления отчетности: ограничение количества форм и показателей отчетности и одновременно переход преимущественно к квартальной отчетности. Утвержденная специализированная форма № МП (годовая) содержала ограниченное количество основных показателей.

В конце 1993 – начале 1994 гг. были приняты меры по разработке и внедрению в практику методики, позволяющей производить дорасчеты статистических показателей, характеризующих численность работников по видам занятости (на условиях первичной и вторичной занятости), уровень заработной платы, производство товаров и услуг, результаты финансовой деятельности, капитальные вложения и другие данные по неучтенному кругу предприятий [5].

Специализированные формы статистической отчетности (№ 1-КМП, 1-МП, МП), содержащие ограниченный перечень основных экономических показателей, были ориентированы главным образом на характеристику ресурсного потенциала малых предприятий и результативность его использования. Сам традиционный способ сбора информации с помощью системы обязательной сплошной государственной статистической отчетности оказался недостаточно приемлем для организации наблюдения за субъектами этой деятельности.

По данным статистического исследования в 1995 г. в Оренбургской области насчитывалось 13617 малых предприятий с численностью работников 90,9 человека. Доля работавших на малых предприятиях составляла 10,1% от общей численности занятых на предприятиях и в организациях области. Одной из особенностей малого бизнеса в этот период являлось привлечение работников на условиях совместительства, договоров подряда и других договоров гражданско-правового характера. В 1995 году их численность составляла 32 тыс. чел. Торговля и общественное питание занимали доминирующее положение в сфере малого предпринимательства. Этой деятельностью были охвачены около 70% хозяйствующих субъектов данного типа, на которых

было занято более половины работников малого бизнеса. Удельный вес строительных организаций в общей структуре малых предприятий на том этапе составлял 7,5%, предприятий, занятых производством промышленной продукции – около 7,0% [1].

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации с 1996 г. мониторинг малых предприятий осуществляется органами статистики по упрощенной программе на выборочной основе.

Наряду с выборочным наблюдением за деятельностью малых предприятий проводятся периодические переписи с целью учета изменений, происходящих в развитии системы статистических наблюдений за деятельностью малых предприятий, состоянии их экономического потенциала, а также получения информации об основных проблемах развития этого сектора экономики.

Так, в первом полугодии 2000 г. областным комитетом государственной статистики по Оренбургской области было осуществлено инициативное сплошное обследование малых предприятий по итогам их работы за 1999 г. Целью обследования являлось получение полного и достоверного перечня малых предприятий со сведениями об осуществляемых ими видах деятельности, о производстве конкретных видов товаров и услуг, которые невозможно получить выборочным методом. Отрабатывались схема проведения обследования, технология сбора и обработки информации, системы межведомственного взаимодействия.

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации в 2001 г. на территории области было проведено сплошное обследование малых предприятий по итогам работы за 2000 г. В результате была получена информация от 4 876 малых предприятий.

В период с 2000 по 2004 г. наблюдалась тенденция сокращения количества малых предприятий промышленности на 15,7% и строительства на 10,6%. Наиболее благоприятным этот период оказался для развития малых предприятий транспорта и связи, их количество выросло на 45,5% и 40,9% соответственно.

В развитии малого предпринимательства с 2005 по 2007 г. наблюдалась определенная стабильность структуры предприятий данного типа по видам экономической деятельности. На этом этапе получили развитие такие виды экономической деятельности, как финансовая, деятельность гостиниц и ресторанов, а также операции с недвижимым имуществом, арендой и предоставлением услуг.

Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ установил новые критерии отнесения хозяйствующих субъектов к субъектам малого предпринимательства и ввел понятия «среднее предприятие», «малое предприятие», «микропредприятие». Во исполнение данного закона было принято постановление Правительства Российской Федерации от 16 февраля 2008 г. № 79 «О порядке проведения выборочных статистических наблюдений за деятельностью субъектов малого и среднего предпринимательства», которым установлен Порядок проведения выборочных статистических наблюдений.

Принятие таких важных нормативных документов потребовало не только изменения алгоритмов идентификации субъектов малого и среднего предпри-

нимательства в Статистическом регистре, но и пересмотра организации текущих статистических наблюдений в данном секторе экономики.

В результате проделанной работы была создана система статистических наблюдений, в основе которой находятся обследования по унифицированным формам федерального статистического наблюдения применительно к различным типам организаций и согласуемые с ними специализированные обследования.

Эта система позволила сформировать основные статистические показатели, характеризующие общие параметры деятельности всего сектора малого и среднего предпринимательства и его отдельных категорий, а также показатели, характеризующие особенности деятельности предприятий в отдельных секторах и видах экономической деятельности.

Для реализации системного подхода к статистике малого и среднего бизнеса были пересмотрены действующие формы федерального статистического наблюдения, разработан ряд новых специализированных обследований, которые были введены в действие в 2008 г.

Изменение совокупностей субъектов малого предпринимательства потребовало значительных изменений информационной базы для формирования отдельных показателей до полного круга.

С 1 января 2010 г. вступила в силу ч. 2 ст. 5 федерального закона от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», согласно которой сплошные статистические наблюдения за деятельностью субъектов малого и среднего предпринимательства проводятся один раз в пять лет [3].

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2009 г. № 201-р Росстату было поручено в целях информационного обеспечения разработки базовых таблиц «затраты – выпуск» провести во II квартале 2011 г. (по итогам 2010 г.) сплошное федеральное статистическое наблюдение за деятельностью субъектов малого и среднего предпринимательства. Для проведения наблюдения были разработаны единовременные формы отдельно для малых предприятий – юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Система статистического наблюдения за деятельностью субъектов малого и среднего предпринимательства, формируемая путем проведения сплошных наблюдений (1 раз в 5 лет, начиная с 2011 г.) и выборочных обследований в межпереписной период, позволяет наиболее точно отражать динамику и основные направления развития этого сектора российской экономики.

По данным сплошного наблюдения в 2010 г. в Оренбургской области насчитывалось 18826 предприятий и 50895 индивидуальных предприятий. Доминирующая часть была сосредоточена в оптовой и розничной торговле – 5967 единиц (31,7%). Число замещенных рабочих мест по области в субъектах малого предпринимательства составило 159484 чел. и 87824 чел. – индивидуальные предприниматели [4].

В настоящее время перечни субъектов малого предпринимательства, подлежащих выборочному статистическому наблюдению, ежегодно определяются Федеральной службой государственной статистики на основе представи-

тельной (репрезентативной) выборки по видам экономической деятельности по Оренбургской области.

Выборочные статистические наблюдения проводятся путем ежегодных обследований деятельности малых предприятий и ежегодных обследований деятельности микропредприятий [3].

По данным ежеквартальных обследований малое предпринимательство является заметным явлением в экономике Оренбургской области. На конец 2013 г. в области насчитывалось 18892 малых предприятий (2245 – малых предприятий и 16647 – микропредприятий), что на 4,6% выше соответствующего показателя 2012 г. Число замещенных рабочих мест работниками списочного состава, совместителями и лицами, выполнявшими работы по договорам гражданско-правового характера, составило 145,5 тыс. Доля количества малых предприятий Оренбургской области в Приволжском федеральном округе в 2012 г. составила 5,0% [2].

Имеет место неравномерность развития малых предприятий по видам деятельности. Преобладание числа таких предприятий отмечено в сфере оптовой и розничной торговли; ремонта автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования, что иллюстрирует небольшое желание предпринимателей заниматься производственным бизнесом, но стремление вкладывать средства и работать в сфере быстрой окупаемости и меньшего риска.

На основе данных, полученных при проведении статистических наблюдений за этим сектором экономики, становится возможным осуществлять планирование, принятие и реализацию политико-управленческих решений в области поддержки малого бизнеса.

Список литературы

1. *Вопросы статистики*: науч.-информ. журн. / Информ.-издат. центр «Статистика России». М., 2013. № 11. 88 с.
2. *Малый и средний бизнес в Оренбургской области*: стат. обзорение / Террит. орган Федер. службы гос. статистики по Оренбург. обл., Оренбург, 2012. 49 с.
3. *О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации* [Электронный ресурс]: федер. закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_157188/ (дата обращения: 14.07.2014).
4. *Основные показатели деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства в Оренбургской области за 2010 год*: экспресс-информация / Террит. орган Федер. службы гос. статистики по Оренбург. обл., Оренбург, 2012. 9 с.
5. *Статистика Оренбургского края*: стат. ежегодник / Террит. орган Федер. службы гос. статистики по Оренбург. обл., Оренбург, 2010. 269 с.

Получено 17.05.2014

References

1. *Voprosy statistiki: nauchno-informatsionnyi zhurnal* [Statistical Studies: scientific-informational journal] (2013), no. 11, Information and publishing center "Statistics of Russia", Moscow, Russia, 88 p.
2. *Malyj i srednij biznes v Orenburgskoj oblasti: statisticheskoe obozrenie* [Small and medium business in Orenburg region: statistical review] (2012), Territorial body of the Federal State Statistics Service of Orenburg region, Orenburg, Russia, 49 p.
3. ConsultantPlus (2007), *O razvitii malogo i srednego predprinimatel'stva v Rossijskoj Federacii* [On small and medium enterprises development in the Russian Federation]: Federal Law no. 209-FZ dated 24 July 2007, available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_157188/ (Accessed 14 July 2014).
4. *Osnovnye pokazateli deyatelnosti sub"ektov malogo i srednego predprinimatel'stva v Orenburgskoj oblasti za 2010 god: e'kspress-informaciya* [Key indicators of small and medium enterprises in Orenburg region in 2010: Express Information] (2012), Territorial body of the Federal State Statistics Service of Orenburg region, Orenburg, Russia, 9 p.
5. *Statistika Orenburgskogo kraja: statisticheskij ezhegodnik* [Statistics of Orenburg region: Statistical Yearbook] (2010), Territorial body of the Federal State Statistics Service of Orenburg region, Orenburg, Russia, 269 p.

ON THE DEVELOPMENT OF THE SYSTEM OF STATISTICAL MONITORING OF SMALL BUSINESS ACTIVITIES IN THE ORENBURG REGION

Ekaterina A. Kukushkina

Federal State-funded Educational Institution of Higher Professional Education "Orenburg State Institute of Management", 16 Volgogradskaya str., Orenburg, 460038, Russia

*Territorial body of the Federal State Statistics Service of Orenburg region, 15 Turkestanskaya str., Orenburg, 460024, Russia
E-mail: ea_kukushkina@mail.ru*

Elena N. Surenko

*Federal State-funded Educational Institution of Higher Professional Education "Orenburg State Institute of Management", 16 Volgogradskaya str., Orenburg, 460038, Russia
E-mail: vodoleidirector@mail.ru*

The success of the Russian economy and its competitiveness largely depend upon the effectiveness and balanced development of the SME sector. Further progress is impossible without objective assessment of the current state of the domestic small business. Thus, statistical monitoring of this economic sector is a necessary factor. On the basis of the results obtained, efficient planning and successful implementation of socio-economic programs can be carried out. The article covers the history of development of the system of statistical monitoring of small business activities in the Orenburg region.

Key words: statistical monitoring; small enterprise; small business; small business statistics; Orenburg region

УДК 631.145:338.24

Л.Е. КРАСИЛЬНИКОВА, к.экон.н., доцент, декан факультета экономики, финансов и коммерции
ФГБОУ ВПО «Пермская государственная сельскохозяйственная академия им. Д.Н. Прянишникова», ул. Петропавловская, 23
Электронный адрес: krasilnikova@pgsha.ru

А.Н. ПЫТКИН, д.экон.н., профессор, директор
Пермский филиал ФГБУН «Институт экономики Уральского отделения РАН», г. Пермь, ул. Ленина, 13а
Электронный адрес: pfe@mail.ru

ОСНОВНЫЕ ФАКТОРЫ РАЗВИТИЯ АГРОПРОМЫШЛЕННОГО КОМПЛЕКСА

Современный АПК включает в себя отрасли животноводства и растениеводства, предприятия по переработке и реализации сельскохозяйственной

В статье рассматриваются системные проблемы в управлении агропромышленным комплексом (далее – АПК) России. Исследованы современные тенденции в развитии аграрного производства страны. Отмечается дисбаланс развития современного АПК. Выделены факторы положительного и негативного воздействия на развитие АПК России.

Ключевые слова: аграрная экономика; агропромышленный комплекс; агроменеджмент; сельхозпроизводство; управление АПК

продукции и сырья, а также организации сельского машиностроения. Сложность и разноплановость структуры АПК обуславливает специфику, которую необходимо учитывать при организации сельскохозяйственной деятельности в стране и регионах.

Характерные особенности ведения аграрного производства, их отличия от других сфер материального производства формируются благодаря изменениям природно-климатических условий в различные периоды, неэластичности спроса и предложения на сельскохозяйственную продукцию в сравнении с продукцией других секторов экономики. Такие факторы прямо пропорционально сказываются на ритмичности и эффективности работы сельскохозяйственных товаропроизводителей, их возможностей развития кооперации и взаимодействия с различными инфраструктурными организациями, обслуживающими АПК (кредитные учреждения, лизинговые компании, страховые фонды и т.д.).

Следует отметить, что исторически в России, как и практически во всех странах, аграрное производство было той отраслью, в которой формировалась начальное общественное разделение труда. Излишек полученных продуктов питания сверх собственных потребностей индивидуумов, их получающих, дал возможность обмена на другие предметы труда, что сформировало предпосылки для дальнейшего развития общественных отношений. Так, в XIX веке философами определялось, что наряду с необходимым условием обеспечения жизнедеятельности непосредственных аграриев сельскохозяйственное производство являлось и основой всякого производства вообще [2, с. 184-185].

Современная специфика сложившихся в России сельскохозяйственных отношений обусловлена в определяющей степени теми процессами, которые наблюдались в стране на протяжении прошлого века. Так, именно в тот период основу агропроизводства составляли такие формы организации хозяйственной деятельности, как коллективные хозяйства (колхозы) и советские хозяйства (совхозы), а также менее широко представленные сельскохозяйственные артели, коммуны и др.

Процессы формирования таких коллективных форм ведения сельскохозяйственного производства сложились в ходе длительных и часто драматических преобразований и переустройств сельской местности в период после становления советской власти на территории бывшей Российской империи. Практически сразу после Октябрьской революции 1917 года был принят Декрет о земле, на основании которого проведена национализация земли и перевод ее в категорию общенародной собственности. Земли, принадлежащие дворянству, были распределены между крестьянами (объединенными в 30-е года XX в. в колхозы), а частично переданы вновь образуемым совхозам.

В последующие периоды совхозы формировались по решению органов государственной власти на свободных землях, а также путем реорганизации колхозов, что приобрело особенно массовый характер в 60-х годах прошлого века, когда органы государственной власти пытались осуществить значительные реформы в сельском хозяйстве страны, направленные на повышение эффективности аграрной экономики.

К концу советского периода в стране практически все производство сельскохозяйственной продукции осуществлялось колхозами и совхозами, а также личными подсобными хозяйствами и дачными кооперативами, в которых обеспечивалась значительная доля индивидуальных потребностей населения, в первую очередь в овощах и молочных продуктах.

Колхозы и совхозы, на долю которых приходилось 75% валовой продукции АПК СССР, являлись базисом социальных и экономических процессов в сельской местности и центрами перераспределительных общественных отношений, а эффективность их определялась, в значительной степени, компетентностью руководителей, их умением «вхождения во власть».

При этом в существовавшей организационно-структурной системе сельскохозяйственного производства труженикам гарантировалась полная занятость и стабильность в получении денежных средств, а также конституционные права на бесплатное и доступное образование и здравоохранение.

Ресурсы сельскохозяйственных организаций позволяли осуществлять поддержку населения сельской местности в развитии приусадебного хозяйства, в том числе техникой, семенами. При этом наблюдался такой парадокс в ценообразовании, когда низкая государственная розничная цена на хлеб и неразвитость производства концентрированных кормов позволяли сельским жителям кормить домашний скот и птицу хлебобулочными изделиями.

Такие перекосы формировали зависимость советской экономики от экспорта пшеницы из США и Канады и демонстрировали косность органов государственного управления и планирования, их неспособность адекватно оценивать обстановку, развивать кормопроизводство и осуществлять поставку более дешевого фуражного зерна из-за рубежа, а также дотировать сельских жителей на приобретение последнего.

Определяя место колхозно-совхозного строя дореформенной формации сельской жизни, можно согласиться в оценке, что, по своей сути, этот институт исполнял интегрирующую роль, в том числе в определении поведения социума, предсказуемости и определенности во временном ракурсе, при этом создавались возможности для более или менее достойного существования населения посредством инструментов обеспечения, распределения и перераспределения в интересах достижения социального равенства [1]. Именно в таких общественных формах хозяйства формировались новые и обновлялись действующие институты сельских территорий, определяя направления и тенденции развития как аграрного производства, так и социальной жизни села.

В современном АПК России, помимо непосредственных производителей различных организационно-правовых форм собственности, формирующих отрасли сельского хозяйства, отдельный блок образуют хозяйственные организации, которые непосредственно не производят сельхозпродукцию, но при этом технологически, а также экономически напрямую связаны с аграрным производством. Этот блок организует производственную инфраструктуру АПК и включает в себя технологический и технический сервис сельскохозяйственных организаций и предприятий, переработку сельхозсырья и продукции, ее доведения до непосредственного потребителя, включая заготовку, логистику и реализацию, а также сельскохозяйственное машиностроение.

Данный инфраструктурный блок в совокупности с блоком непосредственных сельскохозяйственных производителей формирует общесистемную структуру АПК как на уровне регионов, так и страны в целом.

В связи с тем, что инфраструктурные организации после 1991 г. были приватизированы и акционированы, функции соответствующего отраслевого управления были переданы в ведение Минсельхоза России.

Новые формы производственных связей, получивших распространение в последние годы, определили функции Минсельхоза России, в том числе в вопросах организации лизинга, кредитного финансирования, субсидирования сельскохозяйственных организаций из бюджетных средств.

В современной России имеют место радикально отличающиеся друг от друга формы экономических отношений по регулированию жизнедеятельности аграриев, перемещению ресурсных средств и социальных благ в сельских территориях. К таким формам мы относим:

- бюджетное перераспределение национального богатства в виде субвенций, траншей местным и региональным бюджета;
- субсидирование непосредственных агропромышленных товаропроизводителей, в том числе на приобретение исходных материалов (семян, молодняка), горюче-смазочных материалов (ГСМ), техники и т.д., а также льготное кредитование и лизинговые преференции;
- собственно рыночные механизмы и инструменты регулирования экономических отношений между всеми субъектами АПК.

Мировой опыт эволюции государственных экономик подтверждает мнение о том, что устойчивость в целях, стабильная преемственность институциональной среды общества с большей вероятностью формируются базисной институциональной структурой, играющей, по сути, интегрирующую роль

для различных внутринациональных институтов и обуславливающей соответствующий тип социально-экономической системы. При этом для одних государств такие функции исполняют рыночные инструменты и механизмы, для других – системы перераспределения денежных средств и ресурсов различного вида, для третьих – системы взаимопомощи и взаимобмена между различными секторами экономической деятельности и социальными структурами общества.

Необходимо отметить, что в годы трансформации плановой экономики в рыночную в России эволюция сельских территорий и их институтов осуществлялась под эгидой принципов устойчивого развития как паритетности социально-экономических и экологических критериев. В то же время проведенная в авральные сроки трансформация советской системы сельского производства, заключающаяся в масштабной ликвидации форм коллективного хозяйствования и ухода государства из сельской экономики, привела к катастрофическим потерям как основных фондов (земель сельскохозяйственного значения), так и материальной базы, которые обеспечивают все экономические и социальные процессы сельских территорий.

По сути, АПК стал представлять собой, с одной стороны, основу для выживания трети населения России посредством перераспределения ранее созданных материальных ценностей и имеющихся природных ресурсов, а с другой стороны, объект для бизнеса, в значительной мере спекулятивного, часто приходящего в аграрный сектор с целью зарабатывания «быстрых» денег.

Именно в противоречии таких подходов и интересов, по нашему мнению, заложена та деструктивная ситуация, которая не позволяет до настоящего времени сформировать результативную институциональную структуру. Дисбалансированность современного АПК в условиях конкурентной среды является фактором, усугубляющим риски и неопределенности сельской общественной системы [3].

Авторское видение современных факторов положительного и негативного воздействия на развитие АПК России представлено в таблице.

Таблица

Основные факторы развития АПК России в современных условиях

Факторы положительного воздействия	Факторы негативного воздействия
<i>1</i>	<i>2</i>
Территориальное разнообразие природно-климатических условий для развития агропроизводства	Высокая стоимость материально-технических ресурсов, электроэнергии и ГСМ для сельхозпроизводителей
Имеющиеся организационные и экономические предпосылки развития АПК	Дефицит трудовых кадров, позволяющих осуществлять внедрение новых технологий в аграрное производство
Инновационная открытость АПК, появление аграрных технопарков и бизнес-инкубаторов	Низкий технико-технологический уровень агропроизводства, стагнация сельского машиностроения и сферы производственного обслуживания АПК

1	2
Государственная политика поддержки социально-экономического развития сельских территорий и непосредственных агропроизводителей, ограничение импорта сельхозпродукции, сырья и продовольствия	Дифференциация агропроизводителей на лидеров и аутсайдеров, обусловленная различной доходностью хозяйственной деятельности, сохраняющаяся тенденция ликвидации агропредприятий
Наличие потенциальных зарубежных рынков сбыта для конкурентоспособной отечественной сельскохозяйственной продукции	Нарастающий разрыв между доходами сельского и городского населения, обеспеченностью социальными благами и инфраструктурой
Интеграция российского АПК в глобальные мировые рынки сырья и продовольствия	Неразвитая инфраструктура аграрного рынка, возрастающая монополизация крупных торговых сетей

Формирование новой парадигмы развития АПК должно базироваться на существующих моделях социально-экономического развития регионов и страны. В основу модели управления устойчивым развитием АПК должны быть положены принципы государственного регулирования социально-экономических процессов, «сочетания» административного воздействия и рыночных механизмов, поддержания развития малого предпринимательства и социальная защита малоимущих слоев местного населения. Комплексная реализация таких принципов наряду с правильно выбранными инструментами управления может обеспечить эффективное удовлетворение экономических интересов населения в совокупности с повышением результативности хозяйствующих субъектов аграрного производства.

Реализация задач повышения эффективности АПК невозможна без выработки и осуществления мер социальной направленности по адаптации к новым реалиям конкурентной среды сельского социума. Эти задачи требуют выработки современных концептуальных подходов в части определения соответствующих индикаторов, позволяющих сравнивать количественные и качественные изменения уровня жизнедеятельности местного населения, в том числе в таких сферах, как участие в аграрных процессах, обеспеченность социальными услугами, психологическая устойчивость к преобразованиям.

Подводя итоги, отметим, что становление и развитие рыночных отношений в России не только вызвали кардинальные изменения в самом АПК, но и повлекли существенные изменения в структуре управления сельскими территориями как на региональном и муниципальном уровнях, так и государства в целом. Дальнейшие исследования тенденций развития в АПК сформируют новое экономическое видение организации сельхозпроизводства и определят направления совершенствования управления развитием АПК, в том числе в вопросах структурной перестройки и модернизации агроменеджмента на федеральном, региональном и местном уровнях.

Список литературы

1. Киселев С.В. Сельская экономика. М.: Инфра-М, 2010. 572 с.
2. Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. Т. 25, ч. II. М.: Гос. изд-во полит. лит., 1962. 551 с.
3. Пыткин А.Н., Баландин Д.А. Характерные особенности развития регионального агропрома в условиях ВТО // Вестн. Перм. ун-та. Сер.: Экономика. 2014. Вып. 2. С. 87-97.

Получено 15.11.2014

References

1. Kiselev, S.V. (2010), *Sel'skaya e'konomika* [Rural economy], Infra-M, Moscow, Russia, 572 p.
2. Marx, K. and Engels, F. (1962), *Sochineniya. Tom 25, chast'II* [Compositions. Vol. 25, part 2], Gosudarstvennoe izdatel'stvo politicheskoy literatury, Moscow, Russia, 551 p.
3. Pytkin, A.N. and Balandin, D.A. (2014), "Characteristics of development of regional agricultural industry in the WTO", *Vestnik Permskogo universiteta. Seriya e'konomika*, no. 2, pp. 87–97.

THE BASIC FACTORS OF AGRO-INDUSTRIAL COMPLEX DEVELOPMENT

Lyudmila E. Krasilnikova

Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Professional Education
"Perm State Agricultural Academy by academician D.N.Pryanishnikov", 23 Petropavlovskaya
str., Perm, 614990, Russia
E-mail: krasilnikova@pgsha.ru

Aleksander N. Pytkin

Perm Branch of the Institute of Economics, Ural Division of the Russian Academy of Sciences,
13a Lenin str., Perm, 614000, Russia
E-mail: pfe@mail.ru

The article deals with the systemic problems in Russia's agro-industrial complex management. Current trends in the development of the country's agriculture are investigated. Imbalance in the development of the modern agro-industrial complex is pointed out. Factors of positive and negative influence on Russia's AIC development are specified.

Key words: agrarian economy; agro-industrial complex; agro-management; agricultural production; AIC management

ТРАНСФОРМАЦИЯ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ СТРУКТУРЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ СЛУЖБЫ БАНКА В ПРОЦЕССЕ ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ФУНКЦИЙ ПРАВОВОЙ ПОДДЕРЖКИ¹

В статье описаны возможности трансформации организационной структуры юридической службы в коммерческом банке с помощью централизации функций правовой поддержки. Рассмотрен опыт отечественного банка в этом направлении, а также причины, подтолкнувшие банк к трансформации структуры юридической службы, проблемы, с которыми организация столкнулась в ходе реализации изменений, определены преимущества централизации функций юридической службы в банке.

Ключевые слова: коммерческий банк; юридическая служба; правовое обеспечение; организационная структура; централизация функций

Введение

Современные организации в условиях острой конкуренции вынуждены сосредотачивать силы на ключевых направлениях своей деятельности. В целях повышения эффективности организации идут на отказ от непрофильных функций, которые не имеют ценности для клиента, а значит, не могут быть трансформированы в прибыль. В подобных случаях, как правило, функции передаются на аутсорсинг либо

оптимизируются. В первом случае функции передаются на внешнее управление в аутсорсинговую компанию, во втором – в процессе оптимизации дорабатываются для того, чтобы повысить производительность труда сотрудников, реализующих эти функции, унифицировать их деятельность, снизить затраты организации (на оплату труда, рабочие места и т.п.) [3]. Из организационной структуры могут исчезать целые подразделения, исчезает необходимость держать в штате лишних сотрудников, в связи с максимизацией производительности труда каждого. Организация получает возможность сконцентрировать свои усилия на ключевых бизнес-направлениях деятельности, не распыляя имеющийся потенциал.

Однако рыночная экономика показывает, что универсальных рычагов увеличения эффективности нет, инструменты, которые работают в одних условиях, в других могут дать сбой и повлечь за собой негативные последствия. Достаточно сложно оценить эффективность решения о внесении изменений в деятельность организации и ее подразделений, без учета того, что произойдет после их реализации. Именно этой проблеме посвящена данная статья, в кото-

¹ Работа проведена при финансовой поддержке Министерства образования и науки РФ в рамках государственного задания вузам в части проведения научно-исследовательских работ на 2014-2016 гг., проект № 2378 «Инновационные методы управления экономикой и формирования человеческого капитала в развитии социально-экономических, трудовых и предпринимательских отношений».

рой будут проанализированы возможности централизации функций юридической службы в коммерческом банке и трансформации ее организационной структуры.

В настоящее время эффективная работа юридического подразделения является важной задачей для любой кредитной организации, так как рост объемов предоставляемых услуг по кредитованию юридических и физических клиентов зачастую приводит к ухудшению качества кредитного портфеля. Успех работы банка с проблемной задолженностью во многом зависит от качественной и слаженной работы сотрудников юридической службы. Юристы, их знания, навыки и опыт – едва ли не самый главный источник снижения уровня просроченной задолженности в банке.

Однако, как показывает практика, только работой с проблемной задолженностью круг задач юристов банка не ограничивается. Значительную часть их рабочего времени занимает консультирование коллег, правовое сопровождение сделок, подготовка внутренних нормативных документов и т.д.

В силу этого особую важность и практическую значимость приобретает повышение эффективности управления юридическим подразделением в банке, фокус его деятельности на ключевых бизнес-процессах, устранение факторов, которые размывают функции юристов в банке, снижают их качество [1]. В связи с большой значимостью этих функций для эффективной деятельности банка она не может быть передана на аутсорсинг, а их оптимизация должна осуществляться очень осторожно и взвешенно.

Предпосылки необходимости трансформации обеспечивающих функций в коммерческом банке

В первую очередь выделим общие предпосылки трансформации обеспечивающих функций в банке. Обеспечивающие подразделения банка – это подразделения, отвечающие за обеспечение деятельности банка по определенным направлениям (информационные технологии, безопасность, работа с персоналом, общехозяйственная деятельность, правовая поддержка и т.п.), которые не участвуют в основных операциях банка, а выполняют вспомогательные задачи, создают условия для эффективного функционирования основных бизнес-подразделений.

Стремление организаций к концентрации усилий фирмы на основных направлениях деятельности, создающих ценности для клиентов, которые те готовы приобретать, обосновано целым рядом теорий [2]. Одной из самых используемых стала т. н. «теория ядра», согласно которой фирма должна быть сосредоточена на ядре бизнеса, аккумулировать ресурсы в этом направлении, удовлетворять потребности клиентов и тем самым сохранять уровень своей конкурентоспособности в условиях неопределенности. Значительный рост конкуренции требует от фирм отказа от функций, которые не имеют ценности для клиентов, никак не сказываются на количестве и качестве удовлетворения их потребностей, т.е. в первую очередь от функций поддержки бизнес-процессов, в том числе правовой [4].

Если обратиться к вопросу улучшения банковских функций в целом по банковской системе РФ, то, согласно исследованию производительности труда

банковского персонала в России «Россия: производительность как фундамент роста», которое было проведено McKinsey Global Institute в 2009 г. [6], существуют следующие ключевые проблемы в банковской сфере:

- неразвитость банковских ИТ-технологий;
- специфичное регламентирование банковской деятельности в России со стороны Центрального банка РФ;
- неэффективная организация труда банковского персонала;
- излишняя децентрализация процессов в банках.

Выводы исследования оказались неутешительными: большая часть банковских процессов в России требует на порядок больше затрат времени и усилий по сравнению с зарубежными кредитными организациями, например, на снятие наличности в отечественных банках в среднем уходит в 5 раз больше времени, на пополнение вклада – в 2 раза больше времени, чем в США.

По мнению экспертов McKinsey, централизация позволит повысить производительность банковского персонала почти в 2 раза. В свою очередь, централизация потребует значительной реорганизации и крупных вложений в развитие ИТ. Крупные банки восприняли выводы исследования как указание к действию, они начали централизацию бэк-офиса и административных функций, таких как HR-функций, административных функций, функций безопасности и правовой поддержки и т.д.

Проблема централизации функций во многом связана с наличием ряда остаточных функций, которые не могут быть исключены полностью на местах по объективным причинам. Соответственно, требуется реализация этих функций силами сотрудников непрофильных подразделений. В данном случае можно говорить о стратегии возложения оставшихся после централизации функций на подразделения или на отдельных работников для их реализации внутри организации. Благодаря использованию особых технологий (оптимизация, использование программного обеспечения и т.п.) не происходит перенасыщения подразделений / работников этими функциями, труд исполнителей не интенсифицируется за счет использования резервных ресурсов, которые есть в подразделении.

Такая стратегия, как правило, пригодна для стандартных, общих для всей организации процессов, которые в ходе преобразования размываются среди сотрудников подразделений. Например, централизация HR-процессов предполагает наличие остаточных функций; к ним можно отнести функции приема бумажных документов, проведения интервью с кандидатами на должность, сбор заявок на предоставление справок и т.д. Эти функции могут быть переданы исполнителям внутри структурных подразделений организации. Например, в Сбербанке в ходе централизации HR-процессов, когда специалисты по работе с персоналом остались только на уровне головных отделений и выше, некоторые остаточные функции были переданы руководителям офисов продаж (проведение интервью, организация кадрового документооборота). Другой пример: после централизации ИТ-функций некоторые из остаточных функций могут быть возложены на исполнителей внутри подразделений. Т. н. администраторы информационной работы (АИР) будут заняты оформлением заявок

на доступ к программному обеспечению, на ремонт оборудования, на замену картриджей, на заказ электронных ключей и т.п.

В случае наличия остаточных функций, которые не могут быть диффундированы прочим исполнителям, необходимо сохранить в структуре организации подразделения, которые будут заниматься реализацией этих функций. В статье мы будем рассматривать централизацию именно таких функций – функций правовой поддержки, которые не могут быть переданы и требуют сохранения штата юристов в офисах, остановимся на возможностях трансформации организационной структуры юридической службы за счет централизации функций правового обеспечения на примере крупнейшего отечественного коммерческого банка – ОАО «Сбербанк России».

Централизация функций правового обеспечения и трансформация организационной структуры юридической службы в ОАО «Сбербанк России»

За 5 лет, прошедших с момента публикации результатов исследования McKinsey, в ряде отечественных банков была проделана колоссальная работа по оптимизации деятельности, однако разрешение указанных ранее проблем требует слишком больших временных и финансовых затрат и зачастую не происходит в запланированные сроки.

Одним из таких банков был ОАО «Сбербанк России», руководством которого было принято решение централизовать ряд обеспечивающих процессов и функций, однако большая часть из них по-прежнему децентрализована. Проект по централизации, названный символично «Эверест», продолжает реализовываться до сих пор. Он в первую очередь предусматривает движение вверх по уровню функциональной иерархии всех обеспечивающих функций. Одна из функций, попавших под трансформацию и централизацию, – работа по линии правовой поддержки бизнес-процессов, реализуемых в банке.

В ходе подготовки к централизации функций правовой поддержки были выделены ключевые функциональные макроблоки и их наполнение (функции; персонал):

1. Правовая поддержка бизнеса (периметр этой функции перед началом оптимизации и централизации охватывал следующее количество штатных единиц (далее – ШЕ): всего – 1417, в том числе ЦА – 63 ШЕ, ТБ – 308, ГОСБ – 382, ОСБ – 664²), данная функция включала в себя:

- a) правовое сопровождение сделок;
- b) синдицированное кредитование;
- c) М&А (англ. Mergers and Acquisitions – слияния и поглощения);
- d) разработку стандартных форм договоров и условий;
- e) консультации;
- f) разработку/экспертизу внутренних нормативных документов;
- g) участие в работе коллегиальных органов;
- h) работу с проблемными активами;
- i) деятельность банка на финансовых рынках.

² ЦА – на уровне Центрального аппарата, ТБ – на уровне территориального банка, ГОСБ – на уровне головного отделения Сбербанка, ОСБ – на уровне отделения Сбербанка.

2. Судебная защита (периметр этой функции перед началом трансформации и централизации: всего – 1129 ШЕ, в том числе ЦА – 15 ШЕ, ТБ – 221, ГОСБ – 335, ОСБ – 558) включает в себя следующие направления:

- а) подготовку и участие в судебных процессах по физическим лицам;
- б) подготовку и участие в судебных процессах по юридическим лицам;
- с) подготовку и участие в административных разбирательствах;
- д) заключение мирных соглашений.

3. Правовое обеспечение некоммерческой деятельности (периметр этой функции перед началом трансформации и централизации: всего – 258 ШЕ, в том числе ЦА – 26 ШЕ, ТБ – 72, ГОСБ – 60, ОСБ – 100) охватывает следующие направления:

- а) одобрение хозяйственных договоров;
- б) разработку стандартных форм договоров и внутренних нормативных документов;
- с) поддержку Сбербанка как юридического лица (функция корпоративного секретаря);
- д) консультации.

4. Правовые риски и законотворчество (периметр этой функции перед началом трансформации и централизации: всего – 16 ШЕ, в том числе ЦА – 9 ШЕ, ТБ – 2, ГОСБ – 2, ОСБ – 3), данная функция содержит следующие направления:

- а) анализ, оценку и контроль правовых рисков, возникающих в рамках основной деятельности;
- б) участие в законотворческом процессе.

Причины, обусловившие необходимость преобразования данных функций в Сбербанке:

- избыточное количество мест выполнения соответствующих функций в Сбербанке, дублирование функционала, нестандартные организационные структуры юридических подразделений в различных территориальных банках;
- значительный срок внесения изменений в процессы в связи с большим числом мест выполнения процесса;
- широкий перечень однотипных функций, выполняемых юристами на местах в отделениях;
- чрезмерная доля функции консультирования в перечне выполняемых сотрудниками банка функций;
- отсутствие инструментов контроля и управления в части степени нагрузки сотрудников юридических подразделений на уровне территориальных банков, головных отделений и отделений Сбербанка;
- низкое качество и эффективность работы юридической службы банка на местах вследствие низкого уровня централизации процессов;
- специализация юридических подразделений различного уровня при выполнении определенных функций, отсутствие взаимозаменяемости подразделений. Некоторые правовые функции, независимо от «дислокации» потребности в их осуществлении, могут быть реализованы только на уровне территориального банка или центрального аппарата;

- значительная вариация на местах затрат рабочего времени на выполнение однотипных операций, что требует приведения нормативов выполняемых однотипных операций к единым стандартам.

Количественные данные о наполнении функций правовой поддержки персоналом до начала централизации представлены в табл. 1.

Таблица 1

Данные о наполнении функций правовой поддержки в банке в зависимости от уровня управления на момент начала централизации (по состоянию на 01.01.2012)

Уровень	Количество мест присутствия	Штатные единицы	Доля от всей численности, %
Центральный аппарат (ЦА)	1	113	4
Территориальный банк (ТБ)	17	603	21
Головное отделение (ГОСБ)	57	779	28
Отделение (ОСБ)	448	1325	47
Итого	523	2820	100

Из данных, представленных в таблице 1, можно увидеть, что функция децентрализована, большая часть штатных единиц юристов сосредоточена в отделениях банка.

Указанные проблемы предопределили необходимость трансформации организационной структуры юридического подразделения за счет централизации функций правовой поддержки.

Процесс централизации функций включал в себя следующую последовательность действий:

- Централизация отдельных функций на уровне ЦА, многофункциональных сервисных центров (МСЦ), ТБ, которая включала в себя 2 фазы:
 - ✓ фаза А – централизация, в том числе на уровне только центрального аппарата, следующих функций – правового сопровождения международной деятельности банка, правового обеспечения М&А, работы с претензиями регуляторов, законопроектную работу, управления правовыми рисками, стандартизации процессов правового обеспечения и управления эффективностью юридической службы по всему банку;
 - ✓ фаза Б – централизация на уровне центрального аппарата, многофункциональных сервисных центров и территориальных банков функций работы с хозяйственными договорами, правового обеспечения внутренней деятельности банка, функции корпоративного секретаря.
- Стандартизация и оптимизация процессов.
- Разработка единых нормативов предоставления юридических услуг.
- Стандартизация юридических заключений и внутренних нормативных документов.
- Построение вертикали управления и контроля.
- Управление ресурсами из центра.

В ходе подготовки к централизации функций и трансформации организационной структуры юридической службы банка были определены 4 ключевые инициативы, в рамках которых должна быть реализована оптимизация.

Инициатива 1 – централизация и оптимизация процессов; включает следующие элементы: ядро стандартизации и оптимизации юридических функций в банке представляет BPM (BPM – англ. Business Process Management, управление бизнес-процессами) – программный продукт, в котором реализовано детальное описание процессов с целью формализации и стандартизации деятельности правовых подразделений, а также оптимизации процессов. Планируется, что его использование позволит отделениям выйти на целевые показатели по банку [5]. Кроме того, необходимо внедрение автоматизированной системы обработки клиентских запросов с целью ускорения их движения, нормирования и мониторинга трудозатрат и более четкого разделения ответственности. Во многом скорость и качество обработки заявок зависит от внедрения электронного документооборота в банке. Все указанные элементы позволят унифицировать и стандартизировать процедуру предоставления юридических сервисов по всему банку.

Инициатива 2 – разработка системы оценки и управления правовыми рисками; связана с разработкой методики количественной оценки правовых рисков кредитного процесса с последующим интегрированием системы управления правовыми рисками кредитного процесса в сквозную систему управления рисками в банке. Итогом реализации данной инициативы станет стандартизация подхода и процесса подготовки оценки правовых рисков в заключениях.

Инициатива 3 – централизация работы с претензиями регуляторов и законодательских инициатив; включает в себя комплекс направлений централизации, в число которых входят: централизация функции, согласование действий и разработка единых подходов к взаимодействию с регуляторами; создание центра компетенций по работе с регуляторами (ФАС России, Центральным банком РФ и др.); участие в ассоциациях, конференциях и других мероприятиях, нацеленных на обмен опытом и оценку влияния инициатив, предлагаемых регуляторами; защита интересов банка во взаимодействии с регуляторами; включение оценки правового риска в общую систему управления рисками банка и др.

Инициатива 4 – стандартизация некоммерческой деятельности; ее компоненты: централизация, стандартизация и автоматизация функции некоммерческой поддержки (хозяйственные договоры, внутренние нормативные документы и др.) с целью минимизации затрачиваемых ресурсов и повышения эффективности обслуживания заявок, в том числе рационализация внутренних правил, регулирующих правовую поддержку некоммерческих функций (например, пороговых сумм хозяйственных договоров, не требующих правовой экспертизы), а также разработка и автоматизация процесса принятия, обработки и маршрутизации заявок.

Планируется, что реализация данных инициатив в конечном счете должна привести к повышению эффективности деятельности юридической службы Сбербанка, показателями которой могут быть определены:

- сокращение численности персонала юридической службы;
- экономия затрат банка (рабочие места, оплата труда и т.п.);
- повышение производительности и интенсивности труда каждого отдельного специалиста;
- унификация документооборота, в том числе за счет перехода банка на электронный документооборот.

По направлению оценки эффективности централизации, с точки зрения сокращения численности персонала юридической службы банка, можно выделить следующие контрольные цифры наполнения функций правовой поддержки персоналом после реализации изменений (табл. 2).

Таблица 2

**Данные о наполнении функций правовой поддержки персоналом в зависимости от уровня управления после трансформации (чел.)
(по состоянию на 01.01.2014)**

Уровень	Количество мест присутствия	Штатные единицы	Доля от всей численности, %
Центральный аппарат (ЦА)	1	150	6
Многофункциональный сервисный центр (МСЦ)*	6	59	2
Территориальный банк (ТБ)	17	414	18
Головное отделение (ГОСБ)	57	632	27
Отделение (ОСБ)**	448	1070	47
Итого	до 105	2316	100

* Численность, параметры, точки централизации МСЦ, а также расчетная численность после централизации функции определяются в рамках отдельных проектов.

** Согласно реализуемым параллельно проектам предусмотрено сокращение филиалов на базе отделений по России, нахождение, численность юристов после реализации этих проектов будет уточняться в процессе реорганизации отделений.

Если сопоставить данные таблиц 1 и 2, то можно увидеть, что по итогам централизации после завершения всех оптимизационных процессов планируемая численность сотрудников, реализующих юридические функции в Сбербанке, должна снизиться на 504 ШЕ. Эффект от сокращения численности будет составлять 20%. Результаты трансформации и централизации можно оценить по изменению удельного веса сотрудников, которые заняты реализацией функции правовой поддержки, в общей численности банка. До трансформации и централизации эту функцию реализовывали 2820 ШЕ, что приблизительно составляло 1,2% от общей численности, после – 2316 ШЕ (1%). Следует подчеркнуть, что сокращение численности персонала является не целью централизации функций и оптимизации деятельности юридической службы, а их следствием.

Планируемые результаты централизации, связанные с сокращением затрат банка, представлены на рис. 1.

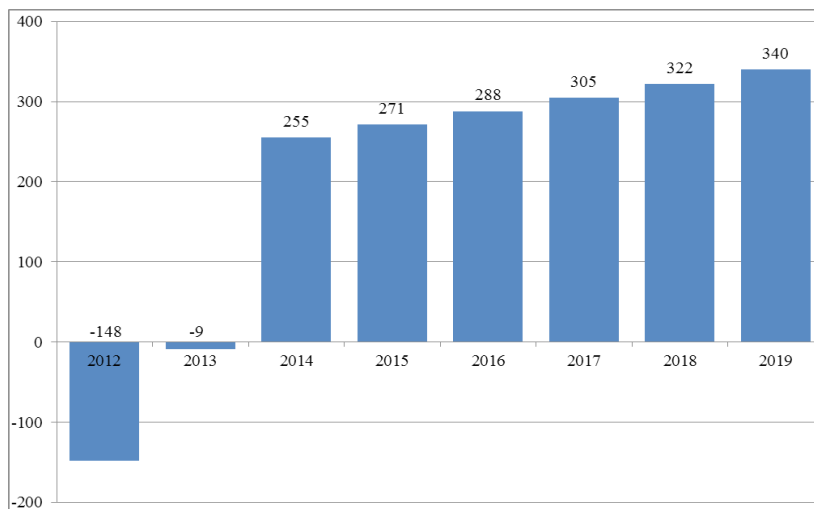


Рис. 1. Прогнозируемые денежные потоки проекта трансформации организационной структуры юридической службы и централизации функций правовой поддержки в Сбербанке (2012 – 2019 гг.)

Были проведены расчеты экономической эффективности от реализации проекта трансформации и централизации функций на основе сопоставления объемов расходов и доходов. Суммарный денежный поток за период реализации проекта составит 1 623 млн руб. Предусмотрено освобождение ряда объектов недвижимости, необходимых для работы сотрудников. Общий объем высвобождаемых площадей составит 5 297 кв. м, доходы от их продажи и аренды в целом по системе Сбербанка принесут организации 51 млн руб. в период с 2014 по 2019 г. Централизация ряда функций потребует инвестиций в размере 210 млн руб., в том числе ИТ-расходы на доработку BPM Pega System – 200 млн руб. и расходы на недвижимость, реконструкцию и ИТ-оборудование – 10 млн руб.

Расчеты показали, что общее повышение производительности труда сотрудников юридических подразделений банка вследствие централизации функций, оптимизации и автоматизации процессов прогнозируется на уровне 41%, в том числе в части функции правовой поддержки бизнеса – на уровне 39%, судебной защиты – 43%, правового обеспечения некоммерческой деятельности – 41%, правовых рисков и законотворчества – 55%.

С учетом повышения производительности труда от трансформации и централизации, а также планируемых объемов переработок и повышения интенсивности труда юристов на 21% предусмотрено сокращение расходов на персонал в связи с сокращением численности сотрудников оптимизируемых подразделений на 20%. Выгоды только от сокращения численности персонала составят 2 424 млн руб.

Период окупаемости проекта, рассчитанный на основе дисконтированного денежного потока, составит 2,9 года. Прогнозируемый NPV проекта – 509 млн руб.

Кроме того, можно выделить следующие качественные преимущества трансформации структуры юридической службы и централизации функций правовой поддержки в ОАО «Сбербанк России»:

- введение четких стандартов обслуживания внутренних клиентов;
- развитие методологической функций, которая будет реализовываться с помощью проведения семинаров для бизнес-подразделений, разработки инструкций, создания соответствующих разделов «вопрос-отдел» на корпоративном портале банка и т.д.;
- повышение качества и доступности предоставляемых юридических услуг на базе ВРМ;
- повышение управляемости процессами и введение единых стандартов услуг и операций.

В ходе реализации проекта также были определены риски и проблемы, которые снижают качество трансформации организационной структуры юридической службы и затрудняют ход реализации проекта «Эверест» по направлению функций правовой поддержки в банке. Качество процесса централизации функции и управляемость проекта ухудшает параллельная централизация и концентрация части обеспечивающих функций в многофункциональных сервисных центрах. Также параллельно реализуется проект реорганизации отделений Сбербанка, который предполагает трансформацию ряда отделений в ВСП (ВСП – внутреннее структурное подразделение, занятое предоставлением услуг для физических и юридических лиц).

Возможны сложности с мотивацией специалистов на местах, так как деятельность юристов будет зависеть от реализации функций правовой поддержки на уровне головных отделений, территориальных банков, а не на уровне отделения, с последующей оценкой эффективности работы управляющим.

Изменения в организационной структуре юридических подразделений в банке, оптимизация на местах, внедрение новых процессов, необходимость работать в новых условиях приведут к значительному повышению активности внутренних клиентов, озабоченности работников банка тем, каким образом будет обеспечиваться их правовая поддержка на местах.

В связи с ужесточением требований к заемщикам, передачи функций андеррайтинга в центры андеррайтинга прогнозируется значительное увеличение претензий к банку и/или объема проблемных активов.

Качество трансформации структуры и централизации функций во многом зависит от успешности внедрения автоматизированной системы ВРМ, что делает успех проекта «Эверест правовых функций» зависимым от работы ИТ-блока.

Для проведения трансформации структуры и централизации функций, осуществления ряда инициатив была создана рабочая группа, которая потребовала ввода 5 ШЕ в центральном аппарате, а создание ряда новых функций, таких как «правовое сопровождение международной деятельности банка» и «работа с претензиями регуляторов», еще 32 ШЕ на уровне центрального аппарата. При этом сокращение 541 ШЕ потребует дополнительных расходов на выплату выходных пособий в размере 159 млн руб.

Заключение

Бесспорное преимущество трансформации организационной структуры и централизации функций юридической службы банка связано с экономическим эффектом для организации.

В результате повышается эффективность деятельности персонала трансформируемого подразделения банка, организация получает возможность сконцентрировать все свои усилия на ключевых бизнес-функциях, оптимизировать потенциал. Если в краткой и среднесрочной перспективе централизация функций позволит снизить издержки, то в долгосрочной – достичь прочных позиций на рынке благодаря сосредоточению на производстве товаров и услуг, востребованных клиентами банка.

Конечно, работники вряд ли будут положительно воспринимать подобные изменения, часть из них будет сокращена, часть будет вынуждена осваивать новый функционал. Однако нужно понимать, что централизация функций и связанная с ней трансформация организационной структуры направлены на повышение эффективности деятельности подразделений и банка в целом. Эти технологии становятся неотъемлемой частью деятельности компаний, прочно занимают место в арсенале методов, используемых отечественными организациями. Необходимо, чтобы проект по централизации функций и трансформации структуры подразделения был обдуманным и предусматривал эффект для всех участников экономических отношений.

Список литературы

1. *Болдырев М.М.* Опыт централизации бизнес-процессов (на примере страховых компаний РОСНО и «Цюрих») // Фин. аналитика: проблемы и решения. 2012. № 43. С.44–50.
2. *Зук К., Аллен Дж.* Стратегия роста компании в эпоху нестабильности. М.: ООО «ИД Вильямс», 2007. 192 с.
3. *Ионов В.М.* Эффективные технологии снижения издержек в кассовой работе // Расчеты и операц. работа в коммерч. банке. 2011. № 5. С. 13–17.
4. *Лобова С.В.* «Аут» в современных технологиях управления персоналом // Вестн. Алт. гос. аграр. ун-та. 2011. № 8 (82). С. 111–114.
5. *Наумова Т.* Олимп–2020 // Прямые инвестиции. 2011. № 4 (108). С. 74–76.
6. *Эффективная Россия: производительность как фундамент роста* // Рос. журн. менеджмента. 2009. Т. 7, № 4. С. 109–168.

Получено 06.09.2014

References

1. Boldyrev, M.M. (2012), “The experience of business process centralization (by the example of insurance companies ROSNO and “Zurich””, *Finansovaya analitika: problemy i resheniya*, no. 43, pp. 44–50.
2. Zook, C. and Allen, J. (2007), *Strategiya rosta kompanii v e'poxu nestabil'nosti* [Profit from the core: growth strategy in an era of turbulence], Translated by Simonenko, S.G., Vil'yams, Moscow, Russia, 192 p.

3. Ionov, V.M. (2011), "Efficient technologies to reduce costs in cash operations", *Raschety i operacionnaya rabota v kommercheskom banke*, no. 5, pp. 13–17.
4. Lobova, S.V. (2011), "Out" in modern technologies of personnel management", *Vestnik Altajskogo gosudarstvennogo agrarnogo universiteta*, no. 8, pp. 111–114.
5. Naumova, T. (2011), "Olympus-2020", *Pryamye investicii*, vol. 4, no. 108, pp. 74–76.
6. Mckinsey Global Institute (2009), "Effective Russia: productivity as a foundation of growth" (2009), *Rossijskij zhurnal menedzhmenta*, vol. 7, no. 4, pp. 109–168.

TRANSFORMATION OF ORGANIZATIONAL STRUCTURE OF A BANK LEGAL SERVICE IN THE PROCESS OF LEGAL SUPPORT FUNCTIONS CENTRALIZATION

Ruslan A. Dolzhenko

Altai State University, 61 Lenin str., Barnaul, 656049, Russia

E-mail: snurk17@gmail.com

The article describes the possibilities of transforming organizational structure of legal service in a commercial bank by means of centralization of some functions of legal support. Experience of a domestic bank in this sphere is considered. The reasons for conducting the transformation of the legal service structure and the problems faced by the organization in the course of the process are studied. The advantages of centralization of a bank legal service functions are specified.

Key words: commercial bank; legal service; legal support; organizational structure; centralization of functions



ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

УДК [329.1:321](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

ПАРТИЯ «ПРАВО И СПРАВЕДЛИВОСТЬ» О ПРОБЛЕМАХ РАЗВИТИЯ СОВРЕМЕННОГО ПОЛЬСКОГО ГОСУДАРСТВА

В статье рассматриваются оценки польских консерваторов основных тенденций политического развития Польши после 1989 г. Консерваторы обращают особое внимание на препятствия, затрудняющие построение подлинно демократического и правового государства с эффективной рыночной экономикой, самостоятельного в области внешней и внутренней политики. Излагаются рекомендации польских консерваторов по исправлению сложившейся ситуации.

Ключевые слова: политическая элита; политические партии; клиентализм; постколониализм; государственное управление

Летом 2014 г. общественное мнение Польши потрясли разоблачения деятельности правительства Дональда Туска. В журнале «Впрост» были опубликованы записи подслушанных конфиденциальных бесед высокопоставленных чиновников, серьезно скомпрометировавшие кабинет министров. Содержание этих разговоров предоставило оппозиции дополнительный повод обвинить действующую власть в цинизме, нарушении

закона и пренебрежительном отношении к польскому государству. Внимание общественности было привлечено к тому факту, что председатель Национального банка Польши, обязанный по закону быть аполитичным, вел закулисные разговоры о том, как сделать невозможной победу на выборах оппозиционной партии, влияя на кадровую политику премьер-министра [17]. Кроме того, подслушанные беседы свидетельствовали о двуличии министра иностранных дел Р. Сикорского, который, с одной стороны, заявлял о важности стратегического сотрудничества между Польшей и США, а с другой – в кулуарах говорил о том, что этот союз не только бесполезен, но даже вреден полякам [1; 3; 6; 8]. Однако наиболее обсуждаемой фразой стало высказывание министра внутренних дел Б. Сенкевича о том, что «польское государство существует только теоретически, практически же оно не существует» [13; 15]. Такое заявление,

по словам оппозиционных политиков, полностью разоблачало правящую партию «Гражданская платформа» и отражало всю суть проводимой ею политики, направленной на неуклонное ослабление польского государства.

Правительство Д. Туска (2007-2014) и возглавляемая им партия «Гражданская платформа» в течение многих лет подвергались острой критике со стороны главной оппозиционной силы в Польше – партии «Право и справедливость» (ПиС). На политической сцене эта партия действует с 2001 г. Она одержала победу на парламентских выборах 2005 г. В том же году ее лидер, Лех Качиньский, стал президентом Польши. Многие деятели «ПиС», включая братьев Ярослава и Леха Качиньских, участвовали в оппозиционном движении «Солидарность» в период существования Польской народной республики (ПНР). После проведения демократических преобразований рубежа 1980-90-х гг. они настойчиво добивались освобождения Польши от наследия социалистической эпохи.

Сегодня представители «ПиС» продолжают отстаивать необходимость коренных преобразований во всех сферах общественной жизни. Партия достаточно последовательна в своих идеологических установках. Это проявляется, в частности, в том, что она по-прежнему считает основной причиной неудовлетворительного положения дел в стране сохранение значительного влияния бывшей коммунистической элиты. Идеологи партии отмечают, что еще до падения коммунистического режима в Польше прежний аппарат власти преобразовался в особую группу, объединенную не только совместной деятельностью, но и многими другими связями, в том числе и родственными [19, s. 15]. Постепенно экономические интересы этой группы переориентировались с общественной собственности на частную. Данная группировка ставила задачу захватить и другие стратегические позиции в различных сферах общественной жизни. В результате соответствующих спланированных действий в 1990 – 2000-е гг. была сформирована общественная система, которую «ПиС» называет «посткоммунизмом» [19, s. 16]. По мысли идеологов партии, при переходе к новому обществу элементы преемственности доминировали над элементами перемен. Так, например, не произошло существенных изменений в силовых структурах государства, центральном госаппарате (министерствах, центральных госучреждениях). Во всех ведомствах продолжали доминировать старые кадры, в том числе и в банковской сфере. Руководители многих предприятий были выходцами из аппарата социалистической Польши [19, s. 15]. Интересно, что в период трансформации многие государственные служащие, в том числе из правоохранительных органов, перешли в частный сектор. В результате, в этот сектор попала ценная стратегическая информация, а также были выведены прежние связи, которые старая элита смогла использовать в новых условиях в свою пользу [19, s. 16].

Таким образом, на вершине социальной пирамиды в Польше оказались люди из прежней коммунистической номенклатуры. Особую роль в продвижении по социальной лестнице стали играть контакты со спецслужбами. Рыночный успех оказался зависим от вхождения в различные сети связей, которые были сформированы и поддерживаются «старой новой элитой» [18, s. 17]. На рубеже 1980-х и 1990-х гг. эта элита воспользовалась идеологией

либерализма, которая позволила ей заполучить в свои руки государственную собственность.

Идеологи «ПиС» утверждают, что в новой Польше в «посткоммунистическую элиту» были интегрированы некоторые деятели из оппозиционного движения «Солидарность», а также лица, прежде не участвовавшие в политической жизни. В результате этих процессов возник современный господствующий слой в Польше, который представители «ПиС» с неприязнью называют «истеблишментом». Важным элементом этой системы, по мысли «ПиС», стала партия «Гражданская платформа», которая сегодня заменила некогда правившую партию «Союз демократических левых сил» (СДЛС) в качестве проводника влияния «истеблишмента» [9]. То обстоятельство, что ее представители в большинстве случаев имеют совершенно иное политическое происхождение, нежели деятели СДЛС (многие представители этой партии являются выходцами из партии польских коммунистов эпохи социализма – ПОРП), лишь повышает эффективность «Гражданской платформы» и расширяет ее возможности для осуществления различных манипуляций.

По убеждению лидера «ПиС» Я. Качиньского, «Гражданскую платформу» отличает приверженность весьма упрощенной версии либерализма и даже «люмпенлиберализма», сторонники которого относятся неприязненно к институту государства, выступают за то, чтобы государство было мягким, слабым и неэффективным [14]. Он обращает внимание на то, что в период преобразований в Польше на рубеже 1980-х и 1990-х гг. такой подход отвечал в том числе интересам коммунистических властей, поскольку позволял им выжить и укрепиться в роли нового класса собственников. Таким образом, за фасадом демократии скрывается грязное сообщество, сеть неформальных связей людей власти и их тыла, группа, объединенная взаимными обязательствами и корпоративным интересом, реализация которого осуществляется за счет общественного блага [20].

Идеологи «Права и справедливости» указывают и на другие негативные черты «посткоммунистической системы» в Польше. К ним, в частности, относится так называемая «постколониальная ментальность», доставшаяся от прошлой эпохи и напоминающая взгляды и поведение правящих элит в колониях, получивших независимость, однако все еще подчиненных метрополии и относящихся с неприязнью к собственным гражданам [19, s. 17]. Большое внимание описанию этого феномена в Польше посвятил идеолог «ПиС», профессор А. Зыбертович. Он полагает, что для «постколониальных», «рабских схем мышления» характерны восприятие других людей или стран как более сильных и непревзойденных, привычка к подчинению и унижению, отсутствие чувства достоинства, ощущение беспомощности перед теми, с кем поляки не в состоянии справиться.

Для иллюстрации «постколониальной ментальности» А. Зыбертович приводит высказывание офицера военной разведки ПНР. «Всего через несколько лет после ухода [из Польши] советских начальников и советников, – вспоминал разведчик, – традиция самостоятельного мышления у нас не была укреплена ... тогдашнему государству (ПНР. – М.Б.) смерть не заглядывала в глаза, как в предвоенной Польше (до 1939 г. – М.Б.). Одним словом: «Спокойно,

товарищи, в случае чего есть Советский Союз» [26]. По мнению ученого, эти слова, относившиеся к 1940-50-м гг., когда СССР создавал спецслужбы ПНР и руководил ими, свидетельствуют о существовании механизма психологической зависимости, который оказался в Польше более устойчивым, чем прежняя система власти. Молодые офицеры польской армии в 1990-е гг. рассказывали ему о том, что испытывали неприятные чувства, видя, как их начальники, прежде полные раболепия перед «товарищами с Востока», теперь состязаются в лакействе перед представителями НАТО. И теперь в Польше можно услышать высказывания вроде: «Спокойно, коллеги, ЕС, НАТО, Вашингтон бдят».

А. Зыбертович находит в современной Польше огромное множество примеров «постколониализма». Так, он обращает внимание на то, что польские ученые, изучая реалии Центрально-Восточной Европы, пользуются понятиями, заимствованными и предназначенными для описания явлений из иного социокультурного контекста. В результате, национальная наука оказалась импортером в интеллектуальную среду страны «использованной одежды», сшитой в других государствах. Ученый отмечает, что польские социологи, не имея духовного контакта со своим народом, заглядываясь на Запад, не понимают своей страны и значительную часть своей энергии направляют на своеобразный «интеллектуальный терроризм», проявляющийся в обозначении и клеймении недостатков (реальных и мнимых) польского общества.

Рассуждая о носителях «постколониальной ментальности», А. Зыбертович обращается к современной польской журналистике. Он, в частности, замечает, что многие ведущие журналисты Польши имеют тесные родственные связи со старой коммунистической номенклатурой [25]. Являясь детьми бывших партийных начальников, они хорошо знакомы друг с другом, часто сотрудничают, создают хорошо интегрированные группы, которые оказывают большое влияние на общественную жизнь в стране. Таким образом, пишет А. Зыбертович, часть современной элиты выросла в семьях, где прививалась лояльность к революционной, авторитарной интернационалистской идеологии, формировалось ощущение превосходства, левацкое пренебрежение к «толпе», «мракобесию», что сегодня выражается в Польше в понятии «мохеровые береты» (в этом словосочетании соединено название головного убора командос и мохеровых головных уборов, популярных среди женщин старшего возраста. «Мохеровые береты», как правило, придерживаются консервативных взглядов. По утверждению «ПиС», это понятие ввел в оборот Д. Туск [2, с. 18; 19, s. 18]). В таких семьях культивировалось презрение к тем слабым и «глупым», которые не понимают, какой прекрасный мир «мы – элита – хотим для них построить» [25].

А. Зыбертович отмечает, что дети часто наследуют от родителей не только способ мышления, но и их социальные связи, в том числе и такие, которые дают возможность для быстрого и преференциального доступа к общественным благам. Следовательно, продвижение по карьерной лестнице происходит не в соответствии с деловыми критериями, а в соответствии с неформальными связями и лояльностью. Именно потомки «вассальных элит, навязанных Советским Союзом», формируют сегодня информационную картину в стране. Именно они посылают польскому обществу сообщения о том, что является

правомочным, естественным и нормальным, а что нет, о чем следует думать и о чем не следует публично говорить [25].

А. Зыбертович обращает внимание на то, что после освобождения от коммунизма в стране развернулась пропаганда «постнациональной» идеологии. Парадоксально, что в то время как история дала Польше шанс на суверенитет, многие поляки стали заявлять, что свободный народ и его независимость являются скорее балластом, чем благом. В результате «длинное плечо» Москвы было заменено «длинным плечом» глобализации и различных международных организаций. Для ключевых игроков в ЕС (Германия и Франция) и в мире (Россия и США) польское государство стало объектом, а не партнером в международной политике. Страна попала под надзор экономической и культурной глобализации, который часто оказывается более трудным для наблюдения и понимания, чем некогда надзор Москвы, осуществлявшийся посредством агентуры.

Сущностью постколониального мышления А. Зыбертович считает принятие в качестве своих собственных таких способов мышления, которые полезны другой, внешней силе. Примерами постколониальных установок он называет следующие рассуждения: «у капитала нет родины»; «как только мы откроем Польшу для иностранных инвестиций и ограничим влияние государства на экономику, так сразу же станем современным государством»; «если мы отодремся от традиций, то будем быстрее модернизироваться». Опасность подобных рассуждений ученый видит в том, что они ограничивают шансы Польши быть полноценным субъектом уже на уровне интеллектуальных ассоциаций, навыков, воображения и самооценки.

Все эти установки закрепляются путем пропаганды космополитизма, индивидуализма, учения о «легкости жизни». Многие для этого делают польские СМИ, значительная часть которых находится в руках иностранного капитала. А. Зыбертович замечает, что польские масс-медиа отдают предпочтение продвижению таких форм субъектности, которые имеют прежде всего потребительский, сексуальный, гендерный, туристический и презентационный характер [11]. И в то же время в негативном ключе подаются те формы субъектности, которые имеют политическую (стремление поменять сложившуюся систему), гражданскую (формирование гражданских движений), трудовую (формирование профсоюзной активности), этическую (формирование моральных ограничителей) и познавательную направленность (особенно изучение механизмов власти). Таким образом, польские СМИ навязывают полякам прежде всего субъектность потребительского характера, которая ограничивается лишь одним – «я могу выбирать, с какой полки в магазине купить телевизор, как обставить свою квартиру», и, соответственно, на второй план отодвигается более важная, гражданская субъектность («я могу выбирать, как организовать общественную жизнь, мой город или район, мою родину, ЕС, наш мир»).

По мысли «ПиС», за семилетний период правления «Гражданской платформы» уровень элит, управляющих Польшей, достиг самого дна [16, s. 6]. Значительно ухудшилось качество управления государством [27]. Многие представители польских властей подвержены ментальности космополитизма [22]. Вершиной карьеры у них считается быть на высокой должности в международных организациях. В результате, лояльность перед международными

элитами является для них более важной, чем перед собственной страной [19, s. 17; 22]. Преодолеть трудности и решить задачи национального развития можно лишь с помощью такого правительства, которое будет независимым от «длинного плеча» Москвы, Брюсселя и «гипермаркетов» [26]. Поэтому для судеб Польши не безразлично, кто и каким образом руководит страной. Посткоммунистическая элита, представленная в партии СДЛС, с самого начала и глубоко заражена «постколониальностью». После 1989 г. радар с направления «Восток» просто был перенаправлен на «Запад». Значительная часть выходцев из оппозиционного движения «Солидарность» оказалась связанной с традициями коммунистического движения и не имела мужества отказаться от этого наследия. «Гражданская платформа» обросла целой сетью паразитарных выгод и клиенталистских связей. Это сделало из нее «муху, так облепленную сладкой паутиной», что в конечном итоге «Гражданская платформа» стала проводником чужих, иностранных интересов в Польше [4, s. 111; 26]. Кроме того, эта партия оказалась привержена социальному дарвинизму, нацеленному на жесткое попираие и унижение слабых, создание такой системы отношений, которая является удобной для «своих», этих лучших, «избранных», а не для всего общества, системы для элиты, а не для простого человека [20].

Сторонники «ПиС» убеждены в том, что национальная элита должна постоянно заботиться об укреплении суверенитета страны [5, s. 7]. Эта задача является особенно важной в условиях роста влияния международных структур на внутреннюю и внешнюю политику современных государств, в том числе и Польши. Другой важной задачей провозглашается построение общества, основанного не на клиенталистских связях, а на деловых, профессиональных отношениях, в которых бы не «блат» играл решающую роль, а компетентность и профессионализм, не расчеты и партикулярные интересы узких, своекорыстных групп влияния, а интересы дела и общественного блага [7; 17]. Власть в стране должна принадлежать не тем, кто ставит под сомнение польские ценности и противопоставляет их «европейскости» и, соответственно, готов без малейшей критики принимать указания извне по поводу польских дел, а тем элитам, которые укоренены в Польше, в польской национальной традиции, чувствуют связь со своим народом, верят в свою страну, преданы Польше, а не международным структурам [19, s. 17; 23].

Важнейшей задачей «ПиС» считает также преодоление раскола в польском обществе [24]. Партия не снимает с себя ответственности за то, что ее деятельность в начале 2000-х гг. способствовала развитию этого процесса. Однако значительную часть вины за этот раскол «ПиС» возлагает на «Гражданскую платформу», упрекая действующую власть в использовании принципа «разделяй и властвуй», целенаправленном настраивании общества против оппозиции. Идеологи партии выступают за «строительство мостов» в направлении той части поляков, которые не понимают устремлений «ПиС», подозревают ее в опасных намерениях. В этой связи предлагается даже подумать о путях юридического завершения люстрации, т.е. той политики, которая настроила против «ПиС» значительную часть польского общества и во многом предопределила поражение партии на парламентских выборах 2007 г. и президентских выборах 2010 г. [10].

В этом контексте можно рассматривать также заявления «ПиС» о необходимости восстановления доверия в польском обществе, снижении уровня страха. Важную роль в этом процессе должны сыграть действия, направленные на освобождение поляков от навязываемого правящей элитой тенденциозного, политически окрашенного образа окружающего мира, повышение уровня гражданской активности, формирование интереса к обсуждению и решению вопросов общественной важности.

По данным социологических опросов, проведенных Центром изучения общественного мнения, в 2013-2014 гг. в политических симпатиях поляков «ПиС» шла почти вровень с «Гражданской платформой» и нередко опережала ее по популярности [18, s. 3]. Опросы Института GfK Polonia, проведенные за тот же период, свидетельствуют о еще большем рейтинге «Права и справедливости» [21, s. 2]. Такие общественные настроения давали основания лидеру партии Я. Качиньскому неоднократно ставить вопрос о проведении досрочных выборов в парламент и надеяться на уверенную победу. Кроме того, благоприятным фоном для успеха партии являются недовольство граждан высоким уровнем коррупции в стране, промахи «Гражданской платформы» [12, s. 3, 15]. Острая критика «ПиС» взяточничества, семейственности и фаворитизма в органах власти и аффилированных с ней финансовых и экономических учреждениях, призывы к построению честного, порядочного государства соответствуют ожиданиям многих поляков и повышают шансы партии на победу на парламентских выборах 2015 г.

Список литературы

1. *Григорьев Е.* Польские сомнения в американском покровителе [Электронный ресурс]. URL: http://www.ng.ru/world/2014-06-24/7_poland.html (дата обращения: 20.08.2014).
2. *Львошина Л.С.* Польша после выборов 2005 года. М.: ИНИОН РАН, 2006.
3. *Шефа* польского МИДа, вероятно, поймали на нелюбви к Америке [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ng.ru/news/470329.html> (дата обращения: 22.08.2014).
4. *Balazy R.* Prawo i Sprawiedliwość a konserwatyzm [Электронный ресурс] // *Zeszyty Polityczne Prawa i Sprawiedliwości*. Warszawa, 2013. № 2. URL: http://www.pis.org.pl/download.php?g=mmedia&f=zeszyty_polityczne_nr_2.pdf (дата обращения: 25.08.2014).
5. *Bernacki W.* O suwerenności i suverenie [Электронный ресурс] // *Zeszyty Polityczne Prawa i Sprawiedliwości*. Warszawa, 2012. № 1. URL: http://www.pis.org.pl/download.php?g=mmedia&f=zeszyty_polityczne_nr_1.pdf (дата обращения: 25.08.2014).
6. *Biuletyn Prawa i Sprawiedliwości «Czas na zmiany»* [Электронный ресурс]. URL: http://www.pis.org.pl/download.php?g=mmedia&f=biuletyn_pis.pdf (дата обращения: 15.09.2014).
7. *Front wojny przebiega w każdym z nas – prof. Andrzej Zybertowicz i Joanna Lichocka o systemie III RP* [Электронный ресурс]. URL: <http://blogpress.pl/node/18238> (дата обращения: 30.09.2014).

8. *Gruźła M.* Państwo istnieje teoretycznie – O tuszowaniu afer w NBP [Электронный ресурс]. URL: <http://blogi.newsweek.pl/Tekst/polityka-polska/688979,panstwo-istnieje-teoretycznie---o-tuszowaniu-afer-w-nbp.html> (дата обращения: 25.08.2014).

9. *Kaczyński.* PO weszła w rolę SLD. Chroniąc mniejszość, pcha nas w stronę Trzeciego Świata [Электронный ресурс]. URL: <http://www.polskatimes.pl/artukul/1044495,kaczynski-po-weszla-w-role-sld-chroniac-mniejszosc-pcha-nas-w-strone-trzeciego-swiata,1,id,t,sa.html?cookie=1> (дата обращения: 30.08.2014).

10. *Najgłośniejsze* wystąpienie Kongresu Polska Wielki Projekt. Prof. Zybortowicz o pułapce społecznej [Электронный ресурс]. URL: <http://wpolityce.pl/polityka/132436-najglosniejsze-wystapienie-kongresu-polska-wielki-projekt-prof-zybertowicz-o-pulapce-spoecznej-u-nas-pelny-tekst> (дата обращения: 10.09.2014).

11. *Nasz gość:* Doradca Prezydenta RP prof. dr hab. Andrzej Zybortowicz [Электронный ресурс]. URL: http://szkolylogos.edu.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=34&Itemid=126 (дата обращения: 26.08.2014).

12. *Opinie* o korupcji oraz standardach życia publicznego w Polsce. Komunikat z badań CBOS [Электронный ресурс]. Warszawa, luty 2014. URL: http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_014_14.PDF (дата обращения: 20.07.2014).

13. *Państwo* istnieje teoretycznie [Электронный ресурс]. URL: http://www.solidarnosckatowice.pl/pl-PL/panstwo_istnieje_teoretycznie.html (дата обращения: 15.08.2014).

14. *Platforma* to już dziś postkomuna – mówi J. Kaczyński w wywiadzie dla «Gazety Polskiej» [Электронный ресурс]. URL: <http://niezalezna.pl/47437-platforma-juz-dzis-postkomuna-mowi-j-kaczynski-w-wywiadzie-dla-gazety-polskiej> (дата обращения: 08.09.2014).

15. *Polak M.* «Państwo Polskie istnieje tylko teoretycznie». Ujawniono rozmowę na szczytach władzy! [Электронный ресурс]. URL: <http://www.prawy.pl/z-kraju/6052-panstwo-polskie-istnieje-tylko-teoretycznie-ujawniono-rozmowy-na-szczytach-wladzy> (дата обращения: 16.08.2014).

16. *Polska Ziemia* – Sierpień 2014 [Электронный ресурс]. URL: <http://pis-zgierz.pl/index.php/413-polska-ziemia-sierpien-2014> (дата обращения: 30.08.2014).

17. *Porozumienie* pomiędzy Prawem i Sprawiedliwością, Polską Razem oraz Solidarną Polską z dnia 19 lipca 2014 r. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pis.org.pl/download.php?g=mmedia&f=porozumienie.jpg> (дата обращения: 28.08.2014).

18. *Preferencje* partyjne po wyborze Donalda Tuska na przewodniczącego Rady Europejskiej [Электронный ресурс]. Komunikat z badań CBOS. Warszawa, wrzesień 2014. URL: http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_126_14.PDF (дата обращения: 28.10.2014).

19. *Program* Prawa i Sprawiedliwości [Электронный ресурс]. Warszawa, 2014. URL: http://www.pis.org.pl/download.php?g=mmedia&f=program_pis_2014.pdf (дата обращения: 10.07.2014).

20. *Wystąpienie* programowe Prof. Piotra Glińskiego – kandydata na premiera w ramach konstruktywnego wotum nieufności wobec rządu PO-PSL 9 lipca 2014

roku [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pis.org.pl/article.php?id=23126> (дата обращения: 20.09.2014).

21. *Zachowania i preferencje wyborcze Polaków w październiku* [Электронный ресурс]. Komunikat z badań. GfK Polonia, Warszawa, 27 października 2014. URL: https://netprstorage.s3.amazonaws.com/2/2432/644278/2014_10_27_komunikat_z_badan_zachowania_i_preferencje_wyborcze_polakow_10_2014_p1.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAJDPAIKI3HF7DLRQA&Expires=1415117819&Signature=8HTRD6T300%2FzOpLB6cjoPJWL2jU%3D (дата обращения: 30.10.2014).

22. *Zybertowicz A. «Solidarność» jest ważną wyspą polskości* [Электронный ресурс]. URL: <http://www.solidarnosc.gda.pl/aktualnosci/andrzej-zybertowicz-solidarno-jest-wan-wyssp-polskoci/> (дата обращения: 25.10.2014).

23. *Zybertowicz A. Diagnoza i rekomendacje podczas kongresu Polska Wielki Projekt* [Электронный ресурс]. URL: <http://vod.gazetapolska.pl/7297-prof-andrzej-zybertowicz-diagnoza-i-rekomendacje-podczas-kongresu-polska-wielki-projekt> (дата обращения: 07.09.2014).

24. *Zybertowicz A. Dwa kroki do IV RP* [Электронный ресурс]. URL: <http://polskawielkiprojekt.pl/teksty/dwa-kroki-do-iv-rp/> (дата обращения: 05.10.2014).

25. *Zybertowicz A. Ojca się nie wybiera. Ale naród może wybrać swoje elity* [Электронный ресурс]. URL: <http://niezalezna.pl/37829-ojca-sie-nie-wybiera-ale-narod-moze-wybrac-swoje-elity> (дата обращения: 25.09.2014).

26. *Zybertowicz A. Postkolonialna pułapka* [Электронный ресурс]. URL: <http://www.polishclub.org/2011/08/21/prof-andrzej-zybertowicz-postkolonialna-puapka/> (дата обращения: 20.07.2014).

27. *Zybertowicz A. Żenująca reakcja* [Электронный ресурс]. URL: http://www.se.pl/wydarzenia/opinie/prof-andrzej-zybertowicz-zenujaca-reakcja_407328.html (дата обращения: 27.09.2014).

Получено 05.11.2014

References

1. Grigoriev, E. (2014), “*Poland doubts in American protector*”, [Online], available at: http://www.ng.ru/world/2014-06-24/7_poland.html (Accessed 20 August 2014).
2. Lykoshina, L.S. (2006), *Polsha posle wyborov 2005 goda* [Poland after the 2005 elections], INION RAN, Moscow, Russia.
3. The official site of newspaper “*Nezavisimaya gazeta*” (2014), “Probably, the chief of the Poland Ministry of Foreign Affairs was caught on the USA dislike”, available at: <http://www.ng.ru/news/470329.html> (Accessed 22 August 2014).
4. Bałazy, R. (2013), “*Prawo i Sprawiedliwość a konserwatyzm*”, *Zeszyty Polityczne Prawa i Sprawiedliwości. Warszawa*, no. 2, [Online], available at: http://www.pis.org.pl/download.php?g=mmedia&f=zeszyty_polityczne_nr_2.pdf (Accessed 25 August 2014).
5. Bernacki, W. (2012), “*O suwerenności i suwerenie*”, *Zeszyty Polityczne Prawa i Sprawiedliwości. Warszawa*, no. 1, [Online], available at: http://www.pis.org.pl/download.php?g=mmedia&f=zeszyty_polityczne_nr_1.pdf (Accessed 25 August 2014).

6. Prawo i Sprawiedliwość (2014), “Biuletyn Prawa i Sprawiedliwości ‘Czas na zmiany’”, available at: http://www.pis.org.pl/download.php?g=mmedia&f=biuletyn_pis.pdf (Accessed 15 September 2014).

7. Blogpress (2014), “Front wojny przebiega w każdym z nas – prof. Andrzej Zybertowicz i Joanna Lichocka o systemie III RP”, available at: <http://blogpress.pl/node/18238> (Accessed 30 September 2014).

8. Gruzła, M. (2014), “Państwo istnieje teoretycznie – O tuszowaniu afer w NBP”, [Online], available at: <http://blogi.newsweek.pl/Tekst/polityka-polska/688979,panstwo-istnieje-teoretycznie---o-tuszowaniu-afer-w-nbp.html> (Accessed 25 August 2014).

9. Polska (2013), “Kaczyński: PO weszła w rolę SLD. Chroniąc mniejszość, pcha nas w stronę Trzeciego Świata”, available at: <http://www.polskatimes.pl/artukul/1044495,kaczynski-po-weszla-w-role-sld-chroniac-mniejszosc-pcha-nas-w-strone-trzeciego-swiata,1,id,t,sa.html?cookie=1> (Accessed 30 August 2014).

10. WPolityce (2012), “Najgłośniejsze wystąpienie Kongresu Polska Wielki Projekt. Prof. Zybertowicz o pulapce społecznej”, available at: <http://wpolityce.pl/polityka/132436-najglosniejsze-wystapienie-kongresu-polska-wielki-projekt-prof-zybertowicz-o-pulapce-spoecznej-u-nas-pelny-tekst> (Accessed 10 September 2014).

11. Logos (2010), “Nasz gość: Doradca Prezydenta RP prof. dr hab. Andrzej Zybertowicz”, available at: http://szkolylogos.edu.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=34&Itemid=126 (Accessed 26 August 2014).

12. CBOS (2014), “Opinie o korupcji oraz standardach życia publicznego w Polsce. Komunikat z badań CBOS”, available at: http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_014_14.PDF (Accessed 20 July 2014).

13. Solidarnosck (2014), “Państwo istnieje teoretycznie”, available at: http://www.solidarnosckatowice.pl/pl-PL/panstwo_istnieje_teoretycznie.html (Accessed 15 August 2014).

14. Niezależna (2014), “Platforma to już dziś postkomuna – mówi J. Kaczyński w wywiadzie dla ‘Gazety Polskiej’”, available at: <http://niezalezna.pl/47437-plat-forma-juz-dzis-postkomuna-mowi-j-kaczynski-w-wywiadzie-dla-gazety-polskiej> (Accessed 8 September 2014).

15. Polak, M. (2014), “Państwo Polskie istnieje tylko teoretycznie”. Ujawniono rozmowy na szczytach władzy!”, [Online], available at: <http://www.prawy.pl/z-kraju/6052-panstwo-polskie-istnieje-tylko-teoretycznie-ujawniono-rozmowy-na-szczytach-wladzy> (Accessed 16 August 2014).

16. Powiat Zgierski (2014), “Polska Ziemia – Sierpień 2014”, available at: <http://pis-zgierz.pl/index.php/413-polska-ziemia-sierpien-2014> (Accessed 30 August 2014).

17. Prawo i Sprawiedliwość (2014), “Porozumienie pomiędzy Prawem i Sprawiedliwością, Polską Razem oraz Solidarną Polską z dnia 19 lipca 2014 r.”, available at: <http://www.pis.org.pl/download.php?g=mmedia&f=porozumienie.jpg> (Accessed 28 August 2014).

18. CBOS (2014), “Preferencje partyjne po wyborze Donalda Tuska na przewodniczącego Rady Europejskiej”, available at: http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_126_14.PDF (Accessed 28 October 2014).

19. Prawo i Sprawiedliwość (2014), “Program Prawa i Sprawiedliwości”, available at: http://www.pis.org.pl/download.php?g=mmedia&f=program_pis_2014.pdf (Accessed 10 July 2014).

20. Prawo i Sprawiedliwość (2014), “Wystąpienie programowe Prof. Piotra Glińskiego – kandydata na premiera w ramach konstruktywnego wotum nieufności wobec rządu PO-PSL 9 lipca 2014 roku”, available at: <http://www.pis.org.pl/article.php?id=23126> (Accessed 20 September 2014).

21. Komunikat z badań. GFK Polonia (2014), “Zachowania i preferencje wyborcze Polaków w październiku”, available at: https://netprstorage.s3.amazonaws.com/2/2432/644278/2014_10_27_komunikat_z_badan_zachowania_i_preferencje_wyborcze_polakow_10_2014_pl.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAJDPAIKI3HF7DLRQA&Expires=1415117819&Signature=8HTRD6T300%2FzOpLB6cjoPJWL2jU%3D (Accessed 30 October 2014).

22. Zybortowicz, A. (2013), “Solidarność” jest ważną wyspą polskości”, [Online], available at: <http://www.solidarnosc.gda.pl/aktualnosci/andrzej-zybertowicz-solidarno-jest-wan-wysp-polskoci/> (Accessed 25 October 2014).

23. Zybortowicz, A. (2014), “Diagnoza i rekomendacje podczas kongresu Polska Wielki Projekt”, [Online], available at: <http://vod.gazetapolska.pl/7297-prof-andrzej-zybertowicz-diagnoza-i-rekomendacje-podczas-kongresu-polska-wielki-projekt> (Accessed 7 September 2014).

24. Zybortowicz, A. (2014), “Dwa kroki do IV RP”, [Online], available at: <http://polskawieliProjekt.pl/teksty/dwa-kroki-do-iv-rp/> (Accessed 5 October 2014).

25. Zybortowicz, A. (2014), “Ojca się nie wybiera. Ale naród może wybrać swoje elity”, [Online], available at: <http://niezalezna.pl/37829-ojca-sie-nie-wybi-era-ale-narod-moze-wybrac-swoje-elity> (Accessed 25 September 2014).

26. Zybortowicz, A. (2014), “Postkolonialna pułapka”, [Online], available at: <http://www.polishclub.org/2011/08/21/prof-andrzej-zybertowicz-postkolonialna-pulapka/> (Accessed 20 July 2014).

27. Zybortowicz, A. (2014), “Żenująca reakcja”, [Online], available at: http://www.se.pl/wydarzenia/opinie/prof-andrzej-zybertowicz-zenujaca-reakcja_407328.html (Accessed 27 September 2014).

LAW AND JUSTICE PARTY ABOUT THE PROBLEMS OF THE MODERN POLISH STATE DEVELOPMENT

Maksim A. Bulakhtin

Perm State University, 15 Bukirev str., Perm, 614990, Russia

E-mail: bulakhtin@yandex.ru

The article deals with the Polish conservatives' estimates of the main trends in the political development of Poland after 1989. The conservatives pay special attention to the obstacles that complicate the process of building a truly democratic and legal state having an effective market economy and independent in its foreign and domestic policy. The author describes the Polish conservatives' recommendations for improving the situation.

Key words: political elite; political parties; clientelism; postcolonialism; public administration

УДК 327(4)

А.З. КВАРИАНИ, аспирант кафедры сравнительной политологии
факультета политологии

ФГБОУ ВО «Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова»,
г. Москва, Ленинские горы, 1

Электронный адрес: nastella@inbox.ru

ПРОГРАММА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА «ВОСТОЧНОЕ ПАРТНЕРСТВО»: ОТ ЗАМЫСЛА ДО СОВРЕМЕННОГО СОСТОЯНИЯ

Подписание Маастрихтского договора в 1993 г. определило новые векторы политики: с появлением на геополитической карте нового образования – Европейского союза – возникла необходимость выстраивать новые «цепочки» внешних контактов, находить новые точки соприкосновения интересов. Европейский союз должен был искать программы, соответствующие его собственным интересам и

учитывающие суверенное развитие государств, имеющих общие с Союзом границы. При этом страны, осуществляющие внешнеполитический выбор, необходимо было привлечь обещанием политических и экономических выгод, а также обеспечением их внутренней безопасности, которая, одновременно, не идет во вред безопасности Союза в целом (риски миграции, преступности, наркотрафика). Тем странам-участницам, которые ясно формулировали свое желание относительно членства в ЕС, программа должна была предлагать поэтапную демократизацию и приобщение к европейским ценностям. При этом не выгодно было рисковать, гарантируя членство в ЕС.

Постепенно стали возникать инициативы (о партнерстве соседей), сначала в теории, а затем получая практическое применение. Первым шагом на пути к формированию политики соседства стал т. н. Барселонский процесс (или Евро-Средиземноморское партнерство), начатый в рамках Барселонской Евро-Средиземноморской учредительной конференции министров иностранных дел в Барселоне 27-28 ноября 1995 г. В рамках процесса был институализирован диалог между странами ЕС и Северной Африки, налажено межгосударственное сотрудничество, которое до этого момента ограничивалось лишь подписанием двусторонних соглашений между отдельными странами. Впоследствии Барселонский процесс эволюционировал в образование Средиземноморского союза.

Далее были охвачены: северное направление, представленное программой «Северное измерение» – единственной инициативой Европейского союза, включающей Россию как непосредственную участницу; «Черномор-

В статье анализируется стратегическая программа ЕС – Восточное партнерство, которая является частью большой инициативы Европейской политики соседства. В исследовании демонстрируются как положительные, так и отрицательные стороны программы, отношения и намерения стороны программы, показана история создания инициативы и результат ее функционирования на сегодняшний день.

Ключевые слова: Европейский союз; Восточное партнерство; инициатива; Украина; энергетическая безопасность

ская Синергия» – инициатива, созданная для поддержания своих интересов в Черноморском регионе; и, наконец, восточное направление, охватывающее бывшие советские республики, – программа «Восточное партнерство» (далее – ВП).

С инициативой создания программы интеграции стран СНГ изначально выступила Польша еще в период ее подготовки к вступлению в ЕС в 2002–2004 гг. Варшава претендовала на роль некоего «культурно-цивилизационного моста» в отношениях ЕС с Беларусью, Украиной и Молдовой. Географически тогда польская инициатива охватывала лишь эти три страны (с возможным привлечением ряда приграничных районов России, в первую очередь Калининградской области). Но уже тогда велись разговоры о возможном подключении к инициативе в недалеком будущем и стран Закавказья [2, с. 205].

При этом Польша преследовала свои экономические интересы в отношениях с данными странами-партнерами, а также политические интересы в рамках ЕС. Принимая во внимание геополитические интересы Евросоюза в целом, она претендовала на роль «куратора» постсоветских государств Восточной Европы. Прогнозы и громкие заявления стали делать польские СМИ, говоря о том, что принятие программы ВП – это огромный внешнеполитический успех Варшавы, благодаря которому удастся получить условный контроль над востоком Европы в обход России.

Инициатива по созданию ВП была официально выдвинута на заседании Европейского Совета 19-20 июня 2008 г. На этот раз инициатором ВП выступила не только Польша, но и Швеция. Эти страны предложили ЕС развивать интеграционные инициативы с рядом постсоветских стран. В программу включались Грузия, Азербайджан, Украина, Молдавия, Белоруссия и Армения.

Инициатива была с осторожностью встречена Францией и Германией, каждая из которых имела свои претензии к программе ВП. Парижу не хотелось делиться контролем над бюджетом, выделенным на уже существующую программу на средиземноморском направлении. Берлин не радовала перспектива появления сильного игрока на своих границах, с которым придется считаться в отношениях с Россией, Украиной и другими постсоветскими государствами.

В период с декабря по март 2009 г. проходили обсуждения и принимались заключения по программе ВП. 7 мая 2009 г. в Праге был проведен специальный саммит ЕС, принявший декларацию по ВП и официально учредивший программу. На это решение во многом повлияли война между Грузией и Россией в августе 2008 г. Европейский союз не мог остаться в стороне, не проявив реакции по отношению к действиям Москвы.

Кроме того, немаловажным фактором, побудившим к реализации инициативы, по мнению некоторых экспертов (Ю.А. Борко, А.А. Громыко, А.А. Язькова), стал газовый кризис 2009 г. между Россией и Украиной, который лишний раз продемонстрировал ЕС его зависимое положение и необходимость построения стратегии энергетической безопасности, а также альтернативы получения ресурсов.

В совместной декларации, выработанной в ходе Пражской встречи на высшем уровне 7 мая 2009 г., говорилось, что «главной целью Восточного

партнерства является создание необходимых условий для ускорения политической и экономической интеграции между Европейским союзом и заинтересованными странами-партнерами» [5, с. 6].

Поставленных целей предполагалось достичь преимущественно путем экономического стимулирования, в том числе в рамках программ, созданных ЕС индивидуально для каждой страны. Также были обозначены четыре основных платформы преобразований и сотрудничества стран-партнеров с Евросоюзом:

- демократия и стабильность (административные реформы, антикоррупционные меры, обучение управленческого аппарата, развитие институтов гражданского общества, свободных СМИ и др.);
- экономическая интеграция, создание зон свободной торговли (по мере успешного развития торгово-экономических связей и гармонизации законодательства с правовой базой ЕС);
- энергетическая безопасность (меры по обеспечению надежного энергоснабжения как стран-партнеров, так и ЕС, энергосбережению и развитию источников возобновляемой энергии);
- развитие контактов между людьми (либерализация визового режима при одновременном обеспечении мер по пресечению незаконной миграции) [5, с. 6-11].

В отношениях между ЕС и отдельными странами, включенными в программу ВП, предусмотрено было проводить следующие мероприятия:

- подписание соглашения об ассоциации (Association Agreements) – соглашение ЕС с государствами, определяющее формы более тесного сотрудничества в таких областях, как внешняя политика и безопасность, права и свободы, экономика и сотрудничество по секторам, а также культура [3, с. 1]; целью такого соглашения является также мотивация партнеров к изменению нормативных актов в направлении их сближения со стандартами ЕС. Соглашение об ассоциации могло бы заменить существующие с конца 1990-х гг. соглашения о партнерстве и сотрудничестве, определяющие двухсторонние отношения ЕС со странами, в том числе включенными позднее в программу ВП (соглашения о партнерстве и сотрудничестве не заключались только с Беларусью);
- постепенная либерализация визового режима – вплоть до полной отмены виз (Visa Dialogue): в Пражской декларации впервые отмечено, что отказ от виз является долгосрочной целью союзной политики в отношении стран ВП; на самом продвинутом этапе сотрудничества по этому вопросу находились Украина и Молдова; далее следовали Азербайджан и Грузия; страны, имеющие наименьший успех в продвижении этого вопроса, – Беларусь и Армения;
- создание углубленной и всеобъемлющей зоны свободной торговли (Deep and Comprehensive Free Trade Agreement); выделено отдельно, хотя является частью соглашения об ассоциации, касается не только устранения таможенных барьеров и торговых квот, но и объединения торгового законодательства стран-партнеров с союзными нормами; необходимое условие для начала переговоров по соглашению – членство во Всемирной торговой организации (формально Азербайджан и Беларусь не могли начать переговоры по этому вопросу);

- создание структур для многостороннего сотрудничества между ЕС и государствами, включенными в ВП, а также между самими этими государствами. Среди учреждений ВП, созданных с целью сотрудничества, можно назвать следующие:

I. Саммит ВП – встречи глав правительств/государств ЕС и стран, включенных в ВП; имеют программный характер, их цель – определение основных направлений ВП (проходит раз в два года).

II. Саммит министров иностранных дел – ежегодные встречи, которые оценивают сотрудничество в рамках четырех правительственных платформ ВП.

III. Встречи на министерском уровне.

IV. Встречи раз в полгода по сотрудничеству в рамках четырех правительственных платформ (демократия, верховенство закона и стабильность, экономическая интеграция и сближение с политиками ЕС по секторам) [3, с. 1].

Финансирование мероприятий в рамках программы ВП осуществляется из нескольких источников. Самые большие средства поступают из учреждения «Европейский инструмент соседства и партнерства» (ENPI); они адресованы также всем остальным странам, расположенным по соседству с Европейским союзом. Почти €4 млрд из общего бюджета ENPI (€12 млрд) было выделено на развитие сотрудничества с постсоветскими соседями ЕС в период с 2007 по 2013 год (из которых €1,9 млрд – в 2010-2013 гг.).

Дополнительно при создании ВП Европейский союз направил непосредственно на реализацию программы ВП €600 млн: около €250 млн, ранее выделенных на развитие регионального сотрудничества с постсоветскими соседями ЕС на 2010-2013 гг. в рамках Европейской политики соседства, €350 млн новых средств (которые также выделены из средств ENPI) [3, с. 1].

Анализ программы ВП свидетельствует о том, что эта инициатива предполагала тесное сотрудничество со странами-партнерами в таких областях, как внешняя политика и безопасность, права и свободы, экономика и сотрудничество по секторам, а также культура. ВП определяет своей долгосрочной целью либерализацию визового режима – вплоть до полной отмены виз. При этом программа не давала гарантий, но и не исключала возможности принятия в будущем в Европейский союз постсоветских восточноевропейских государств-соседей в случае успешного взаимодействия, проведения реформ и продвижения европейских ценностей. Программа имела довольно значительную финансовую поддержку с момента создания и финансируется до сих пор. Запланированы новые вливания средств в развитие регионального сотрудничества.

Теоретические аспекты программы ВП относятся к модели идеального развития сотрудничества. Но всегда во всех союзах, объединениях и партнерствах каждый из участников, безусловно, имеет свои цели и интересы, не все из них ясно и откровенно декларируются.

Если рассматривать ситуацию со стороны интересов стран-партнеров, складывается следующая картина:

Четыре страны (Украина, Молдова, Грузия и Азербайджан) входят в Организацию за демократию и экономическое развитие (ГУАМ), участники которой сталкиваются с сильными сепаратистскими вызовами. Их курс на сближе-

ние с НАТО и ЕС определен на официальном уровне. Киев и Тбилиси, помимо интереса в получении европейской финансово-экономической и технической помощи, каждый по своим причинам, активно разыгрывали антироссийскую карту, как раз в период запуска инициативы, по всему геополитическому спектру с целью завоевать право на быстрейшую интеграцию в евроатлантические структуры. У каждой из вышеназванных стран были особые поводы для ведения подобной политики. Война с Грузией, после которой Россия подверглась критике со стороны западных стран, стала, как отмечалось выше, одним из катализаторов создания ВП. На Украине после «цветной революции» 2004 г. усилились антироссийские настроения, пропагандируемые властной верхушкой и «подогретые» т. н. «газовой войной». Это стало еще одним катализатором разработки программы ВП.

Азербайджан, которому до этого удавалось балансировать между Россией и СНГ, с одной стороны, и ЕС и НАТО – с другой, в случае с ВП также оказался в сложном положении. Азербайджану не хотелось упустить выгоды, извлекаемые из сотрудничества с Россией и СНГ. Однако, с другой стороны, Баку надеялся на то, что сближение с ЕС позволит решить карабахскую проблему и развивать транспортную, в том числе трубопроводную, инфраструктуру в регионе на выгодных для Азербайджана условиях.

Молдавские лидеры не раз откровенно объясняли, что Кишинев ждет от ВП отмены визового режима для своих граждан, скорейшего заключения нового экономического договора, позволяющего осуществлять неограниченный экспорт молдавской продукции в страны ЕС.

А вот Белоруссия и Армения не демонстрировали своей последовательной приверженности ЕС. Эти государства являются давними стратегическими партнерами России и стремились не портить соседские отношения с ней. Беларусь – член Союзного государства с Россией; она активно участвовала в интеграционных процессах в рамках ОДКБ, ЕврАзЭС, позднее – в рамках Таможенного союза (ТС), Евразийского экономического пространства (ЕЭП). Армения участвовала в ОДКБ и ЕврАзЭС. Однако руководство этих стран периодически посматривало на Запад, рассчитывая посредством балансирования между ЕС и Россией добиться максимальной реализации своих национальных интересов.

По истечении 5 лет реализации программы ВП общая картина изменилась. С одной стороны, Украина вышла из ЕЭП. В 2014 году (с перспективой сохранения в 2015 г.) ситуация на Украине резко обострилась. В момент непосредственного выбора Президент Украины В.Ф. Янукович отложил подписание соглашений об ассоциации с Евросоюзом на Вильнюсском саммите ЕС в ноябре 2013 г., что привело к активизации Майдана. По сути, с апреля 2014 г. в стране началась гражданская война, которая, по мнению автора, в немалой степени спровоцирована извне в целях продвижения интересов США, ЕС и прежде всего таких государств, как Польша и Литва. Их противостояние с Россией и евразийской интеграцией, продвигаемой «тройкой» (Россия, Беларусь и Казахстан), достигло значительного «накала». Очевидно, что и для ЕС, и для России Украина – это не только «энергетический» партнер, но и важный геополитический сосед, на которого необходимо иметь влияние. В этом плане

интересы ЕС и России могут показаться симметричными – украинская территория пролегает как раз между ними, и вовлечение в ассоциацию этой страны одной стороной несет существенные риски для другой.

Но на самом деле мы имеем дело с асимметрией интересов. Необходимо принимать во внимание, что Россия даже на период углубления кризиса 2014 г. была связана с Украиной значительно большей «сетью» экономических, военно-политических, культурных, языковых, семейных связей, чем ЕС. Она располагала военно-морской базой в Крыму. Между Россией и Украиной – протяженная не демаркированная граница (более 2 тыс. км.), проходящая порой прямо через населенные пункты. Многие предприятия Юга и Востока Украины включены в тесную хозяйственную кооперацию с Россией, а также другими странами СНГ. Поэтому риски для России, как и Украины, с учетом норм о европейских стандартах, были более существенными, чем для ЕС. В свою очередь, возможность вступления Украины в ТС, возвращение ее в ЕЭП означало бы для ЕС и США значительное ослабление их влияния на Украину.

Выбор Украины оказывался судьбоносным и для России и для Украины. И ассоциация с ЕС (через ВП) без предварительной проработки в трехстороннем формате (Россия, Украина, ЕС) многих правовых и экономических вопросов означала «разрезание по живому», болезненный разрыв многих экономических связей, на что неоднократно указывала Россия и к чему упорно не прислушивался ЕС. Справедлив вывод российских политологов, что «по мере реализации программы набирал силу ее конфликтогенный потенциал, проявляющийся, в частности, в намеренном (подчас сугубо идеологизированном) противопоставлении интеграционных платформ “Восточного партнерства” и Евразийского союза» [1, с. 5].

Ситуация усугубилась и с усилением крайне националистических оппозиционных движений на Украине, обозначающих культурный разрыв с Россией. Эта идеология под давлением вооруженных формирований была принята и новым руководством Украины, пришедшим к власти в результате антиконституционного переворота в феврале 2014 г.

В конечном счете в 2014 г. не выиграл никто, кроме, пожалуй, США. ЕС, не прислушавшись к доводам России, принял частично на себя ответственность за платежеспособность преддефолтной Украины, пошел на моральные и гуманитарно-правовые издержки, закрывая глаза на антиконституционный переворот в Киеве, преступления в Одессе, Мариуполе и на Донбассе в целом. Россия попала под экономические санкции со стороны ЕС, США, некоторых других стран, имевших явную политическую мотивацию, и вынуждена была принять около 1 млн беженцев с Украины. С учетом трудовой миграции в России находились около 2,5 млн жителей Украины, пребывавших в сложном положении, поскольку не все они могли возвратиться на Украину. Но России удалось разрешить проблему Черноморского военного флота и помочь своим соотечественникам, ориентированным на Россию, вернув в свой состав Крым.

Власти Украины, в известной мере, потеряли контроль за внутренней политикой, в результате чего страна лишилась части территории, была ввергнута в войну на Донбассе с многочисленными жертвами и разрушениями

инфраструктуры. Правда, Соглашение об ассоциации Украины с ЕС было подписано с отсрочкой имплементации в части создания глубокой всеобъемлющей зоны свободной торговли до (как минимум) конца 2015 г. Сохраняется на протяжении этого срока режим свободной торговли в рамках СНГ, что дает определенную свободу маневра для Украины.

Что касается остальных государств-членов партнерства, то на саммите в Брюсселе 27 июня 2014 г. Грузия и Молдавия подписали с Евросоюзом соглашение об ассоциации, предусматривающее вхождение в зону свободной торговли ЕС. Соглашение также предусматривает усиление сотрудничества в различных сферах, приведение национального законодательства в соответствие с европейским, доступ на европейский рынок. Населением соглашение встречено неоднозначно: Гагаузия и Приднестровье ориентируются на ассоциацию с ТС, из остальной части Молдавии много людей выезжает работать в Россию.

С Азербайджаном у Европейского союза подписано соглашение об упрощении визового режима, переговоры заняли около двух лет: в период с февраля 2012 г. по июль 2013 г. состоялось 4 официальных раунда обсуждений в Баку и Брюсселе. В итоге подписание соглашения прошло в ноябре 2013 г. в Вильнюсе, в рамках саммита ВП. С 1 сентября 2014 г. соглашение вступило в силу и значительно сократило список необходимых документов, расширило возможности получения многократных виз, а также снизило их стоимость.

Что касается Армении и Беларуси, то они считаются «аутсайдерами» в рамках ВП. Обе эти страны больше заинтересованы в крепких стабильных отношениях с Россией, нежели в привилегиях от партнерства с ЕС. К тому же бессменного лидера Белоруссии президента А.Г. Лукашенко давно окрестили в Европе «последним диктатором», поэтому очевидно, что диалог с ним дается нелегко. Но Беларусь и А.Г. Лукашенко повысили свой международный авторитет за счет гибкой и в то же время принципиальной политики в ситуации с Украиной. С одной стороны, Беларусь организовала переговоры России, ЕС и Украины в Минске, способствуя заключению Минских соглашений о перемирии на Донбассе. С другой – взяла на себя (в связи с отказом Украины) полномочия председательства в СНГ в 2014 г., успешно провела саммит глав государств СНГ, ЕврАзЭС, ТС (октябрь 2014 г.).

Резюмируя последние события в рамках программы ВП, можно сказать о том, что многие из целей ЕС выполнены только частично. По сути, программа изначально была создана под знаком «руки помощи» (некой «благотворительной акции») бывшим советским республикам, подразумевала построение добрососедских отношений с ними. Основная часть государств-членов партнерства и участников программы ВП восприняла инициативу как шанс «жить лучше и по-европейски». Государствам, особенно небольшим, «зжатым» между геополитическими гигантами, так или иначе, приходится выбирать себе т. н. «старшего брата», поэтому для них ВП обещало определенные выгоды.

По мнению автора, ЕС добилась части своих целей, устанавливая правила для Грузии и Молдавии. Относительно Украины успех ЕС, как мы писали выше, неоднозначен [4]. Если обратиться к целям ЕС и результатам, которых удалось достичь за 5 лет, то три государства-партнера ЕС подписали соглашения об ассоциации с ЕС и ратифицировали их. ЕС обзавелся, как минимум, тремя явно тяготеющими к нему партнерами, устанавливая на их территории

свои правила и стандарты. Азербайджан пока не пошел на подписание подобного соглашения, оставляя за собой выбор между ТС и ЕС.

Однако при этом такое государство, как Украина, обладающее значительными ресурсами и обширной геополитически значимой территорией, поставленное перед судьбоносным выбором, лишилось своей территориальной целостности, ослабило свой государственный суверенитет, попало в преддефолтное состояние, потеряло возможность получать выгоды от интеграции в СНГ и ЕЭП, которые оно исправно получало ранее. Удастся ли компенсировать эти потери, пока не ясно, хотя ЕС и декларировал односторонние (в пользу Украины) уступки в области таможенных тарифов и пошлин. Украина продемонстрировала всему миру свою всестороннюю зависимость от России, что может компенсироваться с большим трудом.

Сложная ситуация и в других государствах-партнерах, не обладающих такими ресурсами, как Украина (Молдавия и Грузия). Пойдет ли им на пользу наличие геополитически привлекательной территории и сговорчивость их правительств? Тем более что они вряд ли смогут претендовать на те уступки, которые удавалось получить Украине от России и ЕС.

Подводя итоги, можно отметить, что сама программа ВП перешла в стадию вялотекущей реализации, так как в новых обстоятельствах при сильном разрушении экономики Украины не имеет достаточного объема финансирования. Экономический кризис пришелся как раз на «рождение» инициативы ВП, и чем дальше, тем яснее становилось, что движение к реализации заявленных целей для партнеров ВП замедлится. Вдобавок кризис на Украине обозначил серьезные политические риски и значительное убыточное пространство реализации целей новых ассоциированных стран и самого ЕС. Армения присоединяется к ТС. Азербайджан занял выжидательную позицию.

В то же время, по мнению автора, ВП в обозначившихся рамках все же имеет перспективу; привлекательность ЕС еще сохраняется. Влияет такой фактор, как приостановление принятия новых членов в ЕС, при этом задача удерживать постсоветские стратегически важные страны под контролем ЕС осталась. Удобно сохранять отношения в рамках ВП, обещающего европейские привилегии, вплоть до возможного принятия в ЕС (без конкретных временных рамок). ЕС будет изыскивать средства для финансирования ВП в надежде получить свои «дивиденды». Разумеется, перспективы ВП зависят и от прочности самого ЕС, сбалансированности его связей, преодоления экономического кризиса, сохранения в его рядах Великобритании, Греции. Одной из «лакмусовых бумажек» станет развитие Украины в рамках ассоциации с ЕС.

Список литературы

1. Пономарева Е., Шишелина Л. Председательство Латвии в ЕС-2015: «Восточное партнерство»: место или вместе с Россией. Аналит. докл. / под ред. О. Гаман-Голутвиной. М.: РАПН, 2014. 92 с.
2. Сергунин А.А. Восточное партнерство: вызов российской дипломатии в Восточной Европе // Вестн. Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Лингвистика и междунар. коммуникации. 2010. № 1. С. 205–210.

3. *Частые* вопросы о Восточном Партнерстве [Электронный ресурс]. URL: <http://eastbook.eu/ru/eap-faq-ru/#eight> (дата обращения: 20.09.2014).
4. *Экс-президент* Чехии Вацлав Клаус: Запад и США спровоцировали на Украине неразрешимый конфликт [Электронный ресурс]. URL: <http://vm.ru/news/2014/04/23/-245612.html> (дата обращения: 21.10.2014).
5. *Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit*. 7 May 2009 [Электронный ресурс]. URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/107589.pdf (дата обращения: 21.10.2014).

Получено 03.11.2014

References

1. Ponomareva, E. and Shishelina, L. (2014), *Predsedatel'stvo Latvii v ES-2015: «Vostochnoe partnerstvo»: vmesto ili vmeste s Rossiej. Analiticheskij doklad* [Latvia's presidency in the EU-2015: "Eastern Partnership": instead of or together with Russia. Analytic report], in Gaman-Golutvina, O. (ed.), RAPN, Moscow, Russia.
2. Sergunin, A.A. (2010), "Eastern Partnership: the challenge of Russian diplomacy in Eastern Europe", *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya Lingvistika i mezhdunarodnye kommunikacii*, no. 1, pp. 205 – 210.
3. Eastbook.eu (2014), "FAQ on East Partnership", available at: <http://eastbook.eu/ru/eap-faq-ru/#eight> (Accessed 20 September 2014).
4. The official site of journal "Vechernyaya Moskva" (2015), "Czech ex-president Vaclav Klaus: The West and the United States provoked the Ukraine irresolvable conflict", available at: <http://vm.ru/news/2014/04/23/-245612.html> (Accessed 21 October 2014).
5. Council of the European Union (2009), "Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit", available at: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/107589.pdf (Accessed 21 October 2014).

THE EUROPEAN UNION'S EASTERN PARTNERSHIP PROGRAM: FROM THE CONCEPT TO THE CURRENT STATUS

Anastasia Z. Kvariani

Federal State Educational Institution of Higher Professional Education Lomonosov Moscow State University, 27 Lomonosov ave., Moscow, 119991, Russia
E-mail: nastella@inbox.ru

The article analyzes the EU's strategic program Eastern Partnership, which is a part of the initiative called the European Neighborhood Policy. Positive and negative aspects of the program, relations and intentions of its members, history of creation of the initiative and the results of its work are presented.

Key words: European Union; Eastern Partnership; initiative; Ukraine; energy security

УДК 329.11(410)

С.А. ШЕИН, аспирант кафедры политических наук
ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский
университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15
Электронный адрес: s.shein2014@gmail.com

РЕФЕРЕНДУМ О ЧЛЕНСТВЕ БРИТАНИИ В ЕС В КОНТЕКСТЕ КОНСЕРВАТИЗМА ДЭВИДА КЭМЕРОНА

В статье рассматривается политическая ситуация, связанная с обещанием Дэвида Кэмерона провести референдум о членстве Великобритании в ЕС сквозь призму особенностей консерватизма премьер-министра. Требование референдума является логичным завершением эволюции евроскептицизма Дэвида Кэмерона под влиянием меняющейся ситуации в стране и партии. Автор полагает, что обещание референдума имеет главным образом внутривнутриполитическую природу и направлено на борьбу с оппозицией среди консерваторов и нейтрализацию Партии независимости Соединенного Королевства, которая выступает как альтернатива справа.

Ключевые слова: Дэвид Кэмерон; референдум; Европейский Союз; евроскептицизм; консервативная партия

Политика, проводимая нынешним премьер-министром Великобритании, до сих пор вызывает споры в экспертном сообществе относительно своего концептуального содержания. Одним из критериев оценки можно считать действия Дэвида Кэмерона в отношении ЕС, в частности его обещание провести референдум о выходе Великобритании из Европейского союза.

Несмотря на то, что сохранение национального суверенитета в рамках Евросоюза и сопротивление дальнейшей

евроинтеграции находятся в списке приоритетов Консервативной партии, на референдум тори решились впервые. Действительно, сегодняшнее состояние дел в Евросоюзе осложнено массой проблем. Так, беспокойство премьер-министра Великобритании вызывают кризис еврозоны, снижение конкурентоспособности Европы в мировой экономике и отсутствие демократического контроля со стороны общества над институтами ЕС. Выход из этой ситуации Кэмерон видит в структурной реформе Евросоюза, который нужно построить на «принципах соревновательности, гибкости, возвращения полномочий национальным государствам, демократической подотчетности и справедливости» [7]. Отсюда и предложение Кэмерона провести необходимые изменения, а затем организовать референдум о членстве Британии в ЕС на новых условиях. Правда, этот произойдет только в том случае, если избиратели проголосуют за консерваторов на всеобщих выборах 2015 г.

Легко представить, что подобный шаг влечет за собой огромные политические риски, как для стабильности внутри Консервативной партии и коалиции, так и для взаимоотношений с европейскими странами и США.

Вопрос заключается в том, что побудило Дэвида Кэмерона выступить с подобным предложением. Думается, что ответ кроется не только в отношениях с европейскими партнерами. В первую очередь нужно проанализировать взгляды Дэвида Кэмерона в интересующем нас аспекте.

Евроскептицизм Дэвида Кэмерона

В ходе своей политической карьеры Кэмерон, отвечая на вопросы журналистов, неоднократно называл себя евроскептиком, правда, уточняя, что евроскептик он «практичный и разумный» [16]. Именно поэтому его позиция по Европе отнюдь не была неизменной, а прошла своего рода эволюцию, в которой мы можем выделить три этапа.

Первый этап – «торийский», приходится на допарламентский период его политической карьеры.

В указанный период может показаться, что евроскептицизм – это установка, которую он, как и большинство тори, принял по умолчанию. Так, еще в студенческие годы, будучи далеким от политической деятельности, он запомнился своим однокурсникам убежденным «тэтчеритом» и противником чрезмерного аппетита «большой Европы». Затем, став советником канцлера казначейства Нормана Ламонта, именно Кэмерон «тушил пожар» после т. н. «черной среды» – выхода Британии из Европейского валютного обменного механизма в 1992 г. Несмотря на постоянные споры с Ламонтом, Кэмерон в целом был солидарен с ним в этом вопросе. Именно Кэмерон принялся доказывать необходимость выхода из валютной системы оппозиционным партиям, СМИ, а также критикам среди консерваторов. Кроме того, будущий премьер-министр подготовил для Ламонта речь на ежегодную партийную конференцию с многозначительным названием «Никто не готов умирать за Европу». Впоследствии Ламонт был уверен, что именно он «помог Кэмерону сформировать его умеренный евроскептицизм» [8, p. 125].

В этот период будущий премьер-министр уже демонстрировал чудеса «калибровки»: с одной стороны, пытаясь сохранить имидж Ламонта как компетентного финансиста и консерватора, с другой – стараясь не выглядеть в глазах Джона Мейджора евроскептиком-бунтарем. Так или иначе, подобные политические маневры имели негативные последствия для будущего премьера: его начальник был отправлен в отставку, а в новый состав министерства Кэмерон не попал.

Таким образом, экономические последствия выхода из Европейского валютного механизма и отставка Ламонта сказались на политических взглядах будущего премьера. Сложно не согласиться с П. Сноуденом, что «“черная среда” был значительным днем для будущего лидера, не в последнюю очередь для оформления скептического взгляда на перспективы более тесной евроинтеграции» [22, p. 23]. Но стоит добавить, что пришло и понимание, того, что «тема Европы» не только выходит на первое место в политических программах консерваторов, но и имеет мощный потенциал для использования во внутрипартийной борьбе.

Дальнейшее ужесточение позиции консерваторов по Европе было связано с кризисом внутри партии. Период с 1997 по 2005 г. – время раскола по линии евроскептики – еврофилы. Политическая нестабильность, которая выразилась в «чехарде лидеров», стала причиной потери консерваторами избирателей среднего класса. Кэмерон отчетливо сознавал угрозу маргинализации партии, поэтому, став парламентарием, пытался не акцентировать внимание на про-

блемах, связанных с Европой. На этом этапе его позицию можно назвать «умеренным евроскептицизмом».

Подобная позиция была характерна для него не только в ходе борьбы за пост лидера партии, но и во время работы советником бывшего лидера партии Майкла Говарда. Показательно, что именно Кэмерон отговаривает Ламонта от идеи провести аналогичный референдум в 2005 г. Правда, тогда процедура предполагалась более радикальная: сначала выход из ЕС и возвращение всей полноты власти Вестминстеру, а затем вступление в Союз на новых условиях. Интересно, что тогда Кэмерон и его коллега Рейчел Ветстоун были «потрясены этой идеей» и приложили все усилия, чтобы переубедить своего начальника [8, р. 248]. Как отметила Н. Капитонова, «прошло лишь 8 лет, и идея выхода Великобритании из ЕС вновь прозвучала из уст нового лидера Консервативной партии, тогда еще – лидера оппозиции» [3, с. 305]. Действительно, этот факт демонстрирует, насколько Кэмерон придерживается прагматичного подхода в разработке политического курса.

Выиграв в борьбе за пост лидера партии у «тэтчерита» и евроскептика Дэвида Дэвиса, Кэмерон запустил процесс партийного ребрендинга с целью возвращения избирателей среднего класса. Партия сдвинулась с правых позиций политического спектра к центру, сделав свою позицию по важнейшим вопросам внутренней и внешней политики более сбалансированной. По мере приближения к всеобщим выборам, консерваторы Дэвида Кэмерона отказываются от наиболее радикальных требований к ЕС, в частности, от проведения референдума по Лиссабонскому договору, и выступают на выборах «партией умеренного евроскептицизма». Позиция по Европе заключается в отказе присоединяться к зоне евро, «замке референдума» на дальнейшую передачу полномочий Брюсселю и попытке вернуть полноту власти Вестминстеру в социальной и трудовой областях, а также в сфере уголовного права.

Правда, нельзя не оставить без внимания и «брошенную кость» для правого крыла партии. Она заключалась в переходе консерваторов из правоцентристской Европейской народной партии во фракцию Европейских консерваторов и реформистов, носившую «праворадикальный оттенок». Этот маневр элита Консервативной партии объясняла тем, что их новые партнеры в Европарламенте выступают против федерализации Европы, что совпадает с интересами тори.

В 2010 году, не сумев одержать абсолютную победу на выборах, консерваторы оказались в ситуации политического торга с Либерально-демократической партией (ЛДП). В ходе переговоров с самой проевропейски настроенной политической силой Британии был найден компромисс: ЛДП отказывается от дальнейшей интеграции с Европой, а консерваторы – от попытки завоевать утраченные Вестминстером полномочия. Несмотря на то, что вопрос отношений с Евросоюзом был одним из самых сложных для согласования в рамках коалиции, партии продемонстрировали умение сохранять единство в ходе выработки политического курса.

Однако с конца 2011 г. мы можем наблюдать третий этап развития евроскептицизма – возвращение «торийского евроскептицизма» в его агрессивной форме, что нашло отражение в реализации ряда антиевропейских инициатив.

Так, декабрь 2011 г. – вето Дэвида Кэмерона на Бюджетный пакт Евросоюза, 2012 г. – отказ премьер-министра Британии участвовать в Банковском союзе стран-участниц и проведение аудита членства Британии в ЕС. Пиком антиевропейской политики стало обещание премьера провести референдум о членстве Британии в ЕС.

На сегодняшний день лидер консерваторов продолжает наступление: определяя роль Евросоюза в жизни Британии, предлагает самые разнообразные инициативы, среди которых – ограничение миграции внутри Союза из «бедных» стран в «богатые»; намерение вывести страну из юрисдикции Европейского суда по правам человека и даже угроза досрочного выхода Соединенного Королевства, если председателем Европейской комиссии станет еврофедералист Жан-Клод Юнкер (стал в июле 2014 г.) [21]. Тем самым накал антиевропейской риторики премьер-министра только набирает силу.

Подводя итог вышесказанному, заметим, что в первую очередь Дэвид Кэмерон прагматик и лишь затем – евроскептик. Безусловно, критическое отношение к евроинтеграции было характерно для премьера на всех этапах его политической карьеры. Тем не менее трудно не заметить, что евроскептицизм Дэвида Кэмерона – это не идеологическая установка, лежащая в основе принятия им политических решений, а некая форма, которую он умело использует и наполняет необходимым содержанием в зависимости от типа сидящей перед ним аудитории и политической обстановки. Степень агрессивности антиевропейской риторики возрастает пропорционально спросу на евроскептицизм в британской политической жизни.

Начиная карьеру политика, Кэмерон правильно уловил антиевропейские настроения, которые стали активно развиваться как форма внутрипартийной оппозиции при Джоне Мейджоре. Дальнейший кризис в партии только увеличивал соотношение сил в пользу евроскептиков в местных консервативных ассоциациях и в парламентской фракции. Между тем с момента избрания Кэмерона лидером партии, а затем и премьер-министром он занимает весьма умеренную позицию по европейскому вопросу. Пытаясь модернизировать партийный имидж и укрепить коалицию с либерал-демократами, политический курс по отношению к Европе становится более умеренным и заключается, по сути, в сохранении статус-кво в распределении полномочий между Лондоном и Брюсселем. Но с конца 2011 г. мы наблюдаем новый этап антиевропейской политики премьер-министра, которая во многом была обусловлена изменениями в политической обстановке.

Прагматизм в основе европолитики во многом связан с тем, что премьер-министр выбрал для себя роль модератора: политик амортизирует конфликтные ситуации внутри партии и внутри коалиционного кабинета. Тема отношений с Европой больше всего нуждается в регулировании.

Обещание референдума, как основного звена антиевропейской политики, направлено на решение ряда внутривнутриполитических задач. Поэтому следует выделить сумму основных факторов, обуславливающих этот политический ход Дэвида Кэмерона.

Внутрипартийная оппозиция

Во-первых, обещание референдума – это способ нейтрализовать «правое крыло» партии. Дело в том, что, несмотря на «обезвреживание» [5, p. 123] партийного бренда, модернизация партии носила лишь поверхностный характер. Раскол между еврофилами и евроскептиками сохранился, а Кэмерон на выборах лидера не встретил серьезного сопротивления со стороны последних только потому, что представлял собой возможность консерваторов вернуться к власти.

Но уже после выборов 2010 г. «истинные тори» испытывают недовольство по поводу заключения соглашения с партией либерал-демократов из-за несовместимости позиций по конституционному устройству Соединенного Королевства, оборонной политике и, главным образом, отношениям с Европой.

При этом нельзя недооценивать вес правых тори в партийной структуре консерваторов. Со времен Маргарет Тэтчер шло активное смещение членов партии вправо. Депутаты-тори, избранные с помощью местных консервативных ассоциаций, обеспечивают представительство интересов «коренного электората» партии в Палате общин. Стоит отметить, что сегодняшний состав фракции называют наиболее евроскептическим. Тем не менее доля тех, кто может представлять угрозу партийному единству в парламентской фракции, оценивается по-разному. По мнению редактора сайта консервативных активистов conservativehome.com Тима Монтгоммери, она достигает двух третей фракции и выражается в отношении к Европе, где «примерно 1/3 – за пересмотр отношений с ЕС, другая 1/3 – за выход из союза» [23]. Думается, что количество «бунтарей» среди заднескамеечников несколько преувеличено, так как среди них можно выделить только порядка 30 депутатов, которые «никогда не примут коалиционную сделку с либерал-демократами и не чувствуют себя обязанными поддерживать Дэвида Кэмерона» [12]. Позиция же остальных парламентариев-тори зависит от настроений избирателей и ситуации внутри партии. Тем не менее подобное «правое крыло» – это реальная угроза лидерству, которая не раз возникала в ходе деятельности нынешнего парламента не только по вопросам европейской политики, но и в ходе реформы Палаты лордов.

Стоит отметить, что сама идея референдума была внесена на обсуждение правыми тори. Предложения о его проведении высказывались в Консервативной партии с момента формирования коалиции. Подобные настроения привели к тому, что в 2011 г. «тори-бунтари» сумели собрать сто тысяч подписей под петицией о референдуме. Это позволило им внести законопроект на рассмотрение Палаты общин. Несмотря на то, что законопроект не прошел, 81 заднескамеечник-тори проголосовал в его поддержку, что шло вразрез с требованием партийного руководства [2].

Это было серьезным сигналом для консервативной верхушки. Однако позиция премьер-министра относительно референдума на тот момент оставалась неизменной. После голосования Кэмерон заявил, что «это будет неправильно для страны организовать масштабное голосование на референдуме в данный момент» [9]. Но по мере роста давления «правого крыла» Кэмерон

уже летом 2012 г. заявляет о возможности провести плебисцит, отрицая, что «тори при его лидерстве сместились вправо» [21]. В январе 2013 года, за один день до форума в Давосе, Кэмерон повторяет свое обещание. Таким образом, премьер-министр не только согласился на референдум под давлением правых тори, но и стал гарантом его проведения.

Расчет Кэмерона понятен: премьер-министр играет на опережение, пытаясь обещанием референдума снизить накал внутривнутрипартийного недовольства и нейтрализовать дальнейшие требования заднескамеечников.

Тем не менее политический маневр не решает всех проблем лидера партии. Во-первых, подобная формулировка не удовлетворила евроскептиков, которые хотят ускорить процесс, настаивая на проведении референдума еще до выборов 2015 г. [10] Во-вторых, «антиевропейский поворот» в политическом курсе вызвал сопротивление партнеров по коалиции. Подобные решения принимаются консервативными министрами без учета интересов либерал-демократов. Последние, для сохранения устойчивости правительства, вынуждены поддерживать антиевропейские законопроекты в Палате общин. Так, вице-премьер Ник Клегг заявил, что обещание референдума о членстве Британии в ЕС выступает «против национальных интересов Британии и представляет собой риск пустить под откос хрупкую экономику Британии» [25]. Безусловно, подобный жесткий односторонний курс консерваторов вызывает вопросы относительно дальнейших перспектив существования «сине-желтой» коалиции.

Угроза лидерству

Вторая причина, побудившая объявить о референдуме, также связана с ситуацией внутри партии. Это угроза лидерству Дэвида Кэмерона, правда, пока еще скрытая, со стороны мэра Лондона Бориса Джонсона.

Недовольство политикой Кэмерона заставляет заднескамеечников и консервативных избирателей задумываться о преемнике сегодняшнему лидеру. Среди возможных кандидатур имя Бориса Джонсона звучит чаще других не только благодаря харизме и экстравагантной внешности, но и успешному переизбранию мэром Лондона в 2012 г. Показательно, что его соперник на выборах, лейборист Кен Ливингстон, поздравляя Джонсона с победой, отметил, что «эти выборы внесли определенность в вопрос о том, кто возглавит тори в будущем» [1].

В том же году социологический опрос показал: 36% председателей местных консервативных ассоциаций считают, что шансы консерваторов завоевать большинство на следующих всеобщих выборах возрастут, если лидером партии станет Борис Джонсон [24].

Растущая популярность мэра Лондона заставляет Дэвида Кэмерона реагировать и искать эффективные политические ходы. Формально мэр демонстрирует лояльность премьер-министру и согласие с политическим курсом последнего, но отношения между премьер-министром и мэром напряжены. Подливают масло в огонь и британские СМИ, намекая о романе Бориса Джонсона с супругой лидера консерваторов Самантой Кэмерон [15].

Сам лондонский мэр демонстрирует свои лидерские амбиции, активно высказываясь не только о проблемах жителей британской столицы, но и на

внешнеполитическую тематику. Так, еще в 2012 г. он озвучил популярные в партии идеи о референдуме и инициации нового соглашения с ЕС [4]. В целом он, так же как и Кэмерон, считает, что нужно дать лишь возможность британцам проголосовать, а не агитировать за выход из ЕС. Тем не менее высказывания мэра по европейской проблематике отличают свойственные ему популистские мотивы, юмор и скандальность. В частности, он допускает смелые заявления о том, что все британские лидеры, в том числе и Маргарет Тэтчер, виновны в «неприкрытом и явном лицемерии относительно Европы» и «капитулировали перед централизацией власти Брюсселем» [17]. А его реплику о том, что «выход из Евросоюза не будет уж такой уж катастрофой, как многие хотят его представить» [16], можно расценивать в качестве реверанса в сторону «правого крыла» партии.

Тем самым антиевропейский акцент в риторике Джонсона заставляет Кэмерона не отставать и бороться за популярность среди однопартийцев и электората консерваторов.

УКІР и выборы в Европарламент

Референдум о членстве в ЕС решает задачи не только внутривыборные, но и предвыборные. Отсюда третий фактор – рост популярности Партии независимости Соединенного Королевства (далее – УКИР). Доказательством служит ее недавняя победа на выборах в Европарламент, которые уже успели назвать «евроскептическим землетрясением». Партия выступила с результатом 27,5% голосов избирателей, завоевав 24 депутатских мандата, хотя еще в 2009 г. за нее проголосовали лишь 16,9% избирателей, а партия получила в представительном органе Евросоюза на 11 мест меньше [11].

Успех УКИР заключается в том, что партия апеллирует к таким распространенным в британском обществе идеям, как выход из Евросоюза и ограничение иммиграции. Тем самым праворадикальная партия «оттягивает» электорат тори. Так, на выборах в Европарламент 46% голосов УКИР получила от избирателей, голосовавших на всеобщих выборах 2010 г. за Консервативную партию [18]. Это демонстрирует появление у консерваторов реального соперника с правого фланга.

На прошедших выборах тори заняли лишь третье место, набрав 24% голосов. Успех УКИР консерваторами оценивается в двух плоскостях. С одной стороны, это еще одно подтверждение того, что ЕС нужны реформы. «Европейский союз не может просто сбросить эти результаты со счетов и продолжать жить как прежде. Мы должны измениться», – уверен премьер-министр [6]. Результаты выборов подтверждают правильность выбранной стратегии консерваторами на пересмотр членства в ЕС и создают дополнительные возможности для Кэмерона добиться более выгодных условий, поскольку европейские партнеры также уловили антиевропейский сигнал в своих странах.

С другой стороны, результаты выборов – это тревожный знак, что УКИР уже стала третьей силой в британской политике, а значит, может выступить как потенциальный участник коалиционных переговоров в случае образования «подвешенного парламента». Такое развитие событий обсуждается в СМИ, поэтому премьер-министру даже пришлось сделать заявление о недо-

пустимости союза с праворадикалами: «Я не вижу никаких перспектив от заключения пакта, о котором я читал в воскресных газетах. Найджел Фарадж хочет уничтожить Консервативную партию, а не работать с ней в тандеме. Так что думаю, это некий большой миф о великом договоре между партиями, который будет подписан» [13].

Что касается самого лидера победившей партии, то он полагает, что его партия «сможет поддерживать баланс сил в Вестминстере» [19] после всеобщих выборов. Фарадж надеется на формирование «подвешенного парламента», благодаря которому он окажется в роли «kingmaker», как лидер либерал-демократов Ник Клегг в 2010 г. В таком случае все будет зависеть от настроений в стане консерваторов. Уже сейчас Фарадж пытается сыграть на недовольстве Кэмероном в партии, посылая консерваторам-заднескамеечникам сигнал о том, что «если они хотят выиграть всеобщие выборы, то им нужно задуматься о смене лидера» [14]. Логика его заявлений ясна: в случае «подвешенного парламента» с консерваторами есть шанс договориться, если их лидером будет представитель «правого крыла».

Либерал-демократы и лейбористы, по мнению Фараджа, являются «основными проигравшими от успеха UKIP» [13]. Действительно, ЛДП получила менее 7% голосов, а их представительство в Европарламенте сократилось до одного депутата. Тем самым планы левых активистов в партии сменить лидера перед выборами 2015 г. только укрепились.

Что касается лейбористов, то впервые с 1984 г. партия Оппозиции Ее Величества не выиграла европейские выборы. Это достаточно четкое послание от избирателей, что за время, проведенное в оппозиции, партия не смогла создать проект, сравнимый по потенциалу и привлекательности с «новым лейборизмом» Тони Блэра. Можно ожидать, что обе проевропейские партии, отреагировав на общественные настроения, пересмотрят позицию по Европе в своих политических программах в сторону замедления темпов и сокращения масштабов интеграции.

Безусловно, нужно оговориться, что выборы в Европарламент, как и в местные органы власти, носят в большей степени протестный характер и являются индикатором недовольства политикой правящей партии. Тем не менее рост популярности праворадикальной UKIP не вызывает сомнений и заставляет других политических акторов с этим считаться.

Необходимо отметить, что угроза превращения UKIP из маргинальной партии в третью партию страны является отражением сегодняшней установки британского общества на евроскептицизм. Для жителей Соединенного Королевства характерно недоверие к политическим институтам ЕС, в частности к евробюрократии. Распространено мнение, что Евросоюз – это «производитель всевозможных ограничений» [7]. Ситуацию усугубляют кризис еврозоны и рецессия британской экономики, а также наплыв мигрантов из Восточной Европы. Поэтому, в отличие от крупного бизнеса, зависящего от своих европейских партнеров, значительная часть британского общества в последнее время прониклась антиевропейскими настроениями.

Подобный тренд в сторону евроскептицизма отлично иллюстрируется социологическими опросами, которые показывают, что 37% британцев выска-

залось бы за выход Соединенного Королевства из ЕС, если бы плебисцит проходил в мае 2014 г. [26] Достаточное количество, чтобы попытаться использовать их мнение в предвыборной гонке.

Запрос от общества вынуждает Кэмерона как политика, исповедующего прагматичный подход, своевременно реагировать, решаясь на жесткий курс по тем вопросам, на которые делает ставку UKIP. В этом плане следует отметить не только отношения с Европой, но и проблему иммиграции. Для нейтрализации соперника и возвращения «коренного электората» Кэмерону приходится «дрейфовать» вправо.

Подводя итог, отметим, что обещание плебисцита – это достаточно рискованная игра с общественным мнением. Необходимо иметь в виду вполне обоснованное суждение автора из журнала *Economist*: «Европа – это губительная тема британской политики» [7]. Позиционируя себя как единственного гаранта проведения референдума, Дэвид Кэмерон хочет добиться не только внутрипартийной стабильности, но и получить дивиденды от евроскептицизма британцев на выборах 2015 г. Думается, что сегодняшний тезис консерваторов о том, что «лейбористы и либерал-демократы не хотят дать вам референдум по ЕС, а UKIP не сможет» [20], займет основное место в политической программе тори к выборам 2015 г.

Рискнем предположить, что в случае победы консерваторов на всеобщих выборах, дальнейшая судьба идеи референдума может развиваться по двум основным сценариям. Первый – это откладывание референдума в долгий ящик и актуализация таких тем, как сокращение дефицита бюджета и стимулирование экономического роста, чтобы отвлечь внимание общественности. Достаточно вспомнить политику «нового лейбориста» Тони Блэра, чей политический стиль Кэмерон во многом заимствовал, который трижды перед всеобщими выборами обещал референдум по присоединению страны к зоне евро, но так и не провел его за 10 лет своего премьерства. Безусловно, повторение подобной тактики позволит почувствовать себя обманутым не только консервативному электорату, но и правым тори и навсегда подорвет доверие к лидеру партии.

Второй вариант (и наиболее вероятный) – это проведение референдума, но только при подходящей политической обстановке и вместе с активной кампанией за членство Британии в составе ЕС. По аналогии с референдумом по реформе избирательной системы в мае 2011 г., премьер-министр выступит не только как его инициатор и организатор, но и как активный участник кампании за ответ «нет».

Таким образом, обещание референдума о членстве страны в ЕС – это мера, предпринятая в соответствии с целями и логикой «кэмеронизма», который лишен четкой идеологической идентичности и представляет собой набор в той или иной мере эффективных средств для оперативного решения актуальных задач, стоящих перед партией и ее лидером лично.

Несмотря на то, что у референдума есть и внешнеполитическая подоплека: добиться более выгодных условий для Британии в рамках ЕС, – внутриполитические мотивы здесь имеют приоритетное значение.

Без сомнений, подобный маневр сопряжен с определенными политическими рисками, поскольку несет в себе потенциальную опасность спрово-

цировать конфликт с либерал-демократами. Но такова логика политической линии. Дэвид Кэмерон зарекомендовал себя искусным политическим эквилибром. Каким окажется для него соотношение плюсов и минусов данного шага, покажет ближайшее время.

Список литературы

1. *Борис Джонсон* вновь избран мэром Лондона [Электронный ресурс] // BBC Russia. 2012. URL: http://www.bbc.co.uk/russian/uk/2012/05/120505_johnson_gets_reelected.shtml (дата обращения: 12.06.2014).
2. *Британский парламент* выступил против референдума по ЕС [Электронный ресурс] // BBC Russia. 2011. URL: http://www.bbc.co.uk/russian/uk/2011/10/111024_cameron_euro_vote_eu.shtml (дата обращения: 15.06.2014).
3. *Капитонова Н.К.* Британия в Евросоюзе: эволюция взглядов // Дилеммы Великобритании / под ред. А.А. Громыко (отв. ред.), Е.В. Ананьевой. М.: Изд-во «Весь Мир», 2014. 480 с.
4. *Мэр Лондона* объяснил, почему Британия должна выйти из ЕС [Электронный ресурс] // E-News. 2012. URL: <http://e-news.com.ua/show/274369.html> (дата обращения: 15.06.2014).
5. *Bale T.* Conservative Party: from Thatcher to Cameron. London, 2010.
6. *Brussels* Is Too Big and Too Bossy, Cameron Tells EU Leaders [Электронный ресурс] // BBC. 2014. URL: <http://www.bbc.com/news/uk-politics-27583545> (дата обращения: 10.06.2014).
7. *Channel Deep* and Wide [Электронный ресурс] // The Economist. 2013. URL: <http://www.economist.com/news/special-report/21589229-britains-leaders-do-not-want-it-leave-eu-it-could-happen-anyway-channel-deep> (дата обращения: 15.06.2014).
8. *David Cameron's* EU Speech. 2013 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gov.uk/government/news/david-camerons-eu-speech--2> (дата обращения: 15.06.2014).
9. *EU Referendum: Cameron* Says No Bad Blood towards Rebels [Электронный ресурс] // BBC. 2011. URL: <http://www.bbc.com/news/uk-politics-15442765> (дата обращения: 13.06.2014).
10. *EU Referendum: Tory Rebel* Isolated by Downing Street, Ministers and Eurosceptics [Электронный ресурс] // The Telegraph. 2013. URL: <http://www.telegraph.co.uk/news/newsttopics/eureferendum/10359200/EU-referendum-Tory-rebel-isolated-by-Downing-Street-ministers-and-Eurosceptics.html> (дата обращения: 15.06.2014).
11. *Election results* // European Parliament [Электронный ресурс]. URL: <http://www.results-elections2014.eu/en/country-results-uk-2009.html#table02> (дата обращения: 10.06.2014).
12. *Graham G.* Conservative MPs Will Vote on Joining a Second Coalition [Электронный ресурс] // The Telegraph. 2013. URL: <http://www.telegraph.co.uk/news/politics/conservative/10524607/Conservative-MPs-will-vote-on-joining-a-second-coalition.html> (дата обращения: 15.06.2014).
13. *Graham G.* David Cameron: Nigel Farage Wants to “Destroy” Conservatives [Электронный ресурс] // The Telegraph. 2014. URL: <http://www.telegraph>.

co.uk/news/politics/david-cameron/10856133/David-Cameron-Nigel-Farage-wants-to-destroy-the-Conservatives.html (дата обращения: 10.06.2014).

14. *Hope C.* Sack David Cameron if You Want to Win in 2015, Nigel Farage Tells Tory MPs [Электронный ресурс] // The Telegraph. 2014. URL: <http://www.telegraph.co.uk/news/politics/10852898/Sack-David-Cameron-if-you-want-to-win-in-2015-Nigel-Farage-tells-Tory-MPs.html> (дата обращения: 15.06.2014).

15. *Internet speculation rife over identity of mystery pair involved in No.10 secret love affair as PM holds crisis talks over trust* // Mail Online. 2013 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2334731/Speculation-rife-internet-involved-No-10-secret-love-affair-PM-holds-crisis-talks-trust.html> (дата обращения: 15.06.2014).

16. *Johnson Boris:* Britain Leaving EU Would Not Be Cataclysmic [Электронный ресурс] // The Guardian. 2013. URL: <http://www.theguardian.com/politics/2013/may/10/boris-johnson-britain-leaving-eu-cataclysmic> (дата обращения: 15.06.2014).

17. *Kirkup J.* Margaret Thatcher Was “Tricksy about EU”, Says Boris Johnson [Электронный ресурс] // The Telegraph. 2014. URL: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/10826217/Margaret-Thatcher-was-tricksy-about-EU-says-Boris-Johnson.html> (дата обращения: 15.06.2014).

18. *Kirkup J.* Ukip Vote in European Elections No Flash in Pan According to New Poll [Электронный ресурс] // The Telegraph. 2014. URL: <http://www.telegraph.co.uk/news/politics/ukip/10866335/Ukip-vote-in-European-elections-no-flash-in-pan-according-to-new-poll.html> (дата обращения: 15.06.2014).

19. *Kirkup J., Swinford S.* Ukip Storms European Elections [Электронный ресурс] // The Telegraph. 2014. URL: <http://www.telegraph.co.uk/news/politics/ukip/10855972/Ukip-storms-European-elections.html> (дата обращения: 15.06.2014).

20. *Let Britain Decide* [Электронный ресурс]. URL: <http://letbritaindecide.com> (дата обращения: 18.06.2014).

21. *Mulholland H.* David Cameron Backs Referendum on Europe [Электронный ресурс] // The Guardian. 2012. URL: <http://www.theguardian.com/politics/2012/oct/09/david-cameron-backs-referendum-europe> (дата обращения: 15.06.2014).

22. *Saver P.* Cameron “Warned Merkel over Britain Quitting” European Union [Электронный ресурс] // The Telegraph. 2014. URL: <http://www.telegraph.co.uk/news/newstopics/eureferendum/10867373/Cameron-warned-Merkel-over-Britain-quitting-European-Union.html> (дата обращения: 15.06.2014).

23. *Stourton E.* Euroscepticism among Conservatives MPs [Электронный ресурс] // BBC. 2011. URL: <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-15291712> (дата обращения: 15.06.2014).

24. *Survey of Conservative Constituency Chairmen Fieldwork 14th September – 2nd October 2012* [Электронный ресурс]. URL: http://www.comres.co.uk/polls/Constituency_Chairmen_Boris_leader_Survey_Oct_2012.pdf (дата обращения: 14.06.2014).

25. *Syal R.* Nick Clegg: EU Referendum Is against National Interests [Электронный ресурс] // The Guardian. 2013. URL: <http://www.theguardian.com/>

politics/2013/jan/27/clegg-eu-referendum-national-interest (дата обращения: 15.06.2014).

26. *YouGove* Public Opinion Research [Электронный ресурс]. URL: http://d25d2506sfb94s.cloudfront.net/cumulus_uploads/document/zku19ir0c6/YG-Archives-Pol-Trackers-Europe-Referendum-210514.pdf (дата обращения: 10.06.2014).

Получено 06.08.2014

References

1. BBC Russia (2012), “Boris Johnson was re-elected Mayor of London”, available at: http://www.bbc.co.uk/russian/uk/2012/05/120505_johnson_gets_reelected.shtml (Accessed 12 June 2014).

2. BBC Russia (2011), “The British parliament opposed the EU referendum”, available at: http://www.bbc.co.uk/russian/uk/2011/10/111024_cameron_euro_vote_eu.shtml (Accessed 15 June 2014).

3. Kapitonova, N.K. (2014), “Britain in the European Union: evolution of attitudes”, in Gromiko, A.A. and Ananieva, E.V. (ed.), *Dilemma Velikobritanii* [Dilemmas UK], Ves’ mir, Moscow, Russia, 480 p.

4. E-News (2012), “The Mayor of London explained why Britain should leave the EU”, available at: <http://e-news.com.ua/show/274369.html> (Accessed 15 June 2014).

5. Bale, T. (2010), *Conservative party: from thatcher to Cameron*, London, UK.

6. BBC (2014), “Brussels is too big and too bossy, Cameron tells EU leaders”, available at: <http://www.bbc.com/news/uk-politics-27583545> (Accessed 10 June 2014).

7. The Economist (2013), “Channel deep and wide”, available at: <http://www.economist.com/news/special-report/21589229-britains-leaders-do-not-want-it-leave-eu-it-could-happen-anyway-channel-deep> (Accessed 15 June 2014).

8. Gov.UK (2013), “David Cameron’s EU speech”, available at: <https://www.gov.uk/government/news/david-camersons-eu-speech--2> (Accessed 15 June 2014).

9. BBC (2011), “EU referendum: Cameron says no bad blood towards rebels”, available at: <http://www.bbc.com/news/uk-politics-15442765> (Accessed 13 June 2014).

10. The Telegraph (2013), “EU referendum: tory rebel isolated by downing street, ministers and eurosceptics”, available at: <http://www.telegraph.co.uk/news/newstopics/eureferendum/10359200/EU-referendum-Tory-rebel-isolated-by-Downing-Street-ministers-and-Eurosceptics.html> (Accessed 15 June 2014).

11. European parliament (2009), “Election results”, available at: <http://www.results-elections2014.eu/en/country-results-uk-2009.html#table02> (Accessed 10 June 2014).

12. Graham, G. (2013), “Conservative MPs will vote on joining a second coalition”, [Online], available at: <http://www.telegraph.co.uk/news/politics/conservative/10524607/Conservative-MPs-will-vote-on-joining-a-second-coalition.html> (Accessed 15 June 2014).

13. Graham, G. (2014), "David Cameron: Nigel Farage wants to "destroy" Conservatives", [Online], available at: <http://www.telegraph.co.uk/news/politics/david-cameron/10856133/David-Cameron-Nigel-Farage-wants-to-destroy-the-Conservatives.html> (Accessed 10 June 2014).

14. Hope, C. (2014), "Sack David Cameron if you want to win in 2015, Nigel Farage tells Tory MPs", [Online], available at: <http://www.telegraph.co.uk/news/politics/10852898/Sack-David-Cameron-if-you-want-to-win-in-2015-Nigel-Farage-tells-Tory-MPs.html> (Accessed 15 June 2014).

15. MailOnline (2013), "Internet speculation rife over identity of mystery pair involved in No.10 secret love affair as PM holds crisis talks over tryst", available at: <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2334731/Speculation-rife-internet-involved-No-10-secret-love-affair-PM-holds-crisis-talks-tryst.html> (Accessed 15 June 2014).

16. The Guardian (2013), "Johnson Boris: Britain leaving EU would not be cataclysmic", available at: <http://www.theguardian.com/politics/2013/may/10/boris-johnson-britain-leaving-eu-cataclysmic> (Accessed 15 June 2014).

17. Kirkup, J. (2014), "Margaret Thatcher was "tricksy about EU", says Boris Johnson", [Online], available at: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/10826217/Margaret-Thatcher-was-tricksy-about-EU-says-Boris-Johnson.html> (Accessed 15 June 2014).

18. Kirkup, J. (2014), "Ukip vote in European elections no flash in pan according to new poll", [Online], available at: <http://www.telegraph.co.uk/news/politics/ukip/10866335/Ukip-vote-in-European-elections-no-flash-in-pan-according-to-new-poll.html> (Accessed 15 June 2014).

19. Kirkup, J. and Swinford, S. (2014), "Ukip storms European elections", [Online], available at: <http://www.telegraph.co.uk/news/politics/ukip/10855972/Ukip-storms-European-elections.html> (Accessed 15 June 2014).

20. Let Britain Decide (2014), available at: <http://letbritaindecide.com> (Accessed 18 June 2014).

21. Mulholland, H. (2012), "David Cameron backs referendum on Europe", [Online], available at: <http://www.theguardian.com/politics/2012/oct/09/david-cameron-backs-referendum-europe> (Accessed 15 June 2014).

22. Saver, P. (2014), "Cameron "warned Merkel over Britain quitting" European Union", [Online], available at: <http://www.telegraph.co.uk/news/newstopics/eureferendum/10867373/Cameron-warned-Merkel-over-Britain-quitting-European-Union.html> (Accessed 15 June 2014).

23. Stourton, E. (2011), "Euroscepticism among Conservatives MPs", [Online], available at: <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-15291712> (Accessed 15 June 2014).

24. ComRes (2012), "Survey of conservative constituency chairmen fieldwork 14th September – 2nd October 2012", available at: http://www.comres.co.uk/polls/Constituency_Chairmen_Boris_leader_Survey_Oct_2012.pdf (Accessed 14 June 2014).

25. Syal, R. (2013), "Nick Clegg: EU referendum is against national interests", [Online], available at: <http://www.theguardian.com/politics/2013/jan/27/clegg-eu-referendum-national-interest> (Accessed 15 June 2014).

26. YouGove (2014), “Public opinion research”, available at: http://d25d2506sfb94s.cloudfront.net/cumulus_uploads/document/zku19ir0c6/YG-Archives-Pol-Trackers-Europe-Referendum-210514.pdf (Accessed 10 June 2014).

THE REFERENDUM ON BRITISH MEMBERSHIP OF THE EUROPEAN UNION IN THE CONTEXT OF DAVID CAMERON’S CONSERVATISM

Sergey A. Shein

Perm State University, 15 Bukirev str., Perm, 614990, Russia

E-mail: s.shein2014@gmail.com

This article investigates David Cameron’s promise to hold a referendum on Britain’s membership of the EU in the context of the prime-minister’s conservatism. The demand for the referendum is the logical end of evolution of his euroscepticism under the influence of political circumstances. The author’s idea is that this promise is of internal political nature. This measure helps to solve the problem of party competition and neutralize the right-wing rival – the United Kingdom Independence Party.

Key words: David Cameron; referendum; European Union; euroscepticism; Conservative party



КАФЕДРА

УДК 378.4:378.046

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: uszvvi@rambler.ru

М.В. МЕЛЬНИК, д.экон.н., профессор, профессор кафедры «Аудит и контроль»
ФГБОУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» (Финансовый университет), г. Москва, Ленинградский проспект, 49
Электронный адрес: aik@fa.ru

ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НАЦИОНАЛЬНЫХ УНИВЕРСИТЕТОВ

Статья знакомит читателей с практикой оценки результативности деятельности национальных университетов. Целью данной работы является исследование показателей оценки результативности в соответствии с российскими и международными подходами. При этом предполагается, что в процессе формирования системы показателей результативности деятельности университетов должны быть учтены промежуточные и конечные результаты бюджетной политики. Основные научно-исследовательские материалы для статьи основаны на изучении отчетных данных университетов, размещенных в открытом доступе в сети Интернет. Авторами установлены приоритетные показатели для анализа результативности деятельности национальных университетов и проведен анализ одиннадцати национальных университетов по этим показателям.

Ключевые слова: национальный университет; оценка результативности деятельности; ключевые показатели результативности; система оценки результативности

Ключевые показатели результативности государственного сектора должны быть основаны на комплексной системе показателей [9] и критериев для общественного сектора, адаптированных к стратегическим целям государственной политики [15]. Но «различия в политических интерпретациях может усложнить четкое определение критериев качества работы, в частности, меру конечного результата» [8], потому что университеты неизменно связаны с различными внутренними и внешними контрагентами, такими как правительство, СМИ, общественность, политические лидеры и мировая экономика [13]. Мы выбрали

для изучения оценки результативности, обусловленную реформами общественного сектора, сосредоточив внимание на бюджетировании, ориентированном на результат, в России. В результате этих реформ предполагается повысить результативность и эффективность организаций общественного сектора [7] и в этом смысле также модернизировать работу образовательных организаций. При этом большинству образовательных организаций, в том числе и университетам, необходима четкая, точная постановка целей и задач в сочетании с ответственностью за качество выполненной работы [16]. В этом случае одним из основных критериев эффективности и результативности должна быть оценка того, насколько хорошо им удается добиться результатов, согласованных с реформами общественного сектора. В основе такой системы показателей – показатели (индикаторы) результативности, оценивающие такие, казалось бы, с трудом поддающиеся измерению аспекты деятельности, как уровень удовлетворенности потребителей, например.

Оценка результативности деятельности является одним из механизмов управления. В основе этой позиции лежит простая идея: если деятельность организации сложна и состоит из множества различных компонентов, то и оценка этой деятельности должна быть сложной и многосторонней [6, p. 248] – в виде системы показателей, основной принцип которой: управлять можно только тем, что можно измерить. Иначе говоря, цели оценки можно достигнуть только в том случае, если существуют поддающиеся числовому измерению показатели, сигнализирующие управленцам учреждений о результативности деятельности за счет бюджетных средств.

Учитывая «значительное сокращение объемов государственного финансирования с увеличением спроса общества за качество услуг» [12], «государственные показатели эффективности должны быть четко определены и оставаться стабильными в течение долгого времени» [8]. Также расчет индикаторов должен являться транспарентным и исключать возможность их использования в целях заинтересованных групп, которые отличны от научно-технической деятельности вузов [3; 10].

Система показателей должна определять и ясно демонстрировать последовательность гипотез и концепцию причинно-следственной связи между показателями, измеряющими результаты деятельности, и теми внутренними движущими силами, которые привели к этим результатам. Каждый показатель, включенный в систему, должен представлять собой звено той цепи причинно-следственных зависимостей, которая связывает стратегию конкретного учреждения и стратегию бюджетной политики государства. Из этого следует, что показатели, включенные в систему, должны характеризовать как достигнутые результаты, так и обусловившие их основные факторы. Большую сложность представляет задача определения причинно-следственных связей и согласования показателей выбранных аспектов деятельности между собой. Образовательные организации – это особый тип организаций, эффективность деятельности которых не может быть оценена такими же показателями, как деятельность частного сектора. Поэтому очень важно сформировать систему показателей так, чтобы выраженные с их помощью краткосрочные цели не вступали в противоречие с долгосрочными, а индивидуальные цели – с обще-

ственными. Показатели, отобранные для оценки состояния в различных аспектах деятельности, должны не только отражать прогресс в конкретной области, но и обеспечивать реализацию общей миссии и комплексной стратегии бюджетной политики. Наиболее значимые показатели деятельности могут существенно способствовать идентификации финансовых результатов, а также результатов различных общественных программ в оценке управления ресурсами, совершенствовании качества принимаемых решений (учитывая различные возможности распределения ресурсов и предоставления общественных услуг). Показатели могут оценивать качество менеджмента, финансов, услуг или инвестиционных программ, а также использоваться в качестве стимула для повышения качества менеджмента университетов. Также оценка качества деятельности администрации университетов может использоваться для отчетности перед всем сообществом, интересы которого она представляет.

Системная оценка результативности может иметь не только положительные, но и негативные эффекты. Существует вероятность, что в долгосрочном периоде искажающие эффекты вытеснят положительный результат. Они соответствуют трем причинам появления искажающих эффектов, которые могут возникать при оценке результативности [1, с. 48]:

- оценка результативности несправедлива;
- оценка результативности некачественна;
- оценка результативности нединамична.

Если оценка результативности деятельности искажается, возникает вопрос: можно ли спроектировать оценку так, чтобы побочные эффекты не проявлялись чрезмерно, и если можно, то каким образом это сделать?

Показатели, отобранные для оценки состояния в различных аспектах деятельности, должны не только отражать прогресс в конкретной области, но и обеспечивать реализацию общей миссии и комплексной стратегии бюджетной политики. Лучше всего такие показатели выбирать по результатам обсуждения разными слоями населения.

При оценке результативности деятельности образовательных организаций следует, во-первых, рассматривать соответствие полученного результата поставленной социально-экономической цели, а также степень этого соответствия; во-вторых, как достижение поставленной цели связано с уровнем организации процесса деятельности; и в-третьих, как достижение поставленной цели связано с определенными объемами использования ресурсов, которые желательно оптимизировать. Таким образом, систему показателей результативности деятельности университетов можно разбить на три группы: показатели достижения социальных результатов; показатели достижения прямых результатов деятельности и показатели результативности использования ресурсов, обобщенных интегральной оценкой на основе полученных данных.

В международной практике в качестве основы для группировки показателей, отражающих результативность деятельности университетов, используется классификация ОЭСР [14]. Она представляет собой систематизацию и обобщение опыта финансирования вузов с учетом их текущей результативности. В выборку вошли Скандинавские страны (Дания, Норвегия, Швеция), Италия, Великобритания, Польша, Новая Зеландия, Австралия и Гонконг. Эта

классификация дополнена рекомендациями Европейской комиссии [11] и работами ИСИЭЗ по оценке качества научно-исследовательской и инновационной деятельности университетов [2, с. 50].

В практике финансирования европейских вузов с учетом результативности наибольшее распространение получила группа «показателей, которые направлены на измерение качества исследовательской деятельности университетов и учитывают их ресурсную обеспеченность, специфику операционных процессов, организационную структуру, масштаб, академические результаты и продуктивность исследований и разработок, внешние положительные эффекты» [2, с. 52].

Результативность мировых университетов оценивается на основании результатов комбинации статистического анализа деятельности учебных заведений, аудированных данных (включая информацию по индексу цитирования из базы данных Scopus, крупнейшей в мире библиометрической базы данных научных публикаций), а также данных глобального экспертного опроса представителей международного академического сообщества и работодателей, которые высказывают свои мнения об университетах. Ниже представлены некоторые количественные и качественные показатели, по которым проводится международная оценка деятельности университетов.

Таблица 1

Международные показатели рейтингования университетов (QS World University Rankings)

Показатель	Вес показателя, %
Индекс академической репутации (опрос)	40
Индекс репутации среди работодателей (опрос)	10
Соотношение профессорско-преподавательского состава по отношению к численности обучающихся	20
Индекс цитирования научных статей преподавательского состава по отношению к численности преподавательского состава (база данных Scopus)	20
Доля иностранных преподавателей по отношению к численности преподавательского состава (по эквиваленту полной ставки)	5
Доля иностранных студентов по отношению к численности обучающихся (программы полного цикла обучения)	5

В опросе представителей международного академического сообщества (QS Global Academic Survey) принимают участие профессора и руководители университетов со средним стажем в науке 19,6 лет. Среди них ведущие ученые и ректоры более 500 университетов. Респондент может назвать до 30 университетов, не называя вуза, в котором он работает. Опрос проводится в пяти предметных областях: естественные науки, социальные науки, гуманитарные науки и искусство, науки о жизни, инженерные науки и технологии. В опросе представителей работодателей (QS Global Employer

Survey) принимают участие несколько тысяч компаний из более чем 90 стран мира. Описание методологии подбора экспертов, полная разбивка респондентов по странам, занимаемым позициям и индустриям представлена на сайте проекта по результатам очередного сравнительного исследования. Составители рейтинга подчеркивают, что волатильность ТОП-100 университетов в QS World University Rankings заметно ниже, чем в большинстве других подобных рейтингов, что отражает зрелость и надежность используемой методологии. QS является членом Observatory on Academic Ranking and Excellence (IREG) – регулирующего органа для организаций, составляющих рейтинги высших учебных заведений. Авторы проекта указывают, что исследовательская команда QS работает максимально объективно, все данные и методология рейтинга доступны для внешнего аудита. Но эта объективность может быть подвергнута сомнению, поскольку, во-первых, результаты опросов невозможно проверить, а во-вторых, рейтинги университетов на разных сайтах разные.

Поэтому для обеспечения достоверности и прозрачности, по нашему мнению, рейтинг университетов, в том числе и российских национальных, следует выстраивать исходя из фактических отчетных данных. Поскольку все национальные университеты являются государственными учреждениями и получают бюджетные средства в виде субсидий, постольку они должны подчиняться правилам бюджетного процесса в России. Для обеспечения прозрачности и доступности информации об исполнении бюджетов и о расходовании бюджетных средств, в соответствии с Федеральным законом от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений», все государственные учреждения должны размещать свою отчетность на официальном сайте. Университеты относятся к образовательным организациям и являются не только государственными учреждениями, но и некоммерческими организациями. А все некоммерческие организации (в том числе бюджетные и автономные учреждения, каковыми являются университеты), в соответствии с ч. 3.5 ст. 32 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» и ч. 14 ст. 2 Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях», обязаны предоставлять информацию о результатах своей деятельности путем размещения отчетных данных в сети Интернет на официальном сайте www.bus.gov.ru. Порядок предоставления информации государственными (муниципальными) учреждениями утвержден приказом Минфина России от 21 июля 2011 г. № 86н «Об утверждении порядка предоставления информации государственным (муниципальным) учреждением, ее размещения на официальном сайте в сети Интернет и ведения указанного сайта».

В соответствии с требованиями вышеперечисленных нормативно-правовых актов, отчетность государственных учреждений должна была размещаться на сайте www.bus.gov.ru начиная с отчетности за 2011 год, поскольку «с 1 января 2012 года начал свою работу официальный сайт Российской

Федерации в информационно-телекоммуникационной сети “Интернет” для размещения информации о государственных (муниципальных) учреждениях (www.bus.gov.ru)» [4]. Но фактически впервые годовые отчеты государственных и муниципальных учреждений появились в массовом порядке на этом сайте в 2014 г., с годовыми отчетами за 2013 г.

Для достоверной оценки результативности (эффективности) деятельности университетов и выстраивания рейтинга университетов целесообразно исходить из показателей годовой отчетности, размещаемых на официальном сайте государства (Российской Федерации) www.bus.gov.ru, и результатов мониторинга, размещенных на официальном сайте Министерства образования и науки РФ <http://miccedu.ru/monitoring>.

Экспертным путем по результатам мониторинга национальных университетов за 2013 год выбраны следующие 11 ключевых показателей, наиболее наглядно отражающие результаты деятельности национальных университетов: 1) общая численность студентов, обучающихся по программам бакалавриата, специалитета, магистратуры; 2) число предприятий, с которыми заключены договоры на подготовку специалистов; 3) число предприятий, являющихся базами практики, с которыми оформлены договорные отношения; 4) общая численность работников образовательного учреждения (без внешних совместителей и работающих по договорам ГПХ); 5) общая численность ППС (без внешних совместителей и работающих по договорам ГПХ); 6) сумма финансового обеспечения из бюджета; 7) доходы от оказания платных услуг; 8) доходы (общая сумма доходов по всем видам деятельности); 9) расходы (общая сумма по всем видам деятельности); 10) чистый операционный результат; 11) налог на прибыль.

По перечисленным выше показателям проанализировано 20 национальных университетов, функционирующих в Российской Федерации (табл. 2).

Таблица 2

Перечень и аббревиатура национальных университетов РФ

№	Наименование университета	Аббревиатура
1	2	3
1.	Белгородский государственный национальный исследовательский университет	БГНИУ
2.	Российский национальный исследовательский медицинский университет имени Н.И. Пирогова	РНИУМУ
3.	Национальный исследовательский университет «МЭИ»	МЭИ
4.	Московский авиационный институт (национальный исследовательский университет)	МАИ
5.	Казанский национальный исследовательский технический университет им. А.Н. Туполева – «КАИ»	КАИ
6.	Казанский национальный исследовательский технологический университет	КНИТУ

1	2	3
7.	Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»	ВШЭ
8.	Самарский государственный аэрокосмический университет имени академика С.П. Королева (национальный исследовательский университет)	СГАУ
9.	Национальный минерально-сырьевой университет «Горный»	Горный
10.	Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет)	ЮУГУ
11.	Новосибирский национальный исследовательский государственный университет	НГУ
12.	Национальный исследовательский технологический университет «МИСиС»	МИСИС
13.	Национальный государственный Университет физической культуры, спорта и здоровья имени П.Ф. Лесгафта, Санкт-Петербург	НГУ СПб
14.	Национальный исследовательский ядерный университет «МИФИ»	МИФИ
15.	Национальный исследовательский университет «МИЭТ»	МИЭТ
16.	Пермский национальный исследовательский политехнический университет	ПНИПУ
17.	Пермский государственный национальный исследовательский университет	ПГНИУ
18.	Национальный исследовательский Томский государственный университет	ТГУ
19.	Национальный исследовательский Томский политехнический университет	ТПУ
20.	Санкт-Петербургский национальный исследовательский университет информационных технологий, механики и оптики	ИТМО

Несмотря на обязанность размещения данных годовой отчетности на официальном сайте www.bus.gov.ru, пять национальных университетов не сделали этого за 2013 год (на момент завершения настоящей статьи): КАИ, КНИТУ, ВШЭ, ТГУ и ИТМО, поэтому анализ по этим университетам не проводился. Еще четыре национальных университета: ЮУГУ, НГУ, МИСИС, НГУ СПб – не разместили данные по сравнению плановых и фактических показателей, поэтому не представлялось возможным определить их объем финансового обеспечения, полученного из бюджета. Таким образом, полные данные по отобранным ключевым показателям за 2013 год возможно было проанализировать лишь по 11 из 20 национальных университетам (табл. 3).

Проанализируем данные табл. 3. Если рейтинговать национальные университеты (разместившие на сайте www.bus.gov.ru полный объем данных по ключевым показателям) по общей численности студентов, обучающихся по программам бакалавриата, специалитета, магистратуры, то самым крупным является Белгородский государственный национальный исследовательский университет (БГНИУ) – 20133 студента, затем ПНИПУ – 18977 студентов и ТПУ – 18691 студент.

Таблица 3

Фактические показатели деятельности 11 национальных университетов за 2013 год¹

Показатель	Ед. изм.	БГНПУ	РНУМУ	МЭИ	МАИ	СТАУ	Горный	МИФИ	МИЭТ	ПНИПУ	ИГНПУ	ТПУ
Общая численность студентов, обучающихся по программам бакалавриата, специалитета, магистратуры	чел.	20 133	10 385	11 500	14 328	9 073	12 280	8 510	4 888	18 977	10 948	18 691
Число предприятий, с которыми заключены договоры на подготовку специалистов	ед.	37	0	247	37	20	34	307	22	107	59	116
Число предприятий, являющихся базами практики, с которыми оформлены договорные отношения	ед.	820	84	950	224	335	143	85	193	552	698	118
Общая численность работников образовательного учреждения (без внешних совместителей и работающих по договорам ГПХ)	чел.	2933	2 922	3 523	3 775	2 224	2 467	2 755	1 630	2 764	1 947	5 276
Общая численность ППС (без внешних совместителей и работающих по договорам ГПХ)	чел.	1 205	1 330	1 136	1 295	650	721	809	419	1 009	781	1 584
Финансовое обеспечение из бюджета	тыс. руб.	1 641 989	2 367 791	2 261 895	21 538 09	1 579 099	3 31 873	4 958 188	679 003	1 521 573	705 432	4 429 886
Доходы от оказания платных услуг	тыс. руб.	1 925 001	955 811	2 310 139	2 485 633	933 817	425 952	3 731 403	1 660 859	2 515 524	1 006 874	2 447 029
Доходы	тыс. руб.	2 377 417	3 273 374	2 658 585	4 633 870	2 165 133	765 237	7 144 348	1 803 047	4 107 032	1 773 013	6 164 175
Расходы	тыс. руб.	2 877 226	2 929 414	2 655 497	4 340 182	1 878 194	772 342	6 801 258	2 037 231	3 824 358	1 803 991	6 016 061
Чистый операционный результат	тыс. руб.	-500 970	323 864	-54 605	258 808	286 939	-7 105	288 794	-237 335	247 347	-44 499	-6 824
Налог на прибыль	тыс. руб.	1 161	20 097	57 692	34 880	0	0	54 297	3 151	35 327	13 522	154 937

¹ Источники: <http://micedu.ru/monitoring>, www.bus.gov.ru.

Учитывая международный подход к рейтингованию университетов, важно проанализировать процентное соотношение общей численности профессорско-преподавательского состава по отношению к общей численности обучающихся (рис. 1).

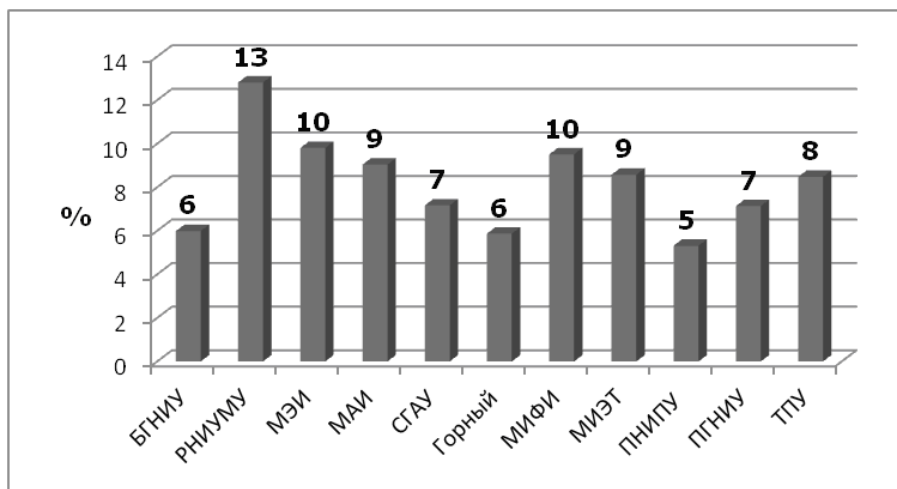


Рис. 1. Процентное отношение численности ППС к численности обучающихся

Данные рис. 1 показывают следующие наибольшие процентные соотношения численности ППС по отношению к численности обучающихся: в РНИУМУ – 13%, МИФИ и МЭИ – 10%.

Представляет интерес и анализ отношения размера субсидий, полученных из бюджета к величине доходов от оказания платных услуг (рис. 2).

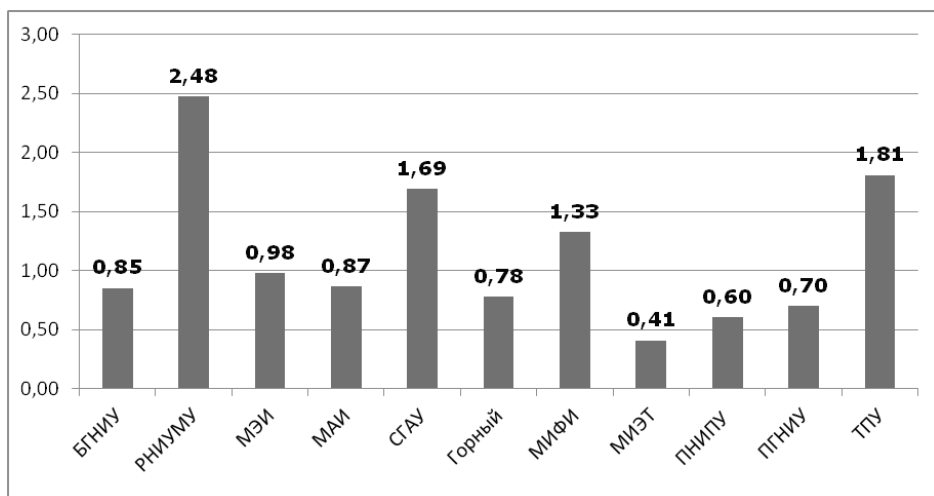


Рис. 2. Отношение величины бюджетных субсидий к доходам от оказания платных услуг

Данные диаграммы (рис. 1) показывают, что наиболее «зависимыми» от бюджетных субсидий являются РНИУМУ (соотношение 2,48 определяет то, что величина бюджетных субсидий более чем в два раза превышает сумму полученных университетом доходов от собственной деятельности), ТПУ (1,81) и СГАУ (1,69), а самым «независимым» является МИЭТ, собственные доходы которого в 2,45 раза превышают размер полученных субсидий.

Разнобой в величине чистого операционного результата (от глубокого минуса в большой плюс) (табл. 3) отражает отсутствие методологических обоснований его расчета. Чисто математически, исходя из положений российских нормативно-правовых актов, величина чистого операционного результата (ЧОП) по бюджетной деятельности априори должна быть отрицательной, потому что определяется как разница между доходами и расходами [5], а бюджетные субсидии в сумму доходов не включаются (НК РФ, ст. 251, п. 1, подп. 14) при учете расчета ЧОП расходов за счет этих субсидий. То есть в расчете чистого операционного результата по бюджетной деятельности доходы равны нулю, а расходы равны сумме затрат на содержание персонала, коммунальные услуги и др. Кроме того, непонятно, почему при отрицательной величине операционного результата, появляется налог на прибыль.

Одиннадцать анализируемых университетов уплатили за 2013 год в бюджет налог на прибыль свыше 375 млн руб. в совокупности. Для того чтобы определить, какова была величина налогооблагаемой прибыли, с которой уплачено более 375 млн, воспользуемся положениями НК РФ. Налог на прибыль определяется как соответствующая налоговой ставке процентная доля налоговой базы (ст. 286, п. 1). В соответствии с п.1 ст. 284 НК РФ, налоговая ставка по налогу на прибыль устанавливается в размере 20%. Следовательно, 375 млн руб. = 0,2 * налогооблагаемая прибыль. Обратным счетом можно определить ориентировочный¹ размер прибыли, полученной университетами:

Налогооблагаемая прибыль = 375 млн / 0,2 = 1 875 млн руб.

То есть 11 университетов (табл. 3) ориентировочно получили в совокупности за 2013 год почти 2 млрд руб. прибыли. Напрашивается вопрос о статусе университетов в качестве некоммерческих организаций. Если они не являются коммерческими организациями и не имеют основной целью своей деятельности извлечение прибыли, то почему прибыль таких внушительных размеров?

Таким образом, используя фактические данные университетов, размещенные в открытом доступе, можно проводить анализ по разным показателям в разных соотношениях и смыслах.

Необходимо отметить, что, в основном, при официальной оценке результатов деятельности национальных университетов в качестве государственных учреждений, не используются некоторые параметры международного рейтингования университетов. Например, такие, как доля иностранных преподавателей по отношению к численности преподавательского состава (по эквиваленту полной ставки); соотношение профессорско-преподавательского состава по отношению к численности обучающихся. Возможно, следовало бы учесть международный опыт. Хотя следует отметить, что использование таких

¹ Реальный размер прибыли определить не представляется возможным, поскольку бухгалтерская отчетность по приносящей доход деятельности не размещается в открытом доступе.

международных показателей, как индекс академической репутации (опрос) и индекс репутации среди работодателей (опрос) является весьма проблематичным, поскольку достоверность проведения опросов невозможно доказать официально и документально.

Оценка результативности деятельности национальных университетов должна давать конкретные результаты, которые могли бы способствовать:

- повышению ответственности, прозрачности и подотчетности в работе;
- решению наиболее значимых вопросов и проблем, которые соответствуют интересам общества;
- внедрению в их деятельность современных методов работы;
- более эффективному использованию государственных и привлеченных средств.

Исходя из результатов анализа существующих международных и российских показателей результативности авторы предлагают три направления оценки деятельности национальных университетов, отвечающие на самые значимые для результативности вопросы:

Достигнуты ли поставленные цели деятельности?

Какие процессы деятельности требуют оптимизации (на каких стоит сосредоточиться, от каких отказаться)?

Оптимально ли используются ресурсы?

Из-за отсутствия информации о применении системы показателей невозможно понять, как эта система может и должна использоваться в оценке результативности деятельности университетов и других контекстах. С этой целью необходимо осуществлять непрерывный мониторинг и контроль достижения показателей в процессе деятельности университетов. Таким образом, система показателей, служащая мерой измерения результативности деятельности университетов, должна быть увязана с государственной бюджетной политикой и приоритетами социального развития.

Назрела необходимость внесения институциональных изменений в процесс образовательной деятельности университетов путем пересмотра показателей работы профессорско-преподавательского состава на основе оптимизации соотношения учебной и научно-исследовательской нагрузки. Кроме того, для создания реальных стимулов и возможностей эффективного научного и преподавательского труда размер заработной платы ученых и преподавателей должен приблизиться к международным стандартам.

Список литературы

1. *Брюйн Х.* Управление по результатам в государственном секторе / пер. с англ.; Ин-т комплекс. стратег. исслед. М.: Ин-т комплекс. стратег. исслед., 2005. 192 с.
2. *Заиченко С.А., Мартынова С.В.* Инструментарий статистического анализа научной и инновационной деятельности российских вузов // *Вопр. статистики.* 2013. № 3. С. 38–52.
3. *Зубова Л.Г., Андреева О.Н.* Результативность деятельности национальных исследовательских университетов в области науки и инноваций: опыт рейтинговой оценки // *Инновации.* 2012. № 2. С. 35–41.

4. *Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами»* [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 4 марта 2013 г. № 293-р. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_143054/ (дата обращения: 30.03.2014).

5. *Об утверждении Инструкции о порядке составления, представления годовой, квартальной бухгалтерской отчетности государственных (муниципальных) бюджетных и автономных учреждений* [Электронный ресурс]: приказ Минфина Рос. Федерации от 25 марта 2011 г. № 33н. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_175162/ (дата обращения: 12.10.2014).

6. *Antipova T.* Effectiveness of Budgetary Entities // *Journal of Modern Accounting and Auditing*. 2014. Vol. 10, № 2.

7. *Antipova T., Bourmistrov A.* Is Russian Public Sector Accounting in the Process of Modernization? An Analysis of Accounting Reforms in Russia // *Financial Accountability and Management*. 2013. Vol. 29, № 4. P. 442–478.

8. *Bosin M.* Making Performance Information More Useful // *The Public Manager*. 2012. June. P. 36–42.

9. *Curristine T., Lonti Z., Journard I.* Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities // *OECD Journal on Budgeting*. 2007. Vol. 7, № 1. P. 1–42.

10. *ERA 2012 Evaluation Handbook. Excellence in Research for Australia.* Australian Research Council. 2012. P. 43–48.

11. *European Commission.* Assessing Europe's University-Based Research. Expert Group on Assessment of University-Based Research. Brussels, 2010.

12. *Hoque Z.* Measuring and Reporting Public Sector Outputs/Outcomes: Exploratory Evidence from Australia // *International Journal of Public Sector Management*. 2008. Vol. 21, № 5. P. 468–493.

13. *Modell S.* Performance Management in the Public Sector: Past Experiences, Current Practices, and Future Challenges // *Australian Accounting Review*. 2005. Vol. 15, № 3. P. 56–66.

14. *OECD.* Performance-based Funding for Public Research in Tertiary Education Institutions. 2010 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.oecd.org/sti/scitech/46756874.pdf> (дата обращения: 10.10.2014).

15. *Rhodes M.L., Biondi L., Gomes R., Melo A.I., Ohemeng F., Perez-Lopez G., Rossi A., Sutiyono W.* Current State of Public Sector Performance Management in Seven Selected Countries // *International Journal of Productivity and Performance Management*. 2012. Vol. 61, № 3. P. 235–271.

16. *Stevens B.J.* Comparing Public and Private-Sector Productive Efficiency: an Analysis of Eight Activities // *National Productivity Review*. 1984. Vol. 3, № 4. P. 395–406.

Получено 02.12.2014

References

1. de Bruijn, H. (2005), *Upravljenie po rezul'tatam v gosudarstvennom sektore* [Managing performance in the public sector], Translated by Popesko, I. and Sinicyna O., Institut kompleksnykh strategicheskix issledovanij, Moscow, Russia, 192 p.

2. Zaichenko S.A. and Martynova S.V. (2013), “The tools of statistic analyses of Russian universities scientific and innovation activities”, *Voprosy statistiki*, no. 3. P. 38–52.
3. Zubova, L.G. and Andreeva, O.N. (2012), “The performance of national research universities activities in the field of science and innovation: the experience of rating estimation”, *Innovacii*, no. 2, pp. 35–41.
4. ConsultantPlus (2013), *Ob utverzhdenii gosudarstvennoj programmy Rossijskoj Federacii “Upravlenie gosudarstvennymi finansami”* [On approval of the state program of the Russian Federation “Public Financial Management]: Government Executive Order no. 293-r dated 4 March 2013, available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_166520/#p14/ (Accessed 30 March 2014).
5. ConsultantPlus (2011), *Ob utverzhdenii Instrukcii o poryadke sostavleniya, predstavleniya godovoj, kvartal'noj buxgalterskoj otchetnosti gosudarstvennyx (municipal'nyx) byudzhetnyx i avtonomnyx uchrezhdenij* [On approval of the Instruction on compilation, presentation of annual, quarterly financial statements of state (municipal) budget and autonomous organizations]: Order of the Ministry of Finance of the Russian Federation no. 33n dated 25 March 2011”, available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_175162/ (Accessed 12 October 2014).
6. Antipova, T. (2014), “Effectiveness of budgetary entities”, *Journal of Modern Accounting and Auditing*, vol. 10, no. 2.
7. Antipova, T. and Bourmistrov, A. (2013), “Is Russian public sector accounting in the process of modernization? An analysis of accounting reforms in Russia”, *Financial Accountability and Management*, vol. 29, no. 4, pp. 442–478.
8. Bosin, M. (2012), “Making performance information more useful”, *The Public Manager*, June, pp. 36–42.
9. Curristine, T., Lonti, Z. and Journard, I. (2007), “Improving public sector efficiency: challenges and opportunities”, *OECD Journal on Budgeting*, vol. 7, no. 1, pp. 1–42.
10. *ERA 2012 evaluation handbook. Excellence in research for Australia* (2012), Australian Research Council, Australia, pp. 43–48.
11. *European Commission. Assessing Europe’s university-based research. Expert group on assessment of university-based research* (2010), Brussels, Belgium.
12. Hoque, Z. (2008), “Measuring and reporting public sector outputs/outcomes: exploratory evidence from Australia”, *International Journal of Public Sector Management*, vol. 21, no. 5, pp. 468–493.
13. Modell, S. (2005), “Performance management in the public sector: past experiences, current practices, and future challenges”, *Australian Accounting Review*, vol. 15, no. 3, pp. 56–66.
14. OECD (2010), “Performance-based funding for public research in tertiary education institutions”, available at: <http://www.oecd.org/sti/sci-tech/46756874.pdf> (Accessed 10 October 2014).
15. Rhodes, M.L., Biondi, L., Gomes, R., Melo, A.I., Ohemeng, F., Perez-Lopez, G., Rossi, A. and Sutyono, W. (2012), “Current state of public sector performance management in seven selected countries”, *International Journal of Productivity and Performance Management*, vol. 61, no. 3, pp. 235–271.

16. Stevens, B.J. (1984), “Comparing public and private-sector productive efficiency: an analysis of eight activities”, *National Productivity Review*, vol. 3, no. 4, pp. 395–406.

PERFORMANCE EVALUATION OF NATIONAL UNIVERSITIES

Tatyana V. Antipova

Perm State University, 15 Bukirev str., Perm, 614990, Russia
E-mail: usvzi@rambler.ru

Margarita V. Melnik

Federal State-Funded Educational Institution of Higher Professional Education “Financial University under the Government of the Russian Federation”, 49 Leningrad ave., Moscow, 125993, Russia
E-mail: aik@fa.ru

This article gives the idea of performance evaluation of national universities in practice. The aim of the work is to study performance indicators in accordance with the Russian public sector reforms, focusing on performance-based budgeting result. It is assumed that in the process of forming a system of performance indicators for educational institutions, intermediate and final results of fiscal policy should be taken into account. The research is based on studying educational institutions’ statements available on the Internet. The study determines priority performance indicators for measuring efficiency of state educational institutions; eleven national universities are analyzed according to these indicators.

Key words: national universities; performance evaluation; key performance indicators; system of performance evaluation

CONTENTS

I. FEDERAL POLICY AND GOVERNMENT	
Pakhomova L.M. Models of Organizing Contract Service in the Light of the State and Municipal Procurement Reform	5
Seliverstova N.I. Estimating of Russian Federation State Programs as a Part of State Strategy Management	18
Olompiev K.S. Evolution of the State Policy Concerning Civil Society Institutions in Modern Russia: Analysis of Presidential Addresses to the Federal Assembly of the Russian Federation (1994-2012)	22
II. ISSUES IN HUMAN POTENTIAL DEVELOPMENT MANAGEMENT	
Zakharov V.M., Filimonova G.A. Assessment of Professional Activity of Civil Servants in the Belgorod Region by Means of Social Networking Services	32
III. ECONOMIC POLICY AND ECONOMIC DEVELOPMENT MANAGEMENT	
Kukushkina E.A., Surenko E.N. On the Development of the System of Statistical Monitoring of Small Business Activities in the Orenburg Region	42
Krasilnikova L.E., Pytkin A.N. The Basic Factors of Agro-Industrial Complex Development	48
Dolzhenko R.A. Transformation of Organizational Structure of a Bank Legal Service in the Process of Legal Support Functions Centralization	54
IV. FOREIGN EXPERIENCE OF STATE MANAGEMENT AND INTERNATIONAL RELATIONS	
Bulakhtin M.A. Law and Justice Party about the Problems of the Modern Polish State Development	66

Kvariani A.Z. The European Union's Eastern Partnership Program: from the Concept to the Current Status	77
Shein S.A. The Referendum on British Membership of the European Union in the Context of David Cameron's Conservatism	86
V. DEPARTEMENT	
Antipova T.V., Melnik M.V. Performance Evaluation of National Universities	100
RULES FOR AUTHORS	116

УСЛОВИЯ ПУБЛИКАЦИИ И ТРЕБОВАНИЯ К ОФОРМЛЕНИЮ РУКОПИСЕЙ

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 лицензионный договор на право использования научного произведения в научном журнале «Ars Administrandi», направляемый автором (соавторами) в адрес редакции после получения подтверждения о принятии статьи к публикации.

Редакция включает полнотекстовые варианты статей, а также фамилию, инициалы, ученую степень и звание, должность, место работы, электронный адрес автора (соавторов), название, аннотацию, ключевые слова статьи в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ), 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 (соавторам) по указанному им (ими) адресу.

Полученные редколлегией статьи не возвращаются.

Обязательные требования к оформлению рукописей¹

1. Для публикации в журнале принимается статья объемом до 1 п.л. (40 000 знаков) в печатном или электронном варианте, оформленная согласно требованиям редакционной коллегии.

2. Основной текст статьи может быть написан на русском и английском языках.

3. Статьи представляются в электронном виде в форматах *.doc, *.docx, *.rtf. Размер листа – А4. Ориентация – книжная. Поля – 2 см. Шрифт только Times New Roman (необходимость использования другого шрифта специально оговаривается в письме, нужный шрифт прилагается). Кегль – 12. Междустрочный интервал – одинарный. Все таблицы и рисунки приводятся в черно-белом исполнении в основном тексте статьи; таблицы – редактируемые, табличные рамки не должны выделяться жирной чертой. Переносы в статье не ставятся.

4. В начале статьи должен быть указан автор (соавторы), а также его (их) ученые степень и звание, место работы, должность, почтовый и электронный адрес.

5. Название статьи, информация об авторе / авторах, аннотация и ключевые слова обязательно должны быть представлены как на русском, так и на английском языках.

6. В аннотации должна быть отражена следующая информация: введение, основная идея и цель, методы и подходы, новизна, полученные результаты исследования, выводы. Размер аннотации – 1000–1500 печатных знаков. Количество ключевых слов (словосочетаний) – от 5 до 15.

7. В конце статьи помещается список литературы, который оформляется в соответствии с ГОСТ Р 7.0.5-2008 без использования тире с указанием после каждого источника номеров страниц статьи или общего количества страниц книги и приводится в алфавитном порядке. Имена авторов (до трех) не повторяются в сведениях об ответственности.

На все приведенные в библиографическом списке источники должны быть ссылки в статье.

8. Список литературы, составленный в соответствии с российским ГОСТом, должен быть продублирован на латинице под заголовком References по стандарту «Harvard».

Инструкцию по оформлению References, а также стандарт «Harvard» можно найти на сайте журнала в разделе «Условия публикации».

9. 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; почтовый адрес, по которому следует выслать авторский экземпляр; номер контактного телефона; адрес электронной почты. Образец сведений об авторе можно скачать на сайте журнала в разделе «Условия публикации».

¹ 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.

10. Статьи рецензируются по системе двойного слепого рецензирования. При отклонении статьи из-за несоответствия тематике, нарушения сроков или требований оформления и при наличии отрицательной рецензии рукописи не публикуются и не возвращаются.

Подробные правила оформления рукописей помещены в файле «Форма», с которым можно ознакомиться на сайте журнала в разделе «Условия публикации».

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, e-mail: arsadmag@yandex.ru.

Научный журнал
ARS ADMINISTRANDI (Искусство управления)
2014. № 4

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

Подписано в печать 15.12.2014. Формат 70х100 1/16.
Усл. печ. л. 9,75. Тираж 500 экз. Заказ № 8087.

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 ООО «АСТЕР ДИДЖИТАЛ»
614000, г. Пермь, ул. Пушкина, 50
тел. (342) 206-06-86