

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)

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., 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 территориально-отраслевого разделения труда в АПК ФГБНУ «Всероссийский научно-исследовательский институт экономики сельского хозяйства», Москва

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

Занольский С.В., д.юрид.н., проф., зав. сектором административного и бюджетного права ФГБУН «Институт государства и права Российской академии наук», Москва

Ирхин Ю.В., д.филос.н., проф., проф. кафедры политологии и политического управления ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственного управления при Президенте Российской Федерации», проф. кафедры теоретической и прикладной политологии ФГБОУ ВПО «Российский государственный гуманитарный университет», Москва

Красильников Д.Г., д.полит.н., доц., 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» ФГБОУ 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 ФГБУН «Институт экономики Уральского отделения Российской академии наук», Екатеринбург

Шляхта Б., д.юрид.н., проф., декан факультета международных и политических наук, зав. кафедрой политической философии в Институте политических наук и международных отношений Ягеллонского университета в Кракове, Польша

Щерский К., проф., проф. кафедры современных политических систем Института политических наук и международных отношений Ягеллонского университета в Кракове, 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
учредителя, издателя
и 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 territorial and sectoral division of labor in the agricultural sector of the Russian Research Institute of Agricultural Economics, Moscow

Evgeny G. Animitsa, corresponding member of Russian Academy of Natural History, Doctor of Geography, Professor, Head of department of Regional and municipal economy of Ural State Economic University, Yekaterinburg

Yury V. Irhin, Doctor of Philosophy, Professor, Professor of department of Political science of The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Professor of department of Theoretical and applied political science of Russian State University for the Humanities, Moscow

Dmitry G. Krasilnikov, Doctor of Political Science, Assistant Professor, 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, Head of department of Political philosophy at the Institute of Political science and international relations, 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, Professor of department of Modern political systems at the Institute of Political science and international relations, the Jagiellonian University in Krakow, 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 and Budget law of Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, 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**

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, Professor, Perm State University

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 Publisher and 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, 2015

СОДЕРЖАНИЕ

I. ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА

- Блусь П.И., Вагина А.В.** Информатизация общества как фактор
повышения качества жизни населения 5
- Николаева М.А.** К вопросу о профессиональной подготовке
кадров государственной службы: вызовы новой реальности 19

II. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ

- Ромодина И.В., Силин М.В., Мерзлов И.Ю.** Институциональная
среда государственно-частного партнерства: опыт Пермского края 28
- Зуева Е.Л., Ховаев С.Ю.** Возможности развития института
социального предпринимательства в России 46
- Пиньковецкая Ю.С.** Малое предпринимательство в России:
основные виды экономической деятельности 60
- Загороднова Е.П., Хворостухина О.В.** Оценка уровня
зрелости проектного управления при регламентации его процессов
в организациях строительной отрасли 76

III. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ

- Магданов П.В.** Проблемы организации стратегического
планирования в муниципальных образованиях 91

IV. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

- Капогузов Е.А., Кабижан Н.Н.** Методологические оценки
качества и эффективности государственного управления в контексте
реформ в России и Казахстане 99
- Шарков А.В.** Социальная функция Китайского государства
VII- нач. XX в. 113

V. КАФЕДРА

Ромашова М.В. Университетские музеи: проблемы управления и развития	129
--	-----

Фадеева Л.А. Университеты в процессе деволюции (реформы управления) в Шотландии	137
--	-----

УСЛОВИЯ ПУБЛИКАЦИИ И ТРЕБОВАНИЯ К ОФОРМЛЕНИЮ

РУКОПИСЕЙ	149
------------------------	-----



ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА

УДК 004:002

П.И. БЛУСЬ, к.геогр.н., доцент кафедры государственного и
муниципального управления
ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский
университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15
Электронный адрес: piblus1962@gmail.com

А.В. ВАГИНА, главный специалист департамента экономики и
промышленной политики
Администрация г. Перми, г. Пермь, ул. Сибирская, 27
Электронный адрес: vaginaanna@yandex.ru

ИНФОРМАТИЗАЦИЯ ОБЩЕСТВА КАК ФАКТОР ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА ЖИЗНИ НАСЕЛЕНИЯ

В статье обосновывается актуальность и возрастающая значимость изучения процессов информатизации общества в качестве одного из факторов, влияющих на повышение качества жизни населения. Обзор научной литературы позволил авторам дать характеристику основных теоретико-методологических подходов к изучению такого влияния. В результате, авторы приходят к выводу о том, что под влиянием различных объективных и субъективных факторов, возникает новое качество социального неравенства - «цифровое», которое выражается в разной степени доступности информационных и коммуникационных технологий и разном уровне владения ими различных категорий населения. Авторы считают, что при этом государству при внедрении новых технологий необходимо обеспечивать равный доступ к ним для всех граждан, т.к. не только желание, но и возможность использовать информационные технологии значительно улучшают их жизнь. На примере предоставления гражданам государственных услуг, авторы анализируют особенности изменения качества жизни населения и приходят к выводам, что и гражданам надо активнее прилагать усилия для формирования «электронных компетенций», в результате которого произойдет существенное улучшение качества жизни.

Ключевые слова: качество жизни населения; информатизация общества; информационные технологии; «электронное правительство»; «электронный гражданин»; «цифровое неравенство»; предоставление государственных услуг в электронном виде

1. Методологические подходы к изучению процесса информатизации

Ускоренное проникновение информационных технологий во все сферы жизнедеятельности человека усилило исследовательский интерес как к природе феномена информатизации, так и к различным аспектам ее влияния на общество. В основе этих исследований лежат ранее сформированные методологические конструкции, появившиеся еще в 1970-е гг., когда в западных странах большое внимание уделялось изучению проблем перехода человечества к

стадии информационного общества. В трудах Д. Белла [3], М. Кастельса [6], Э. Тоффлера [21; 22] показаны важность умственной деятельности с использованием информационных технологий, эпохальное значение появления и развития информационных технологий для истории человечества, как по глубине вызванных изменений, так и по последствиям их применения, влияние компьютеров и компьютерных сетей на возникновение новых социально-политических явлений и, следовательно, адаптация власти к новым технологическим условиям.

Это дало возможность на основе теоретических разработок накопить существенный практический опыт в изучении информатизации общества как в техническом плане, так и в отношении социальных последствий стремительно развивающегося процесса информатизации [24]. С расширением использования компьютерной техники и телекоммуникационных технологий в производстве, науке, образовании и политике в поле зрения многочисленных исследователей оказалась проблема обращения человека с информационными технологиями, в результате чего стали активно разрабатываться вопросы экономического, социального, этического, политического и других аспектов обеспечения информатизации.

Вторая половина 1990-х гг. характеризуется расширением спектра работ политического и культурного характера, в которых систематизировались представления о принципиально новом явлении, изменяющем сущностные основы различных сторон взаимодействия человека с окружающим миром, в результате чего стали формироваться новые научные направления, рассматривающие проблемы и перспективы информатизации конкретных сфер общественной жизни и ее влияние на качество жизни населения.

При этом выявление и анализ влияния информатизации на качество жизни населения находятся в ряду актуальных и в то же время пока еще недостаточно разработанных задач отечественной социально-экономической науки. Объясняется это тем, что информатизация в России как реально наблюдаемое явление стала активно внедряться в общественную жизнь лишь в конце 1990-х гг. прошлого столетия, когда термин «информатизация» в отечественной науке одним из первых применил А.И. Ракитов, определив ее как процесс, в котором социальные, технологические, экономические, политические и культурные механизмы связаны воедино [17].

Вместе с тем следует отметить, что существенный вклад в осмысление процесса информатизации в России внесли труды Р.Ф. Абдеева, В.Г. Горохова, И.А. Негодаева, Н.Н. Моисеева, В.М. Розина, А.И. Ракитова, А.Д. Урсула, В.С. Степина [14], в которых были выявлены и описаны особенности дальнейшего информационного развития российского общества.

Проблемы использования информационных технологий в политической жизни российского общества последовательно и с различных сторон раскрываются в работах Д.А. Авдиенко, М.С. Вершинина, С.Г. Кара-Мурзы, О.П. Кудинова, И.С. Мелюхина, В.А. Никитова, Ю.А. Райкова, Э.П. Семенюка и В.П. Шерстюка [1].

Собственно изучение влияния информатизации на качество жизни населения затрагивается напрямую либо косвенно рядом авторов. В их числе:

И.А. Негодаев, рассматривающий информатизацию как социотехнический процесс и исследующий влияние компьютерной техники и информационных технологий на изменения профессионально-квалификационной и социальной структуры и политической жизни общества [9]; К.В. Арипов, который, анализируя результаты количественной оценки влияния интернет-услуг на развитие знаний человека в условиях информатизации, предлагает для этого единственный количественный показатель – число пользователей в сети Интернет [2, с. 4]; В.А. Путилов и М.Г. Шишаев, изучающие социальные эффекты информатизации общества и выявляющие как их положительные, так и отрицательные аспекты, которые отмечают, с одной стороны, увеличение человеческих контактов, средств взаимодействия, размывание экономических границ между регионами, а с другой стороны, усиление социально-психологической изоляции человека вследствие распространения электронной торговли, чтения книг в электронном виде, развития дистанционных способов обучения [16]; М.А. Симакина, исследующая трансформацию качества жизни в условиях становления информационного общества в России и выделяющая четыре этапа вхождения человека в информационное общество [18].

Нетрадиционным и заслуживающим внимания нам представляется взгляд О.А. Михайленко и Е.В. Щедриной. Они утверждают, что в результате информатизации возникает новый вид социального неравенства, которое они назвали «цифровым», состоящего в разной степени доступности информационных и коммуникационных технологий и разном уровне владения ими, что существенно влияет на социальную адаптацию человека в информационном обществе, открывая или, наоборот, ограничивая перспективы личностного развития и самореализации [8, с. 111].

Указанные точки зрения исследователей свидетельствуют о том, что проблема формирования информационного общества и информатизации остается актуальной среди ученых и в настоящее время, на что, безусловно, влияет повсеместное внедрение информационных технологий, ставших неотъемлемой частью жизни граждан.

При этом в науке с позиций различных дисциплин сложились несколько методических подходов к изучению информатизации [5, с. 86]: *статистический*, который предполагает сбор и обработку статистической информации на основе методов эконометрики с целью выявления зависимых и причинных факторов, влияющих на развитие информационных технологий на определенной территории; *консьюмеристский* (потребительский), в рамках которого информатизация и информационная среда рассматриваются как система массового обслуживания населения, выступающего потребителем информационных услуг, в том числе предоставляемых в электронном виде; *производственный*, который дает возможность изучить информатизацию через состояние и степень развитости сектора информационного производства: насыщенность всех сфер деятельности информационными средствами, разветвленность коммуникационных сетей, массовость применения информационных технологий, обеспеченность населения доступом к сети Интернет, близость многофункциональных центров, возможность использования универсальных электронных карт и получения электронных услуг.

2. Влияние информационных технологий на качество жизни населения

В изданной в 2008 г. в России монографии Э. Тоффлера «Революционное богатство» показано, что на современном этапе научно-технологического прогресса традиционные представления о качестве жизни у многих миллионов людей существенно изменяются [23]. Автор утверждает, что в информационном обществе будут совсем другие, отличные от традиционных, представления о структуре личного, корпоративного и национального богатства. Так, например, если ранее основными составляющими личного богатства считались главным образом материальные ценности и денежные средства, которые давали людям возможность не только удовлетворять насущные потребности, но также исполнять свои желания и осуществлять планы, то в ближайшем будущем многие потребности и желания человека будут связаны с возможностью использования современных информационных ресурсов и технологий, средств связи и телекоммуникации.

Жизнь человека в целом становится все более информационно насыщенной, и нет никакого сомнения в том, что качество ее в перспективе во все большей степени будет связано с уровнем востребованности информационных продуктов и услуг, а также с их доступностью и потребительскими свойствами. Уже сегодня мобильная телефония, персональные компьютеры с выходом в Интернет, многоканальное цифровое телевидение, автомобильные навигационные спутниковые системы все чаще выступают неотъемлемыми атрибутами образа жизни и показателями новых возможностей современного человека [4, с. 7].

В этом смысле качество жизни современного человека во все большей мере определяется способностью общества предоставлять ему необходимые информационные продукты и услуги, т.е. «информационным качеством» самого общества. Именно поэтому в последние годы и появились такие понятия, как «информационная бедность» и «информационное неравенство», используемые не только по отношению к отдельным людям, но также для характеристики целых стран и регионов мира [7].

Категория качества жизни достаточно важна в современных условиях развития любого государства. А в ситуации постоянных изменений, идущих как от органов власти, так и от бизнеса, да и от самих граждан, она также претерпевает значительные трансформации. Связано это в том числе и с процессом информатизации общества. Влияние информатизации на развитие общества беспрецедентно, его масштабы столь значительны, что влекут за собой кардинальные преобразования практически во всех сферах человеческой деятельности. При этом под социальными последствиями понимаются как реальные, так и прогнозируемые изменения, происходящие в обществе.

Вместе с тем трудно однозначно сказать, больше положительных или отрицательных сторон проявляется в процессе построения информационного общества, т.к. четких критериев, позволяющих отнести то или иное явление к разряду позитивных либо негативных, до сих пор не установлено. Поэтому мнения не только ученых, но и большинства практиков, а также представителей множества социальных групп по этому поводу разделились.

Жизнь человека многогранна и связана с самыми разными общественными сферами. Поэтому последствия ее изменения, возникшие в результате информатизации общества, также разнообразны.

Во-первых, информатизация общества меняет социальную структуру. Это проявляется одновременно в увеличении количества социальных групп и в уменьшении их численности, а также в изменении соотношения между ними.

Кроме этого, расширяется круг людей, занимающихся интеллектуальным трудом. Информация становится основным предметом труда, а определенная часть людей начинает оказывать информационные услуги.

Информационные технологии становятся важным фактором развития человека. Поэтому государству при внедрении новых технологий необходимо обеспечивать равный доступ к ним для всех граждан, т.к. не только желание, но и возможность использовать информационные технологии значительно улучшают их жизнь. Именно в информационном обществе информация становится открытым и доступным каждому ресурсом, повышающим качество жизни. Так, например, существенно упрощаются и ускоряются процедуры получения государственных и муниципальных услуг, а новые коммуникационные технологии способствуют получению оперативной помощи в любой момент времени.

Причем в России, как и во многих других странах, немалая часть информационных услуг оказывается населению бесплатно, а затраты по их предоставлению принимают на себя федеральный, региональные и муниципальные бюджеты.

В соответствии с утвержденными «Стратегией развития информационного общества в Российской Федерации» и государственной программой «Информационное общество», главной целью формирования и развития информационного общества в Российской Федерации является повышение качества жизни граждан через развитие экономической, социально-политической, культурной и духовной сфер жизни, а также совершенствование системы государственного управления на основе использования информационных и телекоммуникационных технологий [13].

Кроме того, информационные технологии позволяют людям с ограниченными возможностями, пенсионерам и любым гражданам, не способным работать вне дома, продолжать свою трудовую деятельность, тем самым расширяя возрастные границы трудоспособности населения и создавая новые рабочие места для людей с ограничениями.

Во-вторых, для дальнейшего продолжения своей трудовой деятельности все большему и большему числу работников приходится проходить переподготовку, овладевая навыками работы с информационными технологиями, а порой и меняя профессию в ответ на вызовы структурных изменений на рынке труда.

В результате роста количества знаний и информации мы отмечаем все больший сдвиг к постепенному увеличению доли интеллектуального труда в структуре занятости населения. К работникам начинают предъявляться более высокие требования, касающиеся как их профессиональных, так и психофизиологических качеств, поскольку удельная трудовая нагрузка на человека увеличивается.

При этом возрастание объемов выполняемой работы и количества обрабатываемой информации не всегда адекватно размерам оплаты труда работника. Заработная плата сотрудников сферы информационных услуг равна или ниже вознаграждения работников сферы производственных услуг.

В результате увеличения роли информационных услуг не только в профессиональной сфере, но и в личной жизни происходит повышение уровня контроля за человеком. Все это оказывает негативное влияние на психику, в итоге растет количество так называемых технострессов в обществе. Люди все больше хотят защитить свою частную жизнь от внешнего вмешательства информационного фактора.

Итак, говоря об информатизации общества, можно сделать вывод о ее всеохватывающем характере: она вносит изменения во все сферы общественной жизни и, главным образом, в социальную. Это происходит из-за того, что все ее нововведения направлены на человека, на изменение его социального общения, трудовой деятельности, взаимодействия с органами власти и бизнесом. В процессе информатизации общества информационные технологии прочно заняли свое место в жизни социума, и отказ от них будет для общества шагом назад в его развитии.

3. Изменение качества жизни населения в результате информатизации системы управления государством

Процесс информатизации затрагивает все сферы жизни общества. Не является исключением и деятельность государственных и муниципальных органов, где информатизация проявляется в создании «электронного правительства», рядом с которым возникает «электронный гражданин».

Концепция формирования «электронного правительства» в РФ трактует его как новую форму организации деятельности органов государственной власти, обеспечивающую за счет широкого применения информационно-коммуникационных технологий качественно новый уровень оперативности и удобства получения гражданами и организациями государственных услуг и информации о результатах деятельности государственных органов [10].

Согласно этому определению «электронное правительство» представляет собой не государственное управление, а структуру органов государственной власти, появившуюся в результате проведения административной реформы в эпоху массового использования Интернета, где государство рассматривается как поставщик услуг населению и организациям.

Под электронной государственной услугой в соответствии с определением, закрепленным в Федеральном законе № 210-ФЗ, понимается предоставление услуг с использованием информационных технологий, включая осуществление в рамках такого предоставления электронного взаимодействия между государственными органами и получателями услуги: организациями и физическими лицами [12].

Построение информационного общества и создание «электронного правительства» возможны лишь при формировании соответствующей профессиональной компетенции государственных и муниципальных служащих в области современных информационно-коммуникационных технологий.

Эффективность деятельности «электронного правительства» зависит также от того, насколько сложились необходимые условия для его создания, а общество подготовлено к таким изменениям и также, в свою очередь, обладает необходимыми компетенциями. Наличие таких предпосылок позволяет нововведениям органично «прижиться».

Итак, можно сделать вывод о том, что государство в настоящий момент создало необходимые условия для развития «электронного правительства», информатизации всех сфер общественной жизни с целью повышения качества жизни, а гражданам необходимо начать пользоваться всеми новыми возможностями, приобретая новые знания и навыки, необходимые для получения электронных услуг.

Однако как обстоит ситуация на самом деле? В результате изучения данного вопроса мы пришли к выводу, что граждане пока не обладают достаточными возможностями для их получения, отдавая предпочтение традиционным способам. Рассмотрим эту ситуацию подробнее.

Выше уже отмечалось, что в ответ на инициативы по формированию «электронного правительства» логичными являются шаги по воспитанию «электронного гражданина». Этот термин все чаще и чаще употребляется в современном информационном обществе, но нельзя точно сказать, кто первым ввел его в оборот. Указанное понятие возникло в качестве реакции на вызовы повсеместной информатизации общества и формирования «электронного правительства» не только в России, но и в мире. На сегодняшний день общепринятого закреплённого определения этого, на первый взгляд, простого и понятного словосочетания нет. Поэтому мы попытаемся сформулировать свое представление о содержании понятия «электронный гражданин».

Для начала попробуем составить примерный портрет «электронного гражданина» с учетом возраста, уровня образования, сферы деятельности и, возможно, даже места проживания. В качестве него мы рассматриваем любого жителя Земли, обладающего знаниями об информационных технологиях и навыками использования персонального компьютера и основных программных приложений, соответствующих мировому стандарту.

Кроме того, мы считаем, что «электронный гражданин» – человек, преимущественно имеющий высшее образование. Всемирная паутина – Интернет – является для него средством коммуникации, обмена информацией, в том числе и служебной, источником сведений, необходимых для работы, учебы и досуга. Это подтверждают и результаты исследований, которые показывают, что большинство пользователей Интернета в России – граждане либо с неоконченным высшим, либо с одним высшим, либо с двумя высшими образованиями, либо имеющие ученую степень. Так, по разным данным, их доля составляет от 39% до 71,4% [20].

Также логично предположить, что становление личности как «электронного гражданина» чаще происходит в крупных и средних городах. Именно здесь информационное взаимодействие становится преобладающим на сегодняшний день. Именно здесь концентрируются технологические возможности для таких коммуникаций. Посредством Интернета в основном происходит обмен информацией между людьми и организациями. Однако стоит отметить,

что из-за большой протяженности территории России и низкой плотности населения многие населенные пункты до сих пор еще остаются вне зоны влияния современных информационных технологий. Там зачастую отсутствует не только Интернет, но и обычная телефонная связь.

Еще один аспект, который нельзя не отметить, рассуждая об «электронном гражданине», касается степени компетентности субъекта, который должен обладать определенными навыками и умениями. Не существует единого перечня требований к «электронному гражданину», предъявляемых повсеместно во всех странах, поэтому они могут изменяться с учетом особенностей того или иного государства, периода времени и даже уровня развития информационных технологий. Различия в требованиях будут зависеть и от того, кто выступает инициатором их выдвижения. Эти требования будут сформулированы, исходя из тех умений, которые необходимы «электронному гражданину» с позиции организаций, объединений, общественности и власти.

В первую очередь любой «электронный гражданин» должен быть уверенным пользователем компьютера, а также, по возможности, связанных с ним вспомогательных средств (многофункциональных устройств, модемов, веб-камер) и стандартного пакета программ, включающего в себя текстовый процессор, таблицы, базы данных, презентации и др. Владение такими знаниями уже является необходимым условием при приеме на работу в подавляющем большинстве организаций.

Также «электронный гражданин» должен уметь работать в сети Интернет. Его навыки ориентации в интернет-пространстве должны включать основы работы с интернет-браузером. Для этого гражданин должен знать, какие виды их бывают и в чем их предназначение.

Кроме этого, неотъемлемым условием полноценного присутствия в Интернете становится использование электронной почты, которая может быть зарегистрирована на различных почтовых сервисах. Она служит способом информационной коммуникации как в личных, так и в коммерческих целях. Также ее наличие помогает пользователям получить полный доступ к ресурсам различных сайтов.

Следует, однако, иметь в виду, что Интернет является открытой сферой, доступной для всех граждан, в том числе и для мошенников. Поэтому, попадая в интернет-пространство, «электронному гражданину» необходимо соблюдать осторожность и уметь распознавать действия и события, которые могут нанести вред его персональному компьютеру и информации, содержащейся в нем.

Эти требования являются, можно сказать, общими для всех и часто предъявляются социумом или организациями по отношению к «электронному гражданину». С точки зрения органов власти, «электронный гражданин» должен обладать как уже перечисленными умениями, так и дополнительными, позволяющими ему взаимодействовать с властью через Интернет, в частности и порталы государственных и муниципальных органов власти.

В процессе активной, нарастающей информатизации общества многие услуги, предоставляемые гражданам, становятся более доступными в результате своей «электронизации». В сферу интернет-обслуживания переходят не только коммерческие, но и государственные структуры. Они создают порталы

и сайты, содержащие всю необходимую информацию, которая регулирует их деятельность и является востребованной у граждан; публикуют отчеты о своей работе, информируют о предоставляемых услугах. Они переводят в электронный формат государственные услуги, которые можно получить заочно, без личного посещения различных ведомств.

Поэтому «электронный гражданин» должен уметь находить соответствующие сайты государственных и муниципальных органов, получать информацию, размещенную на них, осуществлять взаимодействие с органами власти посредством Интернета, высказывать замечания по их деятельности с помощью заполнения электронных форм и оставлять заявки на выполнение работ, оказание услуг или поставку товаров. Также Интернет позволяет гражданам контролировать органы власти, сообщая информацию о ненадлежащем исполнении их полномочий в режиме онлайн.

Рост заинтересованности граждан в политической жизни, понимание своей общественной значимости также способствуют формированию и развитию сознания «электронного гражданина». В ближайшей перспективе каждый гражданин сможет своими действиями влиять на решение многих проблем управления государством, поэтому у него появляется реальный стимул к развитию своих навыков в области информационного взаимодействия и коммуникации.

В результате этого гражданин существенно расширяет свои возможности участия в жизни государства и получает новые способы выражения мнения о тех процессах, событиях, которые происходят в стране, регионе, муниципалитете. Таким образом, воспитание «электронного гражданина» непосредственно влияет на становление и развитие гражданского общества в России.

Одним из направлений формирования «открытого правительства» является создание при поддержке главных лиц государства и органов власти «Российской общественной инициативы», обсуждавшееся на заседании Совета по развитию гражданского общества и правам человека в январе 2013 г., по окончании которого Президентом был подписан перечень поручений.

В частности, В.В. Путин дал указание до 1 февраля 2013 г. представить предложения по созданию механизма «Российской общественной инициативы» на региональном и муниципальном уровнях власти, предусматривающего публичное размещение предложений граждан с использованием специального ресурса в сети Интернет и обязательное рассмотрение органами государственной власти субъектов России и органами местного самоуправления таких предложений, которые получили поддержку не менее 5 процентов от общего числа граждан, постоянно проживающих на территории субъекта РФ или муниципального образования соответственно, а для субъектов РФ и муниципальных образований численностью более 2 миллионов граждан – получивших поддержку не менее 100 тысяч граждан [19].

На сегодняшний день принят указ Президента РФ от 4 марта 2013 г. № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами РФ с использованием Интернет-ресурса “Российская общественная инициатива”» [11].

Планируется, что новый портал будет способствовать развитию и укреплению гражданского общества, обеспечивать защиту прав человека

и гражданина, участие граждан в управлении делами государства [11], что в полной мере соответствует тезису о дальнейшем углублении демократизации нашего общества, провозглашенному Президентом России В.В. Путиным в декабре 2012 г. в очередном Послании Федеральному Собранию: «Демократия – это возможность не только выбирать власть, но и постоянно эту власть контролировать, оценивать результаты ее работы. Мы должны уделить большее внимание развитию прямой демократии, непосредственного народовластия, в том числе речь о праве народной законодательной инициативы» [15].

Население как единственный источник власти в России имеет право и может участвовать в разработке и принятии законов, которые впоследствии регулируют его жизнь. Необходимо, чтобы органы власти учитывали эти возможности граждан, руководствовались в первую очередь их интересами и действовали в целях достижения общенародного благосостояния.

В современной России граждане выступают главными потребителями государственных и муниципальных услуг, поэтому именно они должны оценивать работу органов власти. Для этого нужно продолжать начатую модернизацию государственного управления, в том числе путем создания «электронного и открытого правительства».

Итак, в России в настоящее время идет активное развитие системы «электронного правительства», которое уже переходит на завершающий этап. Тем самым для населения появляется все больше новых возможностей получения услуг в электронном формате, остается только стать «электронными гражданами», т.е. научиться правильно ими пользоваться в целях повышения качества своей жизни.

Список литературы

1. *Алексаньян Н.К.* Информатизация современного общества // Общество и право. 2009. № 5 (27).
2. *Арипов К.В.* О методическом подходе влияния интернет-услуг на развитие человеческого потенциала // Технологии информац. о-ва. 2011. № 12.
3. *Белл Д.* Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования [Электронный ресурс]. Пер. с англ.; 2-е изд., испр. и доп. М.: Academia, 2004. CLXX, 788 с. URL: <http://www.rema44.ru/resurs/conspects/all2014/bell.doc> (дата обращения: 03.08.2015).
4. *Вершинская О.Н.* Качество жизни в информационном обществе // Информатизация населения как фактор повышения качества жизни населения: материалы междунар. науч.-практ. конф. / отв. ред. В.В. Мясников; Ряз. ин-т экономики (филиал С.-Петерб. ун-та управления и экономики). Рязань, 2013.
5. *Калинина А.Э., Куцев М.В.* Методологические подходы к исследованию эффективности процессов региональной информатизации // Вестн. Волгоград. гос. ун-та. Сер. 3: Экономика. Экология. 2007. № 11.
6. *Кастельс М.* Информационная эпоха: экономика, общество и культура [Электронный ресурс]. URL: http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Polit/kastel/index.php (дата обращения: 24.02.2015).

7. *Коллин К.* Качество жизни в информационном обществе [Электронный ресурс] // Человек и труд. URL: http://chelt.ru/2010/1-10/kolin_1-10.html (дата обращения: 25.02.2014).
8. *Михайленко О.А., Щедрина Е.В.* Информатизация общества и социальная адаптация личности // Вестн. ФГОУ ВПО МГАУ. 2012. № 4.1.
9. *Негодаев И.А.* На путях к информационному обществу [Электронный ресурс]. URL: http://polbu.ru/negodaev_informculture/ch02_all.html (дата обращения: 24.02.2015).
10. *О Концепции* формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 г. [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 6 мая 2008 г. № 632-р. URL: <http://base.garant.ru/193274> (дата обращения: 18.11.2014).
11. *О рассмотрении* общественных инициатив, направленных гражданами РФ с использованием Интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 4 марта 2013 г. № 183. URL: <http://base.garant.ru/70326884> (дата обращения: 25.12.2014).
12. *Об организации* предоставления государственных и муниципальных услуг [Электронный ресурс]: федер. закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ. URL: <http://base.garant.ru/12177515> (дата обращения: 18.11.2014).
13. *Об утверждении* государственной программы Российской Федерации “Информационное общество (2011 – 2020 годы)” [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 15 апр. 2014 г. № 313. URL: <http://base.garant.ru/70644220> (дата обращения: 15.12.2014).
14. *Попкова Н.В.* Философия техники [Электронный ресурс]. URL: <http://sphil.iipo.tu-bryansk.ru/glossary-term/философия-техники/> (дата обращения: 24.02.2015).
15. *Послание* Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 дек. 2012 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/70278636> (дата обращения: 15.11.2014).
16. *Путилов В.А., Шишаев М.Г.* Информатизация региона и ее социальные эффекты [Электронный ресурс]. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/informatizatsiya-regiona-i-ee-sotsialnye-effekty> (дата обращения: 24.02.2015).
17. *Ракитов А.И.* Философия компьютерной революции. М.: Политиздат, 1991. 287 с.
18. *Симакина М.А.* Трансформация качества жизни в информационном обществе [Электронный ресурс] // Современные исследования социальных проблем (электрон. науч. журн.). 2012. № 3 (11). URL: <http://sisp.nkras.ru/e-ru/issues/2012/3/simakina.pdf> (дата обращения: 06.08.2015).
19. *Слепак В.* Общественная инициатива без Общественной палаты? [Электронный ресурс] URL: <http://oprfr.ru/blog/?id=1086> (дата обращения: 04.04.2013).
20. *Титов В.В.* Интернет как пространство трансформации системы коммуникативных идентичностей Российского общества [Электронный ресурс] // По материалам международного исследования WORLD INTERNET PROJECT (WIP). URL: http://wciom.ru/fileadmin/file/monitoring/2013/115/2013_115_5_V.V.%20Titov.pdf (дата обращения: 15.03.2015).

21. Тоффлер Э. Метаморфозы власти. Пер. с англ. М.: Изд-во АСТ, 2003. 669 с.
22. Тоффлер Э. Шок будущего. Пер. с англ. М.: Изд-во АСТ, 2002. 557 с.
23. Тоффлер Э., Тоффлер Х. Революционное богатство. М.: Изд-во АСТ, 2008. 569 с.
24. Щукин Е.В. Информатизация политической жизни общества [Электронный ресурс]: дисс. ... канд. филос. наук. Ростов н/Д, 2002. URL: <http://www.dissercat.com/content/informatizatsiya-politicheskoi-zhizni-obshchestva> (дата обращения: 25.03.2015).

Получено 07.08.2015

References

1. Aleksanyan, N.K. (2009), "Informatization of modern society", *Obchestvo i pravo*, no. 5 (27).
2. Aripov, K.V. (2011), "About the methodological approach of influence Internet services for the development human resources", *Tehnologii informatsionogo obchestva*, no. 12.
3. Bell, D. (2004), *The future post-industrial society. Experience of social forecasting*, [Online], available at: <http://www.rema44.ru/resurs/conspects/all2014/bell.doc> (Accessed 3 Aug 2015).
4. Vershinskaya, O.N. (2013), "The quality of life in the information society", *Proc. of the International research-to-practice conference "Informatization of the population as a factor of improving the quality life of the population"*, Ryazan branch of the Institute of Economics of St. Petersburg University of Management and Economics, Ryazan, pp.6-14.
5. Kalinina, A.E. (2007), "Methodological approaches to the study of the efficiency the processes of regional informatization", *Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta*, no. 11.
6. Castells, M. (1999), *The Information era: Economy, Society and Culture*, [Online], available at: http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Polit/kastel/index.php (Accessed 24 Feb 2015).
7. Colin, K. (2010), "Quality of life in the information society", [Online], available at: http://chelt.ru/2010/1-10/kolin_1-10.html (Accessed 25 Feb 2014).
8. Mikhaylenko, O.A. and Shchedrina, E.V. (2012), "Informatization of the society and social adaptation of personality", *Vestnik FGOU VPO MGAU*, no. 4.1.
9. Negodaev, I.A. (2003), *On the way to the Information Society*, [Online], available at: http://polbu.ru/negodaev_informculture/ch02_all.html (Accessed 24 Feb 2015).
10. Garant (2008), *O koncepcii formirovaniya v Rossijskoj Federacii elektronnoho pravitel'stva do 2010 g* [On the Concept of the formation in the Russian Federation e-Government by 2010], Government edict of the Russian Federation no 632-p dated 6 May 2008, available at: <http://base.garant.ru/193274> (Accessed 18 Nov 2014).
11. Garant (2013), *O rassmotrenii obchestvennykh iniciativ, napravlennykh grazhdanami RF s ispol'zovaniem Internet-resursa "Rossiiskaya obchestvennaya*

iniciativa” [On consideration of the social initiatives by citizens of the Russian Federation with the use of the Internet resource “Russian Public Initiative”], Presidential Edict of the Russian Federation no. 183 dated 4 March 2013, available at: <http://base.garant.ru/70326884> (Accessed 25 Dec 2014).

12. Garant (2010), *Ob organizacii predostavleniya gosudarstvennyh i municipal'nyh uslug* [On the organization of public and municipal services], Federal Law no. 210-FZ dated 27 July 2010, available at: <http://base.garant.ru/12177515> (Accessed 18 Nov 2014).

13. Garant (2014), *Ob utverjdenii gosudarstvennoi programmy Rossijskoi Federacii “Informacionnoe obschestvo (2011 - 2020 gody)”* [On approval of the state program of the Russian Federation “Information Society”], Government resolution no. 313 dated 15 April 2014, available at: <http://base.garant.ru/70644220> (Accessed 15 December 2014).

14. Popkova, N.V. (2006), *Philosophy of Technology*, [Online], available at: <http://sphil.iipo.tu-bryansk.ru/glossary-term/философия-техники/> (Accessed 24 Feb 2015).

15. Garant (2010), *Poslanie Prezidenta V.V. Putina Federal'nomu Sobraniju RF* [Presidential Address of the Russian Federation V.V. Putin to the Federal Assembly], Presidential Address to the Federal Assembly dated 12 December 2012, available at: <http://base.garant.ru/70278636> (Accessed 15 December 2014).

16. Putilov, V.A. and Shishaev, M.G. (2011), *Informatization of the region and their social effects*, [Online], available at: <http://cyberleninka.ru/article/n/informatizatsiya-regiona-i-ee-sotsialnye-effekty> (Accessed 24 February 2015).

17. Rakitov, A.I. (1991), *Philosophiya comp'uternoy revol'ucii* [The philosophy of the computer revolution], Politizdat, Moscow, Russia.

18. Simakina, M.A. (2012), “The transformation of the quality of life in the information society”, *Sovremennye issledovania social'nyh problem*, no. 3 (11), [Online], available at: <http://sisp.nkras.ru/e-ru/issues/2012/3/simakina.pdf> (Accessed 6 August 2015).

19. Slepak, B. (2013), *The public initiative without Civic Chamber of the Russian Federation?*, [Online], available at: <http://sisp.nkras.ru/e-ru/issues/2012/3/simakina.pdf> (Accessed 4 April 2013).

20. Titov, V.V. (2013), “The Internet as a space of transformation of the system communication identities of Russian Society”, *Po materialam mejdunarodnogo issledovaniya WORLD INTERNET PROJECT (WIP)*, [Online], available at: http://wciom.ru/fileadmin/file/monitoring/2013/115/2013_115_5_V.V.%20Titov.pdf (Accessed 15 March 2015).

21. Toffler, E. (2003), *The Metamorphosis of Power*, AST, Moscow, Russia.

22. Toffler, E. (2002), *The future Shock*, AST, Moscow, Russia.

23. Toffler, E. and Toffler, H. (2008), *The revolutionary Wealth*, AST, Moscow, Russia.

24. Shchukin, E.V. (2002), “Informatization of the political life of society”, Ph.D. Thesis, Rostov-on-Don, Russia [Online], available at: <http://www.dissercat.com/content/informatizatsiya-politicheskoi-zhizni-obshchestva> (Accessed 25 March 2015).

SOCIETY INFORMATIZATION AS A FACTOR OF IMPROVEMENT OF LIFE QUALITY

Pavel I. Blus'

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

E-mail: piblus1962@gmail.com

Anna V. Vagina

Perm City Council, 23 Lenin str., Perm, 614000, Russia

E-mail: vaginaanna@yandex.ru

The article substantiates the relevance and growing importance of the study processes of society informatization as one of the factors influencing the improved quality of life of the population. Review of the scientific literature has allowed the authors to give a description of the major theoretical and methodological approaches to the study of this influence. As a result, the authors concluded that under the influence of a variety of objective and subjective factors, there appears a new quality of social inequality – the “digital”, which is expressed in varying degrees of access to information and communication technologies and different levels of working knowledge of the various population categories. The authors consider that this government in the implementation of new technologies should ensure equal access for all citizens, because not only the desire but also the ability to use information technologies considerably improve their lives.

Key words: quality of living; informatization society; information technology; e-Government; e-Citizen; digital inequality; the provision of public services in electronic form

УДК 377:35.08

М.А. НИКОЛАЕВА, зам. заведующего кафедрой менеджмента,
государственного и муниципального управления
Брянский филиал ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации»,
г. Брянск, ул. Горького, 18
Электронный адрес: ma_nikolaeva32@mail.ru

К ВОПРОСУ О ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКЕ КАДРОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ: ВЫЗОВЫ НОВОЙ РЕАЛЬНОСТИ

Современная ситуация в системе профессионального образования в России, отражающая общемировые образовательные тенденции, близка к кризисной. Выход из надвигающегося образовательного кризиса необходим, в том числе и для того, чтобы успешно вписаться в мировое образовательное пространство, сохраняя отечественные социокультурные традиции. Традиционно сложившаяся система «поддерживающего обучения» управленческих кадров перестала соответствовать требованиям новой постиндустриальной цивилизации. Необходимо создание новой системы профессионального образования управленческих кадров.

В статье рассматриваются возможности модернизации государственного управления в условиях нарастания сложности и неопределенности социальных изменений с использованием технологии опережающего профессионального образования в подготовке государственных служащих.

Ключевые слова: профессиональная подготовка; государственные служащие; ценности; образование; социальные изменения

В условиях вызовов и угроз XXI века, века нелинейности, кризисности и неустойчивости, становится осознанной необходимость поиска новых способов решения проблемы способности института государственного управления отвечать на вызовы изменяющейся социальной среды. Усложнение и нарастание темпов изменений, непредсказуемость происходящих процессов становится социальным фактом современной социальной реальности, ключевым аспектом которой будет вопрос об инновационном развитии государственного управления.

Сегодня вопрос развития государственного управления звучит актуально, поскольку эффективность государственного управления во многом определяется качеством функционирования системы органов власти, а также уровнем профессионализма государственных служащих, составляющих их кадровый потенциал. Решение новых задач, поиск эффективных методов реализации функций органов государственного управления требуют от государственных служащих высокого уровня профессионализма, готовности к творческому саморазвитию как в профессиональном, так и в личностном плане. В динамично изменяющейся социальной обстановке управление должно носить опережающий характер. При этом оперативность принятия и реализации управленческих решений становится настолько высокой, что невозможно их осуществление и выработка без специальной готовности управленца к работе в этих условиях.

Актуальность изучения вопросов профессиональной подготовки государственных служащих в условиях динамичных социально-экономических преобразований обусловлена потребностью развития общества, где государственная служба выступает в качестве основного механизма реализации проводимых реформ. Также необходимость изучения данной проблемы обусловлена потребностями развития самой государственной службы, которая нуждается в управленческих кадрах, осознающих необходимость перемен в обществе, ясно представляющих себе пути модернизации страны, заинтересованных в несении ими службы с максимальной отдачей. Подготовить управленческие кадры нового уровня призвана система образования как основной субъект, способный обучить способам разрешения вызовов новой реальности.

Государственные служащие профессионально обеспечивают полномочия органов государственной власти и выступают связующим звеном между государственной властью и гражданским обществом. Понимая значимость этой социальной группы в развитии государственного управления, следует обратить внимание на то, что профессиональная подготовка управленческих кадров должна нести, помимо основных функций, функцию обучения действовать в условиях неопределенности, дрейфа ценностей, «шока будущего» (Э. Тоффлер). По мнению Эрвина Ласло, мы вступили в «эпоху бифуркаций», где процессы самоорганизации и социальных изменений нового информационного общества набирают темпы. Гибель параметров порядка, рост объемов информации и коммуникативных связей в режиме с обострением являются характеристиками подобных кризисных ситуаций [6]. Все это порождает фрагментарность восприятия мира, кризис *переедентификации*¹, напряженность в межнациональных и межконфессиональных отношениях.

Проблема заключается в том, что в условиях стремительных изменений большая часть людей, в том числе и государственных служащих, не могут их осмыслить и адаптироваться. Становится сложнее использовать в управлении опыт решения прошлых проблем. Для освоения индивидом или группой нового за короткий отрезок времени существует предел новизны, независимо от того, насколько хорошо интегрировано целое (Э. Тоффлер). Мы сможем преодолеть культурную трансформацию, отмечает Э. Тоффлер, только когда преодолеем границы личных тактик и выйдем к социальным стратегиям. По-другому можно решить проблему, только расширив адаптивные возможности человека – это ключевая задача образования в условиях ускоряющихся темпов социальных изменений.

Для эффективного управления изменениями в различных сферах жизнедеятельности общества, государственные служащие должны обладать специальным уровнем профессиональной подготовки. Подготовка управленцев нацелена на постоянное умножение профессиональных знаний, карьерный рост, поэтому ориентация образования должна быть нацелена на эти потребности и результаты, на внедрение в процесс обучения новых методов и технологий. Для решения вышеуказанных проблем необходимо изучить особенности и

¹ Переедентификация – изменение смыслов эмоционального слияния с обществом, отождествляющих человека с другим человеком, группой, институтом, образцом.

потенциальные возможности внедрения в систему подготовки государственных служащих технологии опережающего обучения.

Отечественная и зарубежная практика выработала в обучении квалифицированных кадров три соответствующие концепции.

Концепция специализированного обучения предполагает ориентацию на сегодняшнюю обстановку, но в условиях нарастающего темпа социальных изменений может быть эффективна непродолжительное время.

Концепция многопрофильного обучения играет роль в повышении внутрипроизводственной и внепроизводственной мобильности работника. Однако работник в данном случае может быть менее привязан к рабочему месту и иметь возможность выбора другой организации.

Концепция обучения с ориентацией на личность нацелена на развитие необходимых качеств личности сотрудника.

Преодолеть кризисные явления в общественной жизни, повысить эффективность власти, можно только обеспечив высокий уровень подготовки кадров государственного управления, поэтому встает вопрос о поиске новой концепции обучения, в рамках которой необходимо готовить современного управленца-профессионала. Нарастают непредсказуемость и неопределенность, глобализация управления, случайность рассматривается не только как форма проявления необходимости, но и как ее дополнение, т.е. самостоятельный феномен, «максимальная сложность» (А.Н. Колмогоров), подчеркивается, что общество становится открытым, обществом риска (У. Бек), «ускользающим обществом» (Э. Гидденс), обществом «сетевых структур» (М. Кастельс), характеризуется «обвальным характером событий» (В.И. Супрун), подчеркивается опасность возникновения «программированного общества» (А. Турен). Осуществляется перевод акцента с субстанции на отношения (Э. Тоффлер, И. Пригожин). Возникает одно из наиболее парадоксальных представлений об инновационном подходе к образованию, поэтому необходимо обосновать несколько иную концепцию обучения кадров управления, отличную от традиционно сложившихся. Говоря о знании, которому нельзя обучить, в логике «пробуждающего образования», нелинейного диалога, Е.Н. Князева полагает, что это, скорее всего, - «развивающаяся в процессе образования общая способность мышления и креативность, формирующаяся способность обращаться имеющиеся теоретические и практические знания в стратегии решения проблем и методы получения нового знания» [4].

Смысл вызовов государственному управлению в новых возможностях и альтернативах управления и социальной самоорганизации, в «зазоре между необходимостью и невозможностью» (Н. Луман). Наиболее значимые - будущее как вызов (Е.Е. Малинецкий), глобальные вызовы, в том числе - технологический, вызовы сложности и кризисов, вызовы цивилизации, культуры и образования. Здесь нельзя не вспомнить слова Э.Гидденса о том, что мы можем и должны найти способ «поймать наш ускользающий мир» [2, с. 21].

Аурелио Печчеи говорил, что на пике своего развития человечество не может найти своим силам применение из-за недостатка мудрости. Государственным управляющим сложно определить, как применить имеющиеся у них в распоряжении возможности и силы. Используя государственные средства,

можно упрочить национальный статус, обеспечить рост благосостояния, но только не период эпохи бифуркаций. Государственная система, которая не может обеспечить устойчивое развитие, не должна поддерживаться, потому что она может только отложить распад и придать действиям более насильственный оттенок [6]. В этих условиях становится актуальным выбор парадигмы профессионального образования кадров управления: поддерживающая или опережающая.

Принцип опережающего отражения действительности, разработанный П.К. Анохиным [1, с. 22], выражает возможность опережающего приспособления живого к изменяющимся условиям среды, способность сознания определять и опережать будущую действительность. Социальные субъекты обладают подобной способностью «чувствовать будущее». В сложных системах всегда есть влияние будущего, будущее «временит» пространство (С.П. Курдюмов) [3]. Социальным фактом становится разрыв между прошлым, настоящим и будущим. В подобных условиях следует выделить четвертую концепцию обучения кадров государственного управления – *опережающую*. Нельзя в современном управлении не воспринимать неоднозначность будущего и способы адаптации социальной системы к будущим изменениям. Именно этот принцип дает основания развитию опережающего профессионального обучения кадров управления.

Существенная проблема опережающего отражения социальной действительности – развитие инновационного потенциала организации. Поэтому здесь центральное место необходимо отвести разработке общих принципов и стандартов обучения нового поколения кадров государственных служащих, где ключевую роль будет играть идея превентивного подхода в образовании. Существует также относительно непрочная связь между тем, что существует в сфере государственного и муниципального управления в реальной практике, и тем, что дают вузы. Наблюдается разрыв между тем, что необходимо для ежедневной практической работы, и тем, чему может научить вуз. Сегодня одна из первоочередных задач – усилить практикоориентированную подготовку по программам подготовки специалистов по государственному и муниципальному управлению. В современных государственных образовательных стандартах, в частности, по государственному и муниципальному управлению образовательным организациям предоставлена возможность уменьшать количество зачетных единиц на практику до 6, в то время как в предыдущем стандарте эта цифра была строго установлена – 12.

В современных условиях требуются люди новой ориентации, способные к разработке и осуществлению принципиально новых концепций государственного управления. С мощнейшей информатизацией государства, общества, социального рынка связано решение многих нынешних проблем, в том числе управления самими информационно-коммуникативными процессами, но также и появление новых вызовов и угроз. Сущность этого социального механизма попытался обосновать лауреат Нобелевской премии Альберт Гор, который увидел причину кризиса образования в избытке информации. Образование, по А. Гору, это переработка знаний, а не простое генерирование новых фактов. Он предостерегает человечество от возможных изменений в восприятии мира, а после и во взаимоотношениях с ним из-за информационных технологий, создающих разные формы искажения и развивающих определенные

способности и чувства больше, чем другие [7, с. 568, 569, 571]. Исследовав отечественный и зарубежный опыт, можно сказать, что для качественного управления прежде всего необходимо иметь обширные междисциплинарные знания, связанных с анализом человека и общества. Поэтому эффективных управленцев необходимо готовить в специализированных учебных заведениях по особой методике в течение всей трудовой деятельности.

В России на сегодняшний день сложилась практика подготовки государственных служащих в любых образовательных организациях высшего звена, имеющих право на подобную подготовку. У современных государственных управленцев отсутствует мотивация на самостоятельное принятие решений и ответственности за них, отсутствуют четкие представления об образе грамотного, квалифицированного, подготовленного управленца-профессионала, который как, врач-терапевт, готов диагностировать возникающие проблемы и успешно находить решения в условиях изменяющейся социальной действительности. На сегодняшний день в федеральном государственном образовательном стандарте поколения 3+ вообще ликвидирована компетенция «стремление работать на благо общества», что говорит об исключении одной из важнейших составляющих профессиональной подготовки государственных служащих – социально-ценностной.

Иная система обучения сложилась и дает продуктивные результаты в ряде зарубежных стран. В Германии кадры для государственной службы готовят специализированные учебные заведения, в которых существуют факультеты социального страхования, общей администрации, железнодорожного дела, общественной безопасности и почты. Особенность общей направленности обучения заключается не в простой передаче знаний, а в формировании определенного образа мышления и поведения, необходимого для конкретных государственных служащих. Поэтому большая часть времени в обучении занята изучением реальной практики (стажировки за рубежом и на конкретном рабочем месте), а также использованием активных методов обучения, организуемых модераторами (свободная дискуссия, мозговая атака, круглый стол, формирующих навыки коллективного решения проблем).

Особое внимание за рубежом уделяется подготовке государственных служащих высшего ранга. В Японии, Франции, Германии, Англии высший слой формируется за счет целенаправленного взращивания молодых кадров, а не путем механического отбора. Ценность действенности этой системы заключается в том, что они являются составляющими в едином колесе образовательного механизма. Каждая дополняет другую и представляет собой основу и условие ее функционирования, запускает следующие и способствует их эффективной работе. В совокупности они представляют единый механизм, который формирует мотивационную среду, обуславливающую подготовку высокопрофессионального чиновника и полную реализацию его творческого и интеллектуального потенциала. Такая среда направляет вектор усилий и потенциала управленца на разрешение проблем, возникающих перед регионом и страной в целом. Этого не хватает российскому институту государственной службы.

Однако на сегодняшний день в России делаются существенные шаги в направлении качественной и целенаправленной подготовки государственных

служащих, где в основе заложены основные принципы опережающего обучения – фундаментализация, интеллектуализация и индивидуализация процесса обучения. Сегодня создано практически единственное учебное заведение высшего образования с огромной сетью филиалов и образовательными центрами в виде институтов, имеющее современную учебно-инновационную инфраструктуру. Такой образовательной организацией является Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС). В РАНХиГС созданы единые высокие методические стандарты подготовки государственных служащих, где по состоянию на 1 января 2015 года обучается более 102 тыс. человек по программам высшего образования. При этом головной вуз ориентирован на подготовку государственных служащих для федерального уровня власти, а сеть филиалов - на подготовку государственных служащих регионального уровня и муниципальных служащих. Единство организационных и учебно-методических приоритетов РАНХиГС обеспечивает подготовку государственных и муниципальных служащих с едиными представлениями об образе современного чиновника, со сформированным восприятием изменяющейся действительности и осознанием значимости своей профессии для интересов страны, высоким профессионализмом, отраженным в уровне необходимых знаний, умений и навыков.

Также на базе РАНХиГС создана Высшая школа государственного управления – единый центр подготовки управленческих кадров, обеспечивающий формирование единого научно-образовательного пространства и координацию образовательной и научно-исследовательской деятельности. Подобная практика реализуется и в МГУ им. М.В. Ломоносова в работе Высшей школы государственного администрирования.

В подобной положительной практике реализации программ профессиональной подготовки государственных служащих можно выделить ряд проблем, решение которых позволит актуализировать и повысить эффективность подготовки управленцев. Следует отметить, что получение образования государственного служащего в последнее время стало массовым, а не личностно-ориентированным, утрачена работа со «штучным товаром» будущих государственных управляющих. В условиях большого потока студентов сложно обеспечить глубокую подготовку и переподготовку преподавателей и избежать «морального износа» реализуемых программ. Качество образования всегда определяется в значительной степени профессорско-преподавательским составом, а модель опережающего обучения требует подготовленности и адаптации к ней в первую очередь этого субъекта процесса образования.

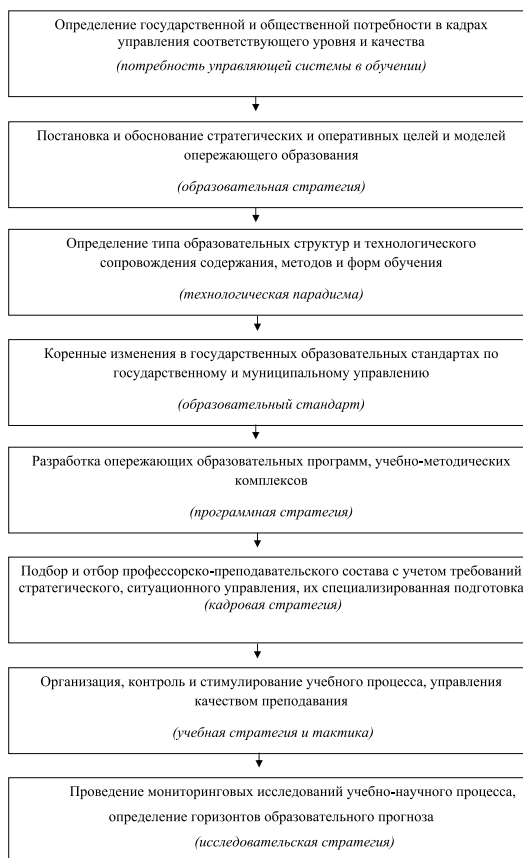
Таким образом, следует выделить несколько принципиальных направлений решения вышеуказанных проблем и предложить единую пошаговую технологию реализации опережающего обучения. Ключевыми параметрами концепции опережающего обучения государственных служащих как активной составляющей инновационного государственного управления должны стать: опора на междисциплинарные направления науки, предопределяющие будущее и кардинальные изменения в образовательном процессе; существенное изменение учебных планов, переориентации кафедр и научных программ образовательных организаций; содержательная перестройка федеральных государственных

образовательных стандартов в соответствии с необходимостью разработки стратегических целей и задач подготовки государственных служащих; приобретение инновационных навыков и умений государственных служащих; создание эффективной экспериментальной базы образования.

Сделать существенные шаги в направлении описанных концептуальных основ опережающего обучения кадров управления можно, только определив пошаговую технологию их внедрения и реализации:

Сохраняя социальный вектор в выборе образовательных приоритетов, данный инновационный подход ориентирован прежде всего на существенное обновление содержания и организации процесса подготовки кадров для государственного управления, решение новых сверхсложных задач, в числе которых устойчивое и динамичное развитие России и качество жизни граждан. Поддерживают исследования в этом направлении Д.Г. Красильников и Е.А. Троицкая в своей работе «Новый государственный менеджмент и административная реформа в Пермском крае»: «Создание системы управления, в которой цели, методы, приоритеты деятельности государственных структур адаптированы к интересам и потребностям гражданина, является метачелью проводимой в нашей стране административной реформы» [5, с. 74]. Осуществить переход системы государственного управления на подобный качественный уровень, возможно только обратившись к истоку государственного управления – системе подготовки для нее кадров, которой сегодня необходима перезагрузка в направлении реализации технологии опережающего обучения.

Сегодня для России необходимо преодоление системного кризиса, в том числе управленческого. Осознанной становится необходимость проанализировать реализуемые государственные функции, переориентироваться на разработку, принятие и исполнение решений с формы на содержательную основу. Идеи опережающего обучения должны стать опорой реформы образования, где основным вектором развития станут парадигмальные изменения науки



рубежа XXI века, переход ее на новую ступень междисциплинарной стадии постнеклассической науки. Противостоять хаосу можно, только выработав новые превентивные стратегии в образовании, новый язык горизонтальных трансдисциплинарных связей.

Список литературы

1. Анохин П. К. Теория отражения и современная наука о мозге. М.: Знание, 1970. 42 с.
2. Гидденс Э. Ускользающий мир: как глобализация меняет нашу жизнь / Пер. с англ. М.: Весь мир, 2004. 120 с.
3. Князева Е.Н., Курдюмов С.П. Будущее и его горизонты: синергетическая методология в прогнозировании. [Электронный ресурс]. М: Изд-во МГУ, 2001. URL: <http://spkurdyumov.ru/forecasting/budushhee-i-ego-gorizonty> (дата обращения: 12.05.2015).
4. Князева Е.Н. Пробуждающее образование // Синергетическая парадигма. Синергетика образования / Ред. В.Г.Буданов. М.: Прогресс-Традиция, 2007. 592 с.
5. Красильников Д.Г., Троицкая Е.А. Новый государственный менеджмент и административная реформа в Пермском крае // Ars Administrandi: ежегодник-2009. Пермь, 2009. С. 74–84.
6. Ласло Э. Век бифуркации. постижение изменяющегося мира [Электронный ресурс]. М., 1995. URL: <http://gtmarket.ru/laboratory/basis/4545> (дата обращения: 02.02.2015).
7. Новая постиндустриальная волна на Западе: антология / под ред. В.Л. Иноземцева. М.: Academia, 1999. 631 с.

Получено 06.05.2015

References

1. Anohin, P.K. (1970), *Teoriya otrazheniya i sovremennaya nauka o mozge* [Theory of reflection and modern brain science], Znanie, Moscow, Russia.
2. Giddens, A. (2004), *Uskol'zayushhij mir: kak globalizaciya menyaet nashu zhizn'* [Runaway World: How Globalization is Reshaping Our Lives], Ves' mir, Moscow, Russia.
3. Knyazeva, E.N. and Kurdyumov, S.P. (2001), *Future and its perspectives: synergetic methodology in forecasting*, [Online], available at: <http://spkurdyumov.ru/forecasting/budushhee-i-ego-gorizonty/> (Accessed 12 May 2015).
4. Knjazeva, E.N. (2007), "Arousing education", in Budanov V.G. (ed.), *Sinergeticheskaja paradigma. Sinergetika obrazovanija* [Synergetic paradigm. Synergetics of education], rogress-Tradicija, Moscow, Russia.
5. Krasilnikov, D.G. and Troitskaya, E.A. (2009), "New state management and the administrative reform in Perm Krai", *Ars Administrandi*, pp. 74–84.
6. Laslo, J. (1995), *The Age of Bifurcation. Comprehension of the changing world*, [Online], available at: <http://gtmarket.ru/laboratory/basis/4545> (Accessed 2 February 2015).

7. Inozemcev, V.L. (1999) *Novaya postindustrial'naya volna na Zapade. Antologiya*. [New post-industrial wave in western countries. Anthology], Academia, Moscow, Russia.

CONCERNING PROFESSIONAL TRAINING OF PERSONNEL FOR PUBLIC SERVICE: CHALLENGES OF NEW REALITY

Mariya A. Nikolaeva

*Bryansk branch of The Russian Presidential Academy of National Economy and Public
Administration, 18 Gorky str., Bryansk, 241050, Russia
E-mail: ma_nikolaeva32@mail.ru*

The current situation with professional education in Russia that reflects global educational trends is nearly critical. Overcoming educational crisis is one of the reasons to be successfully involved in the world educational area while preserving national socio-cultural traditions. The traditional system of “supporting training” of public servants no longer meets the requirements of the new post-industrial civilization. It is necessary to create a new professional education system of public servants.

The article considers the possibility of modernization of public administration under increasing complexity and uncertainty of social changes using the technology of advanced professional education in the training of public servants.

Key words: professional training; public servants; values; education; social changes



ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ

УДК [330.341.42:316.334]:
332.1(470.53)

И.В. РОМОДИНА, стажер-исследователь сектора исследований государственно-частного взаимодействия Научно-учебной лаборатории междисциплинарных эмпирических исследований Пермский филиал ФГАОУ ВПО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», г. Пермь, б. Гагарина, 37а
Электронный адрес: IVRomodina@hse.ru

М.В. СИЛИН, стажер-исследователь сектора исследований государственно-частного взаимодействия Научно-учебной лаборатории междисциплинарных эмпирических исследований Пермский филиал ФГАОУ ВПО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», г. Пермь, б. Гагарина, 37а
Электронный адрес: silinmv@gmail.com

И.Ю. МЕРЗЛОВ, к.экон.н., доцент кафедры менеджмента ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15
Электронный адрес: imerzlov@yandex.ru

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СРЕДА ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА: ОПЫТ ПЕРМСКОГО КРАЯ

Статья посвящена анализу институционального окружения государственно-частного партнерства (ГЧП). Исследование заключается в оценке развитости институциональной среды государственно-частного партнерства в Пермском крае, для чего были сопоставлены разработанные Центром развития ГЧП совместно с Минэкономразвития России рекомендации Регионального ГЧП-стандарта с реалиями в регионе, информация о которых была получена путем анализа нормативно-правовых актов, сведений и данных, размещенных в официальных источниках в открытом доступе. В целях выявления институционального окружения, обеспечивающего преимущества государственно-частного партнерства, были проанализированы региональная нормативно-правовая база и примеры интеграции механизмов государственно-частного партнерства в региональные документы стратегического планирования, организация системы государственного управления в сфере государственно-частного партнерства, а также существующие меры стимулирования частного сектора к партнерству. Результаты анализа могут быть использованы органами государственной власти Пермского края в качестве рекомендаций в целях стимулирования развития государственно-частного партнерства.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство (ГЧП); институциональная среда; региональное управление ГЧП; региональное нормативно-правовое регулирование ГЧП

В различных интерпретациях не прекращается обсуждение ГЧП и путей

развития этого института, которое, однако, зачастую касается исключительно законодательного аспекта, в том числе подготовки и принятия федерального закона о ГЧП. Вместе с тем, развитию ГЧП способствует, наряду с нормативно-правовой базой, эффективное функционирование всего институционального окружения. Так, при оценке деятельности руководителей субъекта РФ по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности [12] уровень развития ГЧП определяется именно через развитость институциональной среды в целом.

Целью данного исследования является оценка степени развитости институциональной среды в сфере ГЧП в Пермском крае. В основу алгоритма оценки легли методические рекомендации по развитию институциональной среды ГЧП в регионах, изложенные в разработанном Центром развития ГЧП совместно с Минэкономразвития РФ «Региональном ГЧП-стандарте» [5]. Всего выделено 4 раздела, по которым проводился анализ: механизмы ГЧП в документах стратегического планирования, организация системы государственного управления сферой ГЧП, региональная нормативная правовая база в сфере ГЧП, стимулирование участия негосударственного сектора экономики в ГЧП. Соотнесение рекомендательных пунктов Регионального ГЧП-стандарта с реалиями в конкретном регионе путем анализа нормативно-правовых актов, сведений и данных, размещенных на официальных сайтах, наряду с оценкой реализации в регионе рекомендаций по развитию институциональной среды, позволяет делать выводы о степени развитости институционального окружения.

Механизмы ГЧП в документах стратегического планирования

ГЧП – один из инструментов государственного управления, используемый для достижения целей, заявленных в региональной стратегии социально-экономического развития. Соответственно, механизмы ГЧП должны быть интегрированы в региональные документы планирования и программирования.

В июне 2014 г. на федеральном уровне была установлена система документов государственного планирования на уровне субъекта, которая должна состоять из документов прогнозирования, целеполагания, планирования/программирования [8]. В Пермском крае к такому виду действующая система должна быть приведена к 1 января 2017 г. В соответствии с действующей системой, в регионе утверждены Стратегия социально-экономического развития [20], Программа социально-экономического развития [16] и 22 государственные программы.

Как показал анализ, ГЧП как один из инструментов экономической политики в Стратегии социально-экономического развития не фигурирует, соответствующих целевых ориентиров нет, приоритеты развития сферы ГЧП не установлены. При этом стоит отметить, что развитие ГЧП является механизмом реализации одной из задач региональной Программы социально-экономического развития раздела о социальной политике в сфере дошкольного образования. Показатели социально-экономического развития, закрепленные в Программе, должны быть отражены в соответствующих государственных

программах.

Несмотря на то, что, согласно региональной Программе социально-экономического развития развитие, ГЧП предусмотрено только в сфере дошкольного образования, применение механизмов ГЧП заложено в 9 из 22 госпрограмм (рис. 1). В этих госпрограммах развитие ГЧП включено или в перечень задач, или в систему показателей, или заложено в качестве ожидаемых результатов. Так, в госпрограмме по здравоохранению заложен такой показатель, как строительство фельдшерско-акушерских пунктов на основе ГЧП [17]; одна из задач подпрограммы госпрограммы «Воспроизводство и использование природных ресурсов» – формирование ГЧП в лесопромышленном комплексе [1].

Еще в 4 госпрограммах (рис. 1) развитие ГЧП отмечается как один из приоритетов, однако дальнейшей конкретизации понятие не получает. Так, в госпрограмме развития сельского хозяйства и сельских территорий закреплено, что использование механизмов ГЧП является приоритетом в сфере устойчивого развития сельских территорий, при этом применение механизмов ГЧП в целевых показателях, ожидаемых результатах не предусмотрено [18]. В оставшихся 9 госпрограммах (рис. 1) термин ГЧП не упоминается.



Рис. 1. ГЧП в государственных программах (ГП) Пермского края

Организация системы государственного управления сферой ГЧП

Для оценки организации системы государственного управления ГЧП в регионе были отдельно проанализированы выделенные Центром развития ГЧП по итогам анализа успешных практик разных регионов страны такие ее составляющие [5]:

- модель управления,

- совещательно-консультативный орган,
- стратегия развития ГЧП,
- информационное сопровождение,
- подготовка компетентных в вопросах ГЧП специалистов.

Анализ модели управления сферой ГЧП в Пермском крае (табл. 1) показал, что уполномоченным органом определено краевое Агентство по инвестициям и внешнеэкономическим связям [9]. Набор его функций закреплён в региональном Законе о ГЧП и в целом соответствует рекомендациям.

Таблица 1

Модель управления сферой ГЧП в Пермском крае

Подпункты рекомендации	Практика в Пермском крае
1	2
Нормативный правовой акт об уполномоченном органе	Постановление Правительства Пермского края от 01 июня 2015 г. № 339-п «Об определении уполномоченного органа на реализацию региональной политики в сфере государственно-частного партнерства и о внесении изменений в положение об Агентстве по инвестициям и внешнеэкономическим связям Пермского края, утвержденное постановлением Правительства Пермского края от 25 сентября 2012 г. № 915-п «Об Агентстве по инвестициям и внешнеэкономическим связям Пермского края и о передаче отдельных полномочий» [9]
Нормативный правовой акт о порядке межведомственного взаимодействия	Не принят
Институт развития	Агентство по инвестициям и внешнеэкономическим связям Пермского края, ОАО «Корпорация развития Пермского края» [3]
Концепция деятельности «Института развития»	Не определена
Межведомственная рабочая группа	Не создана
Закрепление функции одного окна	Единое окно для инвестора [15]

1	2
Набор функций уполномоченного органа закрепляется в региональном Законе о ГЧП	1) разрабатывает проекты нормативных правовых актов по реализации государственной политики Пермского края в сфере государственно-частного партнерства; 2) осуществляет подготовку предложений по включению проектов, реализуемых на принципах государственно-частного партнерства, в государственные программы; 3) осуществляет координацию действий иных исполнительных органов государственной власти Пермского края в сфере развития государственно-частного партнерства; 4) разрабатывает методику оценки эффективности участия Пермского края в соглашениях; 5) в соответствии с законодательством Российской Федерации и Пермского края разрабатывает положение о порядке, сроках и условиях участия Пермского края в соглашениях; 6) разрабатывает порядок проведения конкурса на право заключения соглашения, а также состав и содержание конкурсной документации; 7) разрабатывает порядок заключения соглашения без проведения конкурса в соответствии с федеральным законодательством; 8) разрабатывает примерную форму соглашения, разрабатывает методические рекомендации по заключению соглашения, а также порядок заключения соглашений и порядок осуществления контроля за их реализацией; 9) заключает соглашения в случае принятия соответствующего решения Правительством Пермского края; 10) осуществляет контроль за исполнением условий соглашений; 11) осуществляет иные полномочия в соответствии с законодательством Российской Федерации и Пермского края [10]

Как показывает практика регионов по сопровождению подготовки и реализации проектов ГЧП, эту роль успешно выполняют так называемые институты развития, которые, как правило, функционируют в форме бюджетных или автономных учреждений или акционерных обществ с государственным участием. Последняя форма нашла применение в Пермском крае – это ОАО «Корпорация

развития Пермского края», 100% акций которого принадлежат региону. За Корпорацией развития с целью упрощения процедуры взаимодействия закреплена работа с инвесторами в режиме «одного окна» [13]. Свою миссию Корпорация развития формулирует как обеспечение эффективного содействия инвестиционному процессу на территории Пермского края [13], однако отдельно в рамках ГЧП концепция ее деятельности как института развития не представлена. Также роль института развития выполняет и краевое Агентство по инвестициям и внешнеэкономическим связям. Таким образом, наряду с отдельными функционирующими элементами модели управления ГЧП в Пермском крае стоит отметить отсутствие межведомственной рабочей группы и регламентированного порядка межведомственного взаимодействия.

Для объединения усилий государственных органов, бизнес-сообщества, экспертов для предварительной оценки целесообразности и необходимости реализации проектов авторами «Регионального ГЧП-стандарта» предлагается создавать в регионах совещательно-консультативные органы по развитию общественной инфраструктуры с привлечением внебюджетных средств [5]. Как правило, такие советы кроме обсуждения возможности реализации того или иного проекта и его целесообразности, также с учетом мнений экспертного сообщества и частных компаний готовят предложения и рекомендации по совершенствованию политики в сфере ГЧП.

При губернаторе Пермского края создан совет по улучшению инвестиционного климата в целях обеспечения стабильных условий осуществления инвестиционной деятельности, выработки мер по улучшению инвестиционного климата, координации деятельности исполнительных органов государственной власти по стимулированию инвестиционной деятельности, обеспечения равных прав инвесторов на получение государственной поддержки и обеспечения принципов гласности и открытости инвестиционных процессов [14]. В состав совета также могут входить представители общественных, научных и иных организаций, представители бизнес-сообществ. Совещательно-консультативным органом, обеспечивающим ГЧП, его можно будет считать только после конкретизации его деятельности по улучшению инвестиционного климата непосредственно в части ГЧП.

Конкретизация в части ГЧП отсутствует и в краевой Инвестиционной стратегии [2]. Анализ Стратегии показал (табл. 2), что развитие механизмов ГЧП является одной из задач инвестиционной политики региона, в Стратегии закреплены мероприятия и показатели эффективности по развитию нормативно-правовой базы и повышению квалификации, однако это лишь отдельные упоминания, поэтому их нельзя назвать концептуальными основами развития ГЧП. Вместе с тем принятие стратегии развития ГЧП, в том числе путем дополнения Инвестиционной стратегии разделом, посвященным концептуальным основам развития ГЧП, которой были бы определены приоритетные формы ГЧП, развитие источников финансирования и конкуренции, меры господдержки таких проектов, механизмы оценки, целевые показатели развития, система мониторинга и контроля за ходом реализации проекта, а также разработан план соответствующих мероприятий, будет способствовать эффективному развитию ГЧП в регионе.

Концептуальные основы развития ГЧП в Пермском крае

Подпункты рекомендации	Практика в Пермском крае
Формы ГЧП	Отдельно не урегулированы
Развитие нормативной правовой базы в сфере ГЧП	Задачи Инвестиционной стратегии Пермского края: формирование нормативной правовой базы ГЧП [2]
Развитие системы государственного и муниципального управления	Количество участников семинаров, мероприятий – один из показателей эффективности Инвестиционной стратегии [2]
Меры господдержки проектов ГЧП	Отдельно не урегулированы
Развитие источников финансирования проектов ГЧП	Отдельно не урегулировано
Совершенствование механизмов оценки проектов ГЧП	Не урегулировано
Развитие конкуренции в сфере ГЧП	Не урегулировано
Развитие системы мониторинга и контроля за ходом реализации проектов ГЧП	Не урегулировано
Целевые показатели развития ГЧП	Не утверждены
План мероприятий / дорожная карта	Не утверждены

Инвестиционный портал Пермского края [3] не содержит информации, непосредственно касающейся ГЧП, в том числе нормативной правовой базы, реестра проектов ГЧП, примеров успешных практик, т.е. не выполняет роли института ГЧП. Вместе с тем дополнение информационной площадки контентом в части ГЧП будет способствовать популяризации его механизмов через информационную открытость и публичность принимаемых решений.

Развитие ГЧП в регионе и эффективность реализации проектов ГЧП напрямую зависит от квалифицированных кадров. Анализ Инвестиционной стратегии показал: в 2014 г. участие в семинарах и мероприятиях по обмену опытом приняли 44 человека, на 2015 г. целевой показатель составляет 49 человек, на 2016 г. – 54, на 2017 г. – 55 [2]. При этом тематика ГЧП интегрирована в программы обучения в сферах инвестиций и инновационной экономики; какие содержательные блоки включены в образовательные программы из документов, находящихся в открытом доступе, выявить не удалось.

Региональная нормативная правовая база в сфере ГЧП

Федеральный закон о ГЧП [6] вступит в силу только 1 января 2016 г. В условиях его отсутствия на уровне регионов была потребность в создании дополнительной правовой базы, благодаря которой был обеспечен большой выбор вариантов структурирования проектов ГЧП – закона, который бы регу-

лировал взаимодействие участников процесса при отборе и подготовке проекта, порядок проведения конкурсных процедур и оговаривал возможные формы участия в проектах публичного партнера. Принятый в марте 2015 г. Закон Пермского края об основах ГЧП [10] на тот момент не противоречил нормам федерального законодательства, в целом соответствовал рекомендациям (табл. 3).

Таблица 3

Региональное законодательство в сфере ГЧП

Требования к региональному закону	Закон Пермского края «Об основах ГЧП в Пермском крае»
Отсутствие конкуренции с нормами федеральному законодательству	Противоречий федеральному законодательству нет
Возможность реализации проектов ГЧП на основе договорных форм	Предусмотрена
Соответствие проекту ФЗ	Проекту Федерального закона [11] в редакции второго чтения не противоречил; при этом принятому Федеральному закону от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [6] противоречит
Установление гибкого перечня обязательных и необязательных условий соглашения	Статья 8 «Основания участия и требования к содержанию соглашения», частью второй установлены обязательные условия соглашения о ГЧП, перечень закрытый. Перечень необязательных условий отсутствует
Возможность осуществления различных выплат частному партнеру	Статья 11 «Формы участия Пермского края в ГЧП», частью третьей закрепляется финансовое участие, в том числе, предоставление налоговых льгот, инвестиционного налогового кредита, государственных гарантий Пермского края, бюджетных инвестиций, субсидий, выкуп имущества, предусмотренного соглашением, финансирование или софинансирование расходов на разработку проектной документации
Возможность применения обеспечительных механизмов	Предусмотрена
Закрепление открытого перечня критериев конкурса	Статья 12 «Конкурс на право заключения соглашения», перечень критериев конкурса открытый
Закрепление гарантий прав частных инвесторов	Статья 15 «Гарантии прав частного и публичного партнеров при заключении и исполнении соглашений»

Так, региональным законом об основах ГЧП предусмотрена возможность реализации проектов ГЧП на основе договорных форм, что дает больше вариантов для взаимоотношений между партнерами; возможность осуществления различных выплат частному партнеру в том числе, инвестиционный налоговый кредит, бюджетные инвестиции, субсидии, выкуп имущества, предусмотренного соглашением, финансирование или софинансирование расходов на разработку проектной документации, также предусмотрена возможность применения обеспечительных механизмов и различных критериев конкурса, так как закреплен открытый перечень.

На момент проведения исследования региональный закон об основах ГЧП не был применим на практике в связи с отсутствием подзаконных правовых актов, необходимых для его реализации, которые должны быть приняты исполнительными органами государственной власти Пермского края, в том числе речь идет о документах, регламентирующих порядок участия Пермского края в ГЧП, порядок заключения соглашений ГЧП, о методике оценки эффективности участия региона в проектах ГЧП. В настоящее время региональный закон необходимо приводить в соответствие с федеральным, согласно актуализированному законодательству принимать необходимые подзаконные акты.

Стимулирование участия негосударственного сектора экономики в ГЧП

Как отмечают Е.В. Шадрина и Д.В. Виноградов, ГЧП обосновано тогда, «когда частный бизнес может извлечь из партнерства дополнительные выгоды, недоступные в рамках стандартного контракта» [21, с. 166]. Каждый регион к вопросу о том, чем заинтересовать частного партнера, подходит индивидуально, исходя из своей специфики.

Распространенная практика – это налоговые и неналоговые льготы, механизмы поддержки, например консультационные услуги, иные способы минимизации расходов и рисков частного партнера. Так, в ряде регионов, в том числе в Санкт-Петербурге и Ростовской области, предусмотрена компенсация из бюджета расходов на подключение объектов соглашений ГЧП к сетям инженерно-технического обеспечения [5]. В Пензенской области на период фактического срока окупаемости проекта для частного партнера установлены сниженные ставки по налогу на прибыль и по налогу на имущество организаций [5].

В Пермском крае также действует льгота по налогу на прибыль: ставка налога, подлежащего зачислению в бюджет Пермского края, установлена в размере 13,5% [7]. Однако ее применение не связано с условиями инвестирования или реализации проектов ГЧП (табл. 4).

Риски изменения законодательства и условий финансирования в ходе реализации проекта отражены в региональном законе об основах ГЧП, который содержит статью, посвященную гарантиям прав частного партнера. Кроме того, предусмотрено консультационное сопровождение инвестора в режиме «одного окна» [15].

Таблица 4

Меры стимулирования и поддержки частных инвесторов в Пермском крае

Возможные меры стимулирования	Практика в Пермском крае
Нивелирование рисков изменения условий финансирования и реализации проекта в ходе его исполнения	Статья 15. «Гарантии прав частного и публичного партнеров» [10]
Установление льготных условий налогообложения для частных партнеров	Отдельно налоговой льготы, распространяющейся на проекты ГЧП, нет. Действует льгота по налогу на прибыль: ставка налога, подлежащего зачислению в бюджет Пермского края, установлена в размере 13,5%
Льготное или безвозмездное подключение к коммунальным сетям и иным инженерным коммуникациям	Не предусмотрено
Оказание консультационных услуг для потенциальных частных партнеров на безвозмездной основе	Предусмотрено, осуществляется институтом развития – ОАО «Корпорация развития Пермского края» в режиме «одного окна»
Обеспечение свободного доступа потенциальных частных партнеров к информации об аналогичных реализованных проектах	В Законе Пермского края «Об основах ГЧП» отдельная статья посвящена информационному обеспечению осуществления ГЧП, однако на инвестиционном портале, официальных сайтах уполномоченного органа, института развития информация о реализованных проектах ГЧП не представлена

Актуальность развития институционального окружения подтверждается выводом исследования М.В. Кондратова и Р.И. Гарипова о том, что «повышение эффективности деятельности институтов, а также совершенствование существующих и формирование новых отношений в ходе деятельности институтов способствует эффективному развитию экономической системы» [4, с. 1911].

Исследование реализации в Пермском крае предложенных авторами «Регионального ГЧП-стандарта» рекомендаций позволило проанализировать институциональное окружение ГЧП в регионе и прийти к выводу о том, что назвать его в достаточной степени развитым нельзя. Далее изложен ряд предложений (табл. 5), нацеленных на совершенствование институтов ГЧП и их взаимодействия в Пермском крае.

Предложения по развитию институциональной среды в сфере ГЧП

Группы рекомендаций	Предложения по развитию институциональной среды
Планирование развития инфраструктуры и учет ГЧП в документах стратегического планирования	При разработке прогнозных документов Пермского края учесть показатели инфраструктурной обеспеченности и показатели развития общественной инфраструктуры
	Определить в Стратегии социально-экономического развития Пермского края целевые ориентиры по применению механизмов ГЧП
	Закрепить в региональных госпрограммах конкретные мероприятия по применению и развитию механизмов ГЧП, включить показатели по привлечению внебюджетных средств
Организация системы государственного и муниципального управления сферой ГЧП	В рамках совершенствования модели управления сферой ГЧП в регионе определить концепцию деятельности институтов развития в части ГЧП, порядок межведомственного взаимодействия
	Создать совещательно-консультативный орган по развитию общественной инфраструктуры с привлечением внебюджетных средств или наделить такими полномочиями созданный при губернаторе Пермского края Совет по улучшению инвестиционного климата
	Инвестиционную стратегию Пермского края дополнить разделом, посвященным основам (стратегии) развития ГЧП
	Дополнить информационную площадку, созданную в целях инвестиционной привлекательности, контентом, посвященным ГЧП
	Предусмотреть подготовку государственных гражданских служащих и муниципальных служащих по управлению проектами ГЧП
Региональная нормативная правовая база	Актуализировать закон Пермского края «Об основах ГЧП» в связи с изменением федерального законодательства
	Принять ряд подзаконных правовых актов, необходимых для реализации положений федерального и краевого законодательства
Стимулирование участия негосударственного сектора экономики в ГЧП	Расширить систему мер стимулирования и поддержки частных партнеров за счет дополнительной налоговой льготы, распространяющейся на проекты ГЧП, специальных условий подключения к коммунальным сетям и инженерным коммуникациям, обеспечения открытого доступа к информации о реализованных проектах

Так, можно говорить о том, что ГЧП в систему документов стратегического программирования частично интегрировано, однако использование механизмов ГЧП нельзя назвать систематизированным. Исходя из документов целеполагания, развитие ГЧП в Пермском крае не является механизмом достижения стратегических целей, однако в части региональных госпрограмм применение механизмов ГЧП в некотором объеме предусмотрено. Таким образом, для развития институциональной среды при разработке прогнозных документов Пермского края требуется учесть показатели инфраструктурной обеспеченности и показатели развития общественной инфраструктуры, в Стратегии социально-экономического развития Пермского края определить целевые ориентиры по применению механизмов ГЧП, а также закрепить в региональных госпрограммах конкретные мероприятия по применению и развитию механизмов ГЧП, включить показатели по привлечению внебюджетных средств.

Региональная нормативно-правовая база в сфере ГЧП нуждается в актуализации краевого законодательства в части приведения в соответствие с недавно принятым Федеральным законом № 224-ФЗ [6] и в принятии краевым Правительством подзаконных актов, в том числе, определяющих порядок ведения реестра заключенных соглашений о ГЧП и порядок осуществления мониторинга таких соглашений, а также порядок проведения переговоров с инициатором проекта ГЧП при рассмотрении публичным партнером предложения о реализации проекта ГЧП и ряд других.

Модель управления ГЧП в полной мере не выстроена. Функционируют отдельные ее элементы: определен уполномоченный орган и институты развития, предусмотрена работа с инвесторами через «одно окно». Дополнительно предлагается определить порядок межведомственного взаимодействия и концепцию деятельности институтов развития конкретно в рамках ГЧП, так как в настоящее время, они функционируют больше как институты развития инвестиционной привлекательности региона в целом.

Для таких элементов системы государственного управления в сфере ГЧП, как совещательно-консультативный орган, информационное сопровождение, подготовка квалифицированных кадров, также характерно то, что они функционируют в сфере инвестиционной политики, конкретизация в их деятельности в части ГЧП отсутствует. В связи с этим предлагается, во-первых, предусмотреть подготовку кадров отдельно по управлению проектами ГЧП. Во-вторых, Инвестиционную стратегию Пермского края предлагается дополнить разделом, посвященным основам (стратегии) развития ГЧП, где, в том числе выделить целевые показатели развития ГЧП и соответствующий план мероприятий. В-третьих, дополнить информационную площадку, созданную в целях инвестиционной привлекательности, контентом, посвященным ГЧП, в частности нормативно-правовой базой и реестром реализуемых проектов ГЧП. Полномочиями совещательно-консультативного органа по развитию общественной инфраструктуры с привлечением внебюджетных средств предлагается наделить или уже функционирующий при губернаторе Пермского края Совет по улучшению инвестиционного климата, или специально для этого созданный Совет по ГЧП.

Аналогична ситуация с системой мер стимулирования и поддержки – требуется ее расширение именно в части ГЧП. Так, предлагается рассмотреть возможность установления дополнительной налоговой льготы, распространяющейся на проекты ГЧП, специальных условий подключения к коммунальным сетям и инженерным коммуникациям, а также обеспечить открытый доступ к информации о реализованных проектах.

Полученные результаты исследования являются анализом текущей ситуации и могут быть использованы органами государственной власти Пермского края в целях стимулирования развития ГЧП.

Стоит отметить, что, согласно рейтингу регионов ГЧП [19], Пермский край относится к регионам с высоким потенциалом. Как отмечают авторы рейтинга [19], наибольший вес в оценке имеет такой фактор, как развитость институциональной среды, так как в настоящий момент ГЧП в России находится в стадии становления и развитость институциональной среды является наиболее важным компонентом для привлечения инвестиций в проекты ГЧП. Однако в случае с Пермским краем довольно высокие показатели (14-е место из 83 регионов) авторы рейтинга объясняют стабильной инвестиционной привлекательностью и высоким потенциалом для привлечения частных инвестиций в проекты ГЧП. Тем самым подтверждается вывод о том, что в существующем институциональном окружении, обеспечивающем инвестиционную привлекательность Пермского края, институты в сфере ГЧП необходимо выделить и конкретизировать.

Список литературы

1. *Воспроизводство и использование природных ресурсов* [Электронный ресурс]: гос. программа, утв. постановлением Правительства Пермского края от 3 окт. 2013 г. № 1330-п. URL: <http://www.perm.ru/files/gosprogramma.pdf> (дата обращения: 21.03.2015).
2. *Инвестиционная стратегия Пермского края на период до 2017 года* [Электронный ресурс]: постановление Правительства Пермского края от 15 дек. 2014 г. № 1458-п. URL: <http://www.investinperm.ru/> (дата обращения: 21.03.2015).
3. *Инвестиционный портал Пермского края* [Электронный ресурс]. URL: <http://www.investinperm.ru/> (дата обращения: 21.03.2015).
4. Кондратов М.В., Гарипов Р.И. Теоретические подходы к понятию «институциональная среда» // *Фундаментальные исследования*. 2013. № 11. С. 1908–1911.
5. *Методические рекомендации по развитию институциональной среды в сфере государственно-частного партнерства. Региональный ГЧП-стандарт* / под ред. П.Л. Селезнева [Электронный ресурс]. URL: <http://pppcenter.ru/assets/docs/ppp.pdf> (дата обращения: 21.03.2015).
6. *О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации* [Электронный ресурс]: федер. закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=182660> (дата обращения: 11.08.2015).

7. *О налогообложении* в Пермском крае [Электронный ресурс]: закон Пермской области от 30 авг. 2001 г. № 1685-296. URL: <https://www.referent.ru/129/34039> (дата обращения: 21.03.2015).

8. *О стратегическом планировании* в Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ. URL: <http://www.rg.ru/2014/07/03/strategia-dok.html> (дата обращения: 21.03.2015).

9. *Об определении* уполномоченного органа на реализацию региональной политики в сфере государственно-частного партнерства и о внесении изменений в положение об Агентстве по инвестициям и внешнеэкономическим связям Пермского края [Электронный ресурс]: постановление правительства Пермского края от 1 июня 2015 г. № 339-п. URL: <http://garant-perm.ru/documents/doc1436167383/> (дата обращения: 10.07.2015).

10. *Об основах* государственно-частного партнерства в Пермском крае [Электронный ресурс]: закон Пермского края от 01 апр. 2015 г. № 457-ПК. URL: http://zsperm.ru/upload/iblock/265/457_PK_01042015.pdf (дата обращения: 21.03.2015).

11. *Об основах* государственно-частного партнерства, муниципально-частного партнерства в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс]: проект федер. закона № 238827-6. URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=238827-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=238827-6) (дата обращения: 21.03.2015).

12. *Об утверждении* перечней показателей оценки эффективности деятельности и методик определения целевых значений показателей оценки эффективности деятельности руководителей органов исполнительной власти по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности (до 2018 года) [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 10 апр. 2014 г. № 570-р. URL: <http://docs.cntd.ru/document/499089386> (дата обращения: 10.07.2015).

13. *Официальный сайт* ОАО «Корпорация развития Пермского края» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.investperm.ru/main/> (дата обращения: 21.03.2015).

14. *Положение* о Совете по улучшению инвестиционного климата в Пермском крае [Электронный ресурс]: указ губернатора Пермского края от 25 нояб. 2014 г. № 201. URL: <http://permkrai.info/2014/11/25/p1603.htm> (дата обращения: 21.03.2015).

15. *Порядок* административного сопровождения инвестиционных проектов, реализуемых или планируемых к реализации на территории Пермского края [Электронный ресурс]: постановление Правительства Пермского края от 29 нояб. 2013 г. № 1671-п. URL: <http://www.investinperm.ru/upload/iblock/967/Одно%20окно.pdf> (дата обращения: 21.03.2015).

16. *Программа* социально-экономического развития Пермского края на 2012–2016 годы [Электронный ресурс]: закон Пермского края от 20 дек. 2012 г. № 140-ПК. URL: <http://www.perm.ru/images/banners/140-20.12.12.pdf> (дата обращения: 21.03.2015).

17. *Развитие* здравоохранения [Электронный ресурс]: гос. программа, утв. постановлением Правительства Пермского края от 3 окт. 2013 г. № 1319-п. URL: <http://docs.cntd.ru/document/494904083> (дата обращения: 21.03.2015).

18. *Развитие сельского хозяйства и устойчивое развитие сельских территорий* [Электронный ресурс]: гос. программа, утв. постановлением Правительства Пермского края от 3 окт. 2013 г. № 1320-п. URL: <http://agro.permkrai.ru/press/news/2013/10/02/102262/> (дата обращения: 21.03.2015).

19. *Рейтинг регионов ГЧП 2014*. Развитие государственно-частного партнерства в субъектах Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://pppcenter.ru/assets/docs/raytingreg2014.pdf> (дата обращения: 23.04.2015).

20. *Стратегия социально-экономического развития Пермского края до 2026 года* [Электронный ресурс]: постановление Законодательного Собрания Пермского края от 01 дек. 2011 г. № 3046. URL: <http://www.perm.ru/?id=1000183> (дата обращения: 21.03.2015).

21. *Шадрина Е.В., Виноградов Д.В.* Законодательство о ГЧП: экономическое обоснование и мировая практика // *Вопр. гос. и муницип. управления*. 2013. № 4. С. 164–188.

Получено 18.08.2015.

References

1. Perm (2013), *Vosproizvodstvo i ispol'zovanie prirodnnyh resursov* [Reproduction and use of natural resources]: public program approved resolution of the Government of Perm krai no. 1330-p dated 3 October 2013, available at: <http://www.perm.ru/files/gosprogramma.pdf> (Accessed 21 March 2015).

2. Investinperm (2014), *Investicionnaya strategiya Permskogo kraya na period do 2017 goda* [Investment strategy of Perm krai till 2017 year]: resolution of the Government of Perm krai no. 1458-p dated 15 December 2014, available at: <http://www.investinperm.ru/> (Accessed 21 March 2015).

3. The Investment Portal of Perm Krai (2015), available at: <http://www.investinperm.ru/> (Accessed 21 March 2015).

4. Kondratov, M.V. and Garipov, R.I. (2013), “Theoretical approaches to the concept of the institutional environment”, *Fundamental research*, no. 11, pp. 1908–1911.

5. Guidelines for the Development of the Institutional Environment of Public Private Partnership (2014), available at: <http://pppcenter.ru/assets/docs/ppp.pdf> (Accessed 21 March 2015).

6. Consultant (2015), *O gosudarstvenno-chastnom partnerstve, municipal'no-chastnom partnerstve v Rossijskoj Federacii i vnesenii izmenenij v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii* [On public-private partnership, municipal-private partnership in the Russian Federation, and amendments to certain legislative acts of the Russian Federation], Federal Law no. 224-FZ dated 13 July 2015, available at: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=182660> (Accessed 11 August 2015).

7. Referent (2001), *O nalogooblozhenii v Permskom krae* [About a taxation in Perm krai], Law of Perm krai no. 1685-296 dated 30 August 2001, available at: <https://www.referent.ru/129/34039> (Accessed 21 March 2015).

8. Rg (2014), *O strategicheskoy planirovanii v Rossijskoj Federacii* [About strategic planning in Russia], Federal Law no. 172-FZ dated 28 June 2014, available at: <http://www.rg.ru/2014/07/03/strategia-dok.html> (Accessed 21 March 2015).

9. Garant (2015), *Ob opredelenii upolnomochennogo organa na realizaciyu regional'noj politiki v sfere gosudarstvenno-chastnogo partnerstva I o vnesenii izmenenij v polozhenie ob agentstve po investitsiyam i vneshnee'konomicheskim svyaziyam Permskogo kraja* [On the definition of the authorized body for the implementation of regional policy in the field of public-private partnership and about changing The rule of the Agency for investment and foreign economic relations of Perm krai], resolution of the Government of Perm krai no. 339-p dated 1 June 2015, available at: <http://garant-perm.ru/documents/doc1436167383/> (Accessed 10 July 2015).

10. Zsperm (2015), *Ob osnovah gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v Permskom krae* [About basis of public-private partnership in the Perm krai], Law of Perm krai no. 457-PK dated 1 April 2015, available at: http://zsperm.ru/upload/iblock/265/457_PK_01042015.pdf (Accessed 21 March 2015).

11. The official site of The State Duma of Russian Federation (2015), *Draft of Federal Law On public-private partnership, municipal-private partnership in the Russian Federation*, available at: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=238827-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=238827-6) (Accessed 21 March 2015).

12. Docs (2014), *Ob utverzhdenii perechnej pokazatelej ocenki e'ffektivnosti deyatel'nosti I metodik opredeleniya celevyh znachenij pokazatelej ocenki e'ffektivnosti deyatel'nosti rukovoditelej organov ispolnitel'noj vlasti po sozdaniyu blagopriyatnykh uslovij vedeniya predprinimatel'skoj deyatel'nosti (do 2018 goda)* [On approval of lists of indicators to measure the effectiveness and methods and the definition of target values of indicators to measure the effectiveness of the heads of executive authorities to create favorable conditions for business activities (till 2018)], disposal of the Government of Perm krai no. 570-r dated 10 April 2014, available at: <http://docs.cntd.ru/document/499089386> (Accessed 21 March 2015).

13. The official site of The Corporation for the Development of Perm krai (2015), available at: <http://www.investperm.ru/main/> (Accessed 21 March 2015).

14. Permkrai (2014), *Polozhenie o sovete po uluchsheniyu investitsionnogo klimata v permskom krae* [The rule of the council on improving the investment climate in the Perm krai], Decree of governor of Perm krai no. 201 dated 25 November 2014, available at: <http://permkrai.info/2014/11/25/p1603.htm> (Accessed 21 March 2015).

15. Investinperm (2013), *Poryadok administrativnogo soprovozhdeniya investitsionnykh proektov, realizuemykh ili planiruemykh k realizacii na territorii Permskogo kraja* [The administrative procedure of investment projects in Perm krai], Resolution of the Government of Perm krai no. 1671-p dated 29 November 2013, available at: <http://www.investinperm.ru/upload/iblock/967/Одно%20окно.pdf> (Accessed 21 March 2015).

16. Perm(2012), *Programma social'no-e'konomicheskogo razvitiya Permskogo kraja* [A program of socio-economic development of the Perm krai], Law of Perm krai no. 140-PK dated 20 December 2012, available at: <http://www.perm.ru/images/banners/140-20.12.12.pdf> (Accessed 21 March 2015).

17. Docs (2013), *Razvitie zdravooohraneniya* [Health development], public program approved resolution of the Government of Perm krai no. 1319-p dated 3

October 2013, available at: <http://docs.cntd.ru/document/494904083> (Accessed 21 March 2015).

18. AgroPermkrain (2013), *Razvitie sel'skogo hozyajstva i ustojchivoe razvitie sel'skih territorij* [Development of agriculture and sustainable rural development], public program approved resolution of the Government of Perm krai no. 1320-p dated 3 October 2013, available at: <http://agro.permkrai.ru/press/news/2013/10/02/102262/> (Accessed 21 March 2015).

19. A Rating of Regions of Public Private Partnership in 2014. PPP development in the Russian Regions (2015), available at: <http://pppcenter.ru/assets/docs/raytingreg2014.pdf> (Accessed 23 April 2015).

20. Perm (2011), *Strategiya social'no-e'konomicheskogo razvitiya Permskogo kraya do 2026 goda* [A strategy of socio-economic development of the Perm krai till 2026 year], Resolution of the Legislative Assembly of Perm krai no. 3046 dated 1 December 2011, available at: <http://www.perm.ru/?id=1000183> (Accessed 21 March 2015).

21. Shadrina, E.V. and Vinogradov, D.V. (2013), "PPP legislation an economic justification and international experience", *Public administration Issues*, no. 4, pp. 164–188.

AN INSTITUTIONAL ENVIRONMENT OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP: EXPERIENCE OF PERM KRAI

Irina V. Romodina

Perm branch of the National Research University Higher School of Economics,
37a Gagarin blvd, Perm, 614000, Russia
E-mail: IVRomodina@hse.ru

Maksim V. Silin

Perm branch of the National Research University Higher School of Economics,
37a Gagarin blvd, Perm, 614000, Russia
E-mail: silinmv@gmail.com

Igor Y. Merzlov

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

The paper is dedicated to the analysis of institutional environment of public-private partnership (PPP). Research aims to evaluate the development of the institutional environment of PPPs in Perm Krai. For this purpose, the recommendations of regional PPP standard (developed by the Centre for Development of PPP jointly with the Ministry of Economic Development of the Russian Federation) were compared to the realities in the region. The information of the current situation in Perm Krai was obtained through the analysis of legal acts and data placed in the official sources in public domain. In order to identify the institutional environment, which provides the benefits of public-private partnerships, regional legal framework and integration of PPP in the regional strategic planning documents were analyzed. Also the way public administration

system is organized in the field of PPP and measures to stimulate private sector for PPP were inspected. The results of the analysis can be used by public authorities of Perm Krai as recommendations to stimulate the development of PPPs.

Key words: public-private partnership (PPPs); institutional environment; administration system of PPP's; regional legal framework of PPP's

УДК 338.22

Е.Л. ЗУЕВА, к.экон.н., доцент департамента менеджмента
Пермский филиал ФГАОУ ВПО «Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики», г. Пермь, ул. Студенческая, 38
Электронный адрес: zuevael-0404@yandex.ru

С.Ю. ХОВАЕВ, преподаватель департамента менеджмента
Пермский филиал ФГАОУ ВПО «Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики», г. Пермь, ул. Студенческая, 38
Электронный адрес: skhovaev@hse.ru

ВОЗМОЖНОСТИ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА СОЦИАЛЬНОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА В РОССИИ

В данной статье рассматривается проблема развития института социального предпринимательства в России. Авторы изучают феномен социального предпринимательства, определяют его характеристики, исследуют государственную политику в данной сфере, деятельность частных фондов, поддерживающих социальных предпринимателей. В работе представлена попытка систематизации подходов к феномену; использованы качественные методы исследования, такие как интервью и анализ кейсов, позволившие выявить препятствия для развития социального предпринимательства в Пермском крае, а также опрос, показавший отношение общества к данному институту.

Ключевые слова: социальное предпринимательство; социальные услуги; предпринимательство

Значение и определение социального предпринимательства

Социальное предпринимательство является относительно новой областью в современной экономической науке. Впервые о нем заговорили в научной литературе в конце прошлого века, а серьезное развитие данного института началось в 2000-х гг.

Под социальным предпринимательством понимается новый подход к ведению организационной деятельности, предусматривающий сочетание экономической устойчивости с социальной направленностью. Применение новых идей, инноваций и качественного менеджмента дает возможность организациям воздействовать на множество социальных проблем: от создания рабочих мест для незащищенных слоев населения и оказания услуг нуждающимся людям до решения проблем экологии [8]. Во многих западных странах (США, Франция, Италия и др.) можно наблюдать положительный результат подобного влияния.

В России институт социального предпринимательства переживает стадию становления, однако оценить его влияние на решение социальных проблем уже представляется возможным [1; 2; 15]. Однако в настоящее время пока нет научных исследований, направленных на выявление всего спектра возможностей использования данного института для развития сферы социальных услуг в российских условиях. В связи с этим актуальным является исследование действующих социальных предприятий, позволяющее определить принципы их функционирования, модель финансирования, а также барьеры, которые препятствуют дальнейшему развитию социального предпринимательства в России.

В настоящей работе, в отсутствие специальных оговорок, понятия «социальное предпринимательство», «социальные организации» и «социальное предприятие» рассматриваются как сопряженные, где социальное предпринимательство означает процесс, деятельность, а социальное предприятие (организация) – организационную структуру, в рамках и через посредство которой соответствующая деятельность воспроизводится и достигает социального и экономического результата.

Целью работы является определение факторов, влияющих на успешное развитие социального предпринимательства в российских условиях.

Научная новизна выражается в созданном гибридном подходе, позволившем систематизировать существующие научные труды как российских, так и зарубежных авторов и определить четкие критерии социального предпринимательства. Этот подход может быть использован в дальнейших исследованиях института социального предпринимательства, поскольку позволяет идентифицировать представителей данной категории предпринимателей.

Данная работа посвящена изучению российского опыта развития социального предпринимательства и основных препятствий для развития этого института. Практическая значимость исследования заключается в возможности использования его результатов в государственном и региональном управлении для преодоления барьеров к развитию социального предпринимательства.

Понятие «социальное предпринимательство»

Анализ научной литературы по проблеме показал значительное разнообразие подходов к толкованию исследуемого понятия. Для того чтобы выработать собственное определение понятия социального предпринимательства, подходящее для целей нашего эмпирического исследования, мы сопоставили формулировки, предложенные зарубежными авторами.

В определении понятия социального предпринимательства часть авторов исходит из принципов создания социальной организации [16]. Другие фокусируют внимание на деятельности, которую ведут социальные предприниматели [34]. Еще одна группа ученых рассматривает социальные предприятия через призму ценности, которую создают данные организации [24; 25]. Кроме того, многие авторы определяют социальное предпринимательство через совокупность мотивов, целей и вызовов, стоящих перед социальным предпринимательством [10; 21].

В ходе анализа существующих исследований в области социального предпринимательства было выявлено несколько характеристик данного феномена. Первая характеристика: социальное предпринимательство направлено на решение каких-либо социальных проблем [9; 11; 18; 22; 25; 30; 32]. Вторая: социальное предпринимательство находится на стыке некоммерческого и коммерческого секторов экономики, следовательно, может иметь как форму НКО, так и коммерческую организационно-правовую форму [10; 14; 19; 21; 23; 31]. Третья характеристика: финансовая самостоятельность социальных предприятий [12; 17; 19; 20; 32; 33]. Организации получают прибыль и используют ее в основном для дальнейшего развития. Четвертая характеристика: использование инноваций для решения социальных проблем, т.е. применение

предпринимательского подхода в некоммерческой сфере [14; 23; 24; 27; 28; 29]. Если первые две характеристики являются общепринятыми, то последние встречаются не во всех определениях. Стоит отметить, что ни одно из представленных определений не может провести четкую границу между социальными предпринимателями и другими экономическими агентами.

Исходя из частоты упоминания характеристик, присущих социальному предпринимательству, их можно разделить на три основные группы: обязательные, желательные и дополнительные. Обязательные характеристики социального предпринимательства присутствуют практически во всех определениях различных авторов. Желательные характеристики в формулировках встречаются достаточно часто, но не всегда проявляются в деятельности социальных предпринимателей и их организаций. Последние – дополнительные характеристики, которые помогают совершенствовать деятельность социальных организаций. Каждой из характеристик соответствует набор критериев, позволяющих идентифицировать социальное предпринимательство.

Характеристики социального предпринимательства	Критерии социального предпринимательства
Характеристики 1-го порядка (обязательные характеристики социального предпринимательства)	• Постоянное производство товаров или предоставление услуг; • высокая степень автономии; • наличие бизнес модели; • высокий уровень экономического риска; • ясная социальная цель.
Характеристики 2-го порядка (желательные характеристики социального предпринимательства)	• Инициатива, исходящая от общества; • социальное участие групп, на которые влияет деятельность предприятия; • ограниченное распределение прибыли; • инновационность.
Характеристики 3-го порядка (дополнительные характеристики социального предпринимательства)	• Минимальная доля оплачиваемой работы; • власть принятия решений, не основанная на собственности.

Как показано выше, нами были выделены базовые характеристики социального предпринимательства, которые являются обязательными. К таким критериям относятся несколько параметров:

- Постоянное производство товаров и услуг, это означает, что деятельность ведется не в проектном режиме, а на постоянной основе. Постоянное производство обеспечивает стабильность в предложении социальных услуг для достижения равновесного состояния в долгосрочном периоде. В то же время разовое производство или оказание товаров и услуг приводит к краткосрочному результату, но не дает продолжительного эффекта.

- Под высокой степенью автономии подразумевается, что социальная организация имеет достаточно собственных финансовых средств для того, чтобы вести свою деятельность без внешней поддержки. Можно выделить

два уровня автономности: краткосрочную и долгосрочную. При краткосрочной автономности собственных доходов организации хватает на покрытие переменных издержек, но при этом компания не является жизнеспособной в долгосрочном периоде. В то время как долгосрочная автономность – это ситуация, при которой организация может обеспечить покрытие всех издержек без внешней поддержки.

- Наличие бизнес-модели связано с предыдущим параметром и определяет, имеет ли компания собственные источники дохода от продажи товаров или услуг. Также бизнес-модель позволяет рассмотреть, каким образом функционирует организация.

- Высокий уровень риска является неотъемлемой характеристикой любого предпринимательства. То есть при организации своего дела социальные предприниматели не имеют каких-либо гарантий на успех по сравнению с другими игроками.

- У организации должна быть ясная социальная цель, с которой она создавалась. Данная цель может быть выражена в установлении миссии компании, а также в ее организационных документах.

На основе описанных критериев можно говорить о гибридном характере социального предпринимательства, сочетающем в себе черты как традиционного бизнеса, так и некоммерческих организаций. Некоторые критерии социального предпринимательства пришли из коммерческой сферы (постоянное производство товаров и услуг, наличие бизнес-модели и т.п.), тогда как остальные отражают социальную направленность данного типа предпринимательства.

Поддержка социального предпринимательства в России

В российской практике можно выделить два источника поддержки социального предпринимательства: государственный и частный. Государственная поддержка выражается в юридических нормах и государственной политике по отношению к данному институту. Частная поддержка осуществляется негосударственными фондами, чья основная или дополнительная деятельность сопряжена с поддержкой социальных предпринимателей.

Государственная политика поддержки социальных предпринимателей

Единственное упоминание термина «социальное предпринимательство» в нормативно-правовом поле содержится в приказе Минэкономразвития России [3; 7]. Согласно этому документу под социальным предпринимательством понимается организация, функционирующая на низкомаржинальном рынке, или организация, предоставляющая рабочие места незащищенным слоям населения (инвалидам, матерям, имеющим детей в возрасте до 3 лет и др.). Однако, несмотря на выделение этой категории предпринимательства, в приказе не предусмотрены специализированные меры ее поддержки и стимулирования. Министерство предлагает регионам создавать институты поддержки социального предпринимательства, но не создает показатели оценки, определяющие результативность регионов.

Также стоит отметить, что подобные программы по поддержке малого и среднего предпринимательства сами по себе имеют неопределенную

результативность. К примеру, программа поддержки предпринимательства была реализована в 2008–2011 гг. в Пермском крае [4]. По ее результатам Контрольно-счетной палатой была проведена проверка, в ходе которой был выявлен ряд нарушений: несоблюдение сроков строительства бизнес-инкубаторов, нарушение договоров о предоставлении субсидий, а также нецелевое и неправомерное расходование бюджетных средств. Поскольку проверка носила выборочный характер, то общая сумма нарушений не превысила 20 тыс. руб.

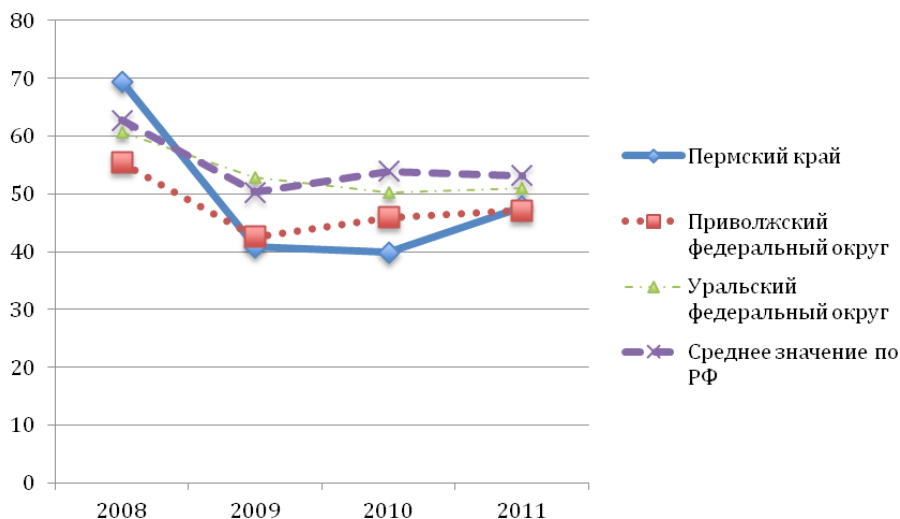


Рис. Среднегодовой оборот малых предприятий в расчете на 1 жителя [4]

За время реализации программы оборот малых предприятий в Пермском крае был ниже среднего уровня по Приволжскому федеральному округу и существенно ниже, чем средний уровень по России (рис.). Следовательно, результативность данной программы оказалась ниже, чем в других регионах того же федерального округа, что также было отмечено Счетной палатой [5]. Значит, данной программы недостаточно для развития предпринимательства в целом и социального предпринимательства в частности.

Негосударственные институты поддержки социальных предпринимателей

Вследствие недостаточного внимания со стороны государственных структур большое влияние на институт предпринимательства оказывается частными фондами. В настоящее время, как минимум, три организации занимаются изучением и развитием института социального предпринимательства на территории России.

Среди негосударственных инициатив по развитию социального предпринимательства в России следует отметить Центр социального предпринимательства в Новосибирске, который создан и существует при Институте дополнительного образования Новосибирского государственного технического университета. В действительности это первый пример институционализиро-

ванной практики, которая не только указала на свою связь с социальным предпринимательством, но и предложила механизм его продвижения: посредством обучения заинтересованных студентов, имеющих инновационные идеи в социальной области, и содействия воплощению этих идей в жизнь. Центр создал специализированный бизнес-инкубатор, помогающий реализовать идеи социального предпринимательства.

Организация, которая изучает и поддерживает социальное предпринимательство в Пермском крае, – это Фонд «Центр гражданского анализа и независимых исследований» (Центр ГРАНИ). Центр проводит семинары для социальных предпринимателей, где они могут проконсультироваться со специалистами и выработать пути решения проблем.

Также существует частный фонд «Наше будущее» [7], который был создан в 2007 г. для поддержки социального предпринимательства в России. Фонд ставит перед собой следующие задачи: выявление социальных предпринимателей, предоставление необходимой поддержки (финансовой и консультационной) и распространение идеи социального предпринимательства в обществе. Фонд «Наше будущее» определяет социальных предпринимателей по следующим критериям: социальная миссия, предпринимательский подход, инновационность, тиражируемость, самоокупаемость.

За семь лет своей деятельности организация поддержала 108 проектов на территории 45 регионов России и выдала 231 млн рублей в виде беспроцентных займов. Таким образом, на сегодняшний день данный фонд является крупнейшей частной организацией по поддержке социального предпринимательства. Стоит отметить, что ключевым недостатком поддержки фондом «Наше будущее» является ограничение средств. По сравнению с государственными программами частный фонд не имеет достаточно ресурсов для поддержки всех социальных предпринимателей.

Еще одна организация, которая занимается поддержкой социальных предпринимателей, – это автономная некоммерческая организация «Агентство стратегических инициатив». По ее оценкам, социальное предпринимательство может создать более 500 000 рабочих мест за 5 лет. Организация начала поддерживать социальные организации, предоставляя образовательные услуги и ресурсное сопровождение.

Таким образом, на сегодняшний день в России не существует инструментов государственной поддержки социального предпринимательства, поддержка оказывается со стороны частных фондов. При этом частные фонды имеют ограничения в ресурсах, соответственно предлагают меньший объем финансовой помощи. Это обуславливает необходимость разработки каких-то дополнительных специальных мер, сфокусированных на развитии социального предпринимательства со стороны государства.

Методология исследования

Для определения возможных перспектив развития социального предпринимательства в российских условиях было проведено исследование, состоящее из трех этапов:

- Первый этап: экспертные полуструктурированные интервью с руководителями и работниками фондов, поддерживающих социальных предпринимателей (фонд «Наше Будущее» и центр ГРАНИ). Интервью состоит из двух частей: общая информация о социальном предпринимательстве в России и о социальных предпринимателях как личностях (их личные качества, компетенции, опыт).
- Второй этап: анализ кейсов работы социальных предпринимателей Пермского края. Необходимая информация была получена из полуструктурированных интервью с самими социальными предпринимателями, а также в ходе анализа документов и общедоступных сведений об их организациях.
- Третий этап: изучение общественного мнения жителей Перми о социальном предпринимательстве. Опрос позволяет выявить отношение широких слоев населения, которые, кроме того, являются потенциальными потребителями услуг к социальному предпринимательству, а также их предположения относительно развития данной сферы в будущем. Опрос базировался на случайной выборке из 205 человек.

Результаты исследования перспектив развития социального предпринимательства в России

В ходе первого этапа исследования эксперты положительно оценивали перспективы развития социального предпринимательства. Каждый отметил, что социальное предпринимательство “объединяет” преимущества некоммерческих и коммерческих предприятий, т.е. оказывает социальные услуги, но при этом не зависит от внешней поддержки. В качестве одного из аргументов того, что социальное предпринимательство имеет большие перспективы, приводились примеры из практики других стран, где социальное предпринимательство уже сейчас играет важную роль в оказании социальных услуг.

Отдельный блок интервью был посвящен качествам, необходимым социальным предпринимателям. Эксперты сошлись во мнении, что социальный предприниматель должен быть настойчивым и трудолюбивым, так как в социальном предпринимательстве, как и в традиционном, успех не достигается быстро – необходимо пройти через череду неудач. Также в ходе интервью было выяснено, что социальным предпринимателям требуются специализированные знания из области менеджмента и экономики для грамотного ведения собственного дела. В частности, один из экспертов привел пример организации, которая из-за недостаточно грамотного маркетингового исследования не смогла найти целевую аудиторию и выйти на рентабельный уровень.

Кроме того, в рамках интервью были выделены две важные движущие силы, которые определяют успех социального предпринимательства как общественного института. Во-первых, важную роль играет государство, от политики которого любой бизнес, в том числе и социальный, зависит очень сильно. Государственная и региональная политика может играть как положительную роль, приветствуя и поддерживая новые инициативы и новые формы ведения деятельности, так и существенно замедлять и препятствовать развитию социального предпринимательства при вводе законодательных ограничений.

Во-вторых, движущей силой в развитии социального предпринимательства является общество. От общественного мнения о социальном предпринимательстве во многом будет зависеть судьба данного института. Положительное отношение в обществе будет способствовать быстрому росту и развитию социального предпринимательства.

На втором этапе исследования были изучены кейсы социального предпринимательства в Пермском крае. В результате анализа мы пришли к выводу о значительном (существенном) разнообразии форм и бизнес-моделей социальных предприятий региона. Одни организации являются некоммерческими, другие зарегистрированы как индивидуальные предприниматели и общества с ограниченной ответственностью. Они занимаются решением различных проблем: социализация выпускников детских домов, работа с детьми с ограниченными возможностями, досуговые услуги для больных детей и т.д. Также разнятся и способы их финансирования: одни организации продают товары, а вся выручка идет на выполнение социальной функции, другие взимают плату за свои услуги с получателей, при этом дополняя эти ресурсы альтернативными источниками финансирования. Кроме того, различаются и проблемы, с которыми сталкиваются данные организации: одним необходим специализированный персонал, другим не хватает финансовых ресурсов для организации деятельности и дальнейшего развития и т.д.

На заключительном этапе исследования был проведен опрос общественного мнения о социальном предпринимательстве. Его результаты свидетельствуют о том, что в целом респонденты положительно относятся к инициативе частных организаций заниматься решением социальных проблем. Так, большинство опрошенных (81%) согласны, что социальные услуги должно оказывать не только государство, как это было в исторической перспективе, но и частные организации. 61% респондентов положительно оценивают перспективы социального предпринимательства. Участникам опроса также было предложено указать сферы, решением вопросов в которых могли бы заниматься социальные предприниматели. Наиболее часто упоминаются проблемы в сфере здравоохранения, бедность и безработица. В той или иной формулировке они фигурировали в ответах более трети опрошенных.

Поскольку социальное предпринимательство во многом опирается на общественную поддержку, следовательно, положительное отношение общества является базой для дальнейшего развития института социального предпринимательства. Таким образом, региональная политика по поддержке социального предпринимательства будет положительно воспринята обществом, что является немаловажным фактором при ее реализации.

В результате исследования также были выявлены барьеры, которые замедляют развитие института социального предпринимательства:

1. Нехватка государственной поддержки на этапе становления или расширения социальной организации. Этап становления социальной организации, как и любой другой, несет в себе наибольшее количество рисков. Именно на первоначальном этапе происходят банкротства большинства социальных организаций. Следовательно, требуется государственная поддержка для развития подобных организаций на начальном этапе. К тому же в рамках

исследования было выявлено, что в связи с низкой маржинальностью социальным предпринимателям сложно расширять свои организации, вследствие чего они нуждаются в государственной поддержке и на этапе масштабирования.

2. Отсутствие стимулов к самоидентификации в роли социального предпринимателя. В настоящее время социальное предпринимательство не имеет никаких привилегий по сравнению с традиционными коммерческими и некоммерческими организациями. Во-первых, это ведет к невозможности определить количество социальных предпринимателей в России в целом или в каком-либо регионе в частности. Во-вторых, при одинаковых условиях социальные предприниматели проигрывают традиционным в связи с меньшей рентабельностью и социальными целями, что существенно затрудняет развитие данного института.

3. Большое разнообразие форм, функций и проблем социального предпринимательства в Пермском крае. В России социальное предпринимательство имеет множество разнообразных форм, они выполняют широкий набор функций и работают во многих сферах экономики. Пермский край не является исключением из общероссийской тенденции, так как все организации, подвергшиеся анализу, отличаются по многим характеристикам, что, безусловно, затрудняет выявление и поддержку данной категории предпринимателей.

4. Нехватка бизнес-компетенций у социальных предпринимателей. В рамках анализа кейсов, а также при экспертном интервью была выявлена проблема нехватки бизнес-компетенций у социальных предпринимателей, несмотря на реализацию региональных программ по их обучению. Это говорит о низкой результативности данных программ, следовательно, региональная политика в сфере социального предпринимательства должна быть направлена на обучение как действующих, так и потенциальных социальных предпринимателей.

В результате исследования можно сделать следующие выводы. Во-первых, наиболее перспективным подходом к определению социального предпринимательства является гибридный подход, подразумевающий наличие коммерческих и некоммерческих характеристик у социальных предприятий. Рассмотрение социального предпринимательства через призму гибридного подхода представляется продуктивным для дальнейшего изучения. Во-вторых, социальное предпринимательство в России находится на этапе зарождения, в связи с чем нет единого отношения к социальному предпринимательству и, соответственно, не существует целенаправленной государственной политики по данному вопросу. Поскольку государство оказывает серьезное влияние на большинство явлений российской экономики, то отсутствие положительного воздействия со стороны государства замедляет развитие института социального предпринимательства в нашей стране. В-третьих, социальное предпринимательство поддерживается обществом и частными фондами. Деятельность фондов позволяет социальным предпринимателям получить необходимую финансовую поддержку на наиболее чувствительных этапах (создание организации и ее расширение), если их проекты являются перспективными. В целом, общество положительно относится к социальному предпринимательству, респонденты, участвующие в опросе, поддерживают инициативы социальных

предпринимателей, которые стараются найти новые способы решения имеющихся социальных проблем. Таким образом, развитие института социального предпринимательства в России идет за счет общественных инициатив, данный институт решения социальных проблем поддерживается людьми и частными фондами. В-четвертых, судя по всему, в нестабильных экономических условиях социальное предпринимательство могло бы стать наиболее адекватной формой оказания социальных услуг, так как оно не требует внешнего финансирования и может решать социальные проблемы самостоятельно. Тем не менее для развития социального предпринимательства требуется снижение барьеров и стимулирование к развитию данного института. Это направление может стать одним из приоритетов государственной и региональной политики в области социально-экономического развития.

Список литературы

1. *Максимова Л.* Бизнес для людей // Новый компаньон. 2015. № 4 (817).
2. *Московская А.А.* Социальное предпринимательство в России и в мире: практика и исследования. М.: Изд. дом высшей школы экономики, 2011.
3. *Об организации* проведения конкурсного отбора субъектов Российской Федерации, бюджетам которых в 2013 году предоставляются субсидии из федерального бюджета на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства субъектами Российской Федерации: приказ Минэкономразвития России от 24 апр. 2013 г. № 220. URL: <http://docs.pravo.ru/document/view/38065401/45881521/> (дата обращения: 14.06.2015).
4. *Об утверждении* долгосрочной целевой программы «Развитие малого и среднего предпринимательства в Пермском крае на 2012–2014 годы» [Электронный ресурс]: постановление Правительства Перм. края от 4 мая 2012 г. № 282-п. URL: <http://docs.cntd.ru/document/911536068> (дата обращения: 14.06.2015).
5. *Счетная палата Российской Федерации* [Электронный ресурс]. URL: <http://audit.gov.ru> (дата обращения: 14.06.2015).
6. *Федеральный портал* малого и среднего предпринимательства [Электронный ресурс]. URL: <http://smb.gov.ru/measuresupport/programs/> (дата обращения: 23.06.2015).
7. Фонд «Наше будущее» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.nb-fund.ru/> (дата обращения: 23.06.2015).
8. *Alter S.K.* Social Enterprise Typology. Virtue Ventures LLC, 2007.
9. *Alvord S.H., Brown D.L., Letts C.W.* Social Entrepreneurship and Societal Transformation: An Exploratory Study // Journal of Applied Behavioural Science. 2004. Vol. 40. P. 260–282.
10. *Austin J., Stevenson H., Wei-Skillern J.* Social and Commercial Entrepreneurship: Same, Different, or Both? // Entrepreneurship Theory & Practice. 2006. Vol. 30. P. 1–22.
11. *Bornstein D.* How to Change the World: Social Entrepreneurs and the Power of New Ideas. Oxford, UK: Oxford University Press, 2004.

12. *Cho A.H.* Politics, Values and Social Entrepreneurship: A Critical Appraisal // Mair J., Robinson J. & Hockerts K. (Eds.). *Social Entrepreneurship*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, 2006. P. 34–56.
13. *Dacin P.A., Dacin T.M., Mater M.* Social Entrepreneurship: Why We Don't Need a New Theory and How We Move Forward from Here // *Academy of Management Perspectives*. 2010. Vol. 24 (3). P. 37–57.
14. *Dart R.* The Legitimacy of Social Enterprise // *Nonprofit Management & Leadership*. 2004. Vol. 14 (4). P. 411–424.
15. *Defourny J., Nyssens M.* The EMES Approach of Social Entrepreneurship in a Comparative Perspective // *EMES European Research Network*. 2012. Vol. 12 (3).
16. *Dorado S.* Social Entrepreneurial Ventures: Different Values So Different Process of Creation, No? // *Journal of Developmental Entrepreneurship*. 2006. Vol. 11 (4). P. 319–343.
17. *Harding R.* Social Enterprise: the New Economic Engine? // *Business and Strategy Review*. 2004. Vol. 15 (4). P. 39–43.
18. *Hartigan P.* It's About People, Not Profits // *Business Strategy Review*. 2006. Vol. 17 (4). P. 42–45.
19. *Haugh H.* Social Enterprise: Beyond Economic Outcomes and Individual Returns // Mair J., Robinson J. & K. Hockerts (Eds.). *Social Entrepreneurship*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, 2006.
20. *Hibbert S., Hogg G., Quinn T.* Social Entrepreneurship: Understanding Consumer Motives for Buying The Big Issue // *Journal of Consumer Behaviour*. 2005. Vol. 4 (3). P. 159–172.
21. *Hockerts K.* Entrepreneurial Opportunity in Social Purpose Business Ventures // Mair J., Robinson J. & Hockerts K. (Eds.). *Social Entrepreneurship*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, 2006.
22. *Korosec R.L., Berman E.M.* Municipal Support for Social Entrepreneurship // *Public Administration Review*. 2006. Vol. 66 (3). P. 448–462.
23. *Light P.C.* Reshaping Social Entrepreneurship // *Stanford Social Innovation Review*. 2006. Vol. Fall. P. 46–51.
24. *Mair J., Marti I.* Social Entrepreneurship Research: a Source of Explanation, Prediction, and Delight // *Journal of World Business*. 2006. Vol. 41 (1). P. 36–44.
25. *Martin R.J., Osberg S.* Social Entrepreneurship: The Case for a Definition // *Stanford Social Innovation Review*, 2007. Vol. Spring. P. 29–39.
26. *Nicholls A.* *Social Entrepreneurship: New Models of Sustainable Social Change*. N.Y.: Oxford University Press, 2006. 475 p.
27. *Peredo A.M., McLean M.* Social Entrepreneurship: A Critical Review of the Concept // *Journal of World Business*. 2006. Vol. 41. P. 56–65.
28. *Perrini F., Vurro C.* Social Entrepreneurship: Innovation and Social Change Across Theory and Practice // Mair J., Robinson J. & Hockerts K. (Eds.). *Social Entrepreneurship*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, 2006.
29. *Prabhu G.N.* Social Entrepreneurship Leadership // *Career Development International*. 1999. Vol. 4 (3). P. 140–145.
30. *Robinson J.* Navigating Social and Institutional Barriers to Markets: How Social Entrepreneurs Identify and Evaluate Opportunities // Mair J., Robinson J.

& Hockerts K. (Eds.). *Social Entrepreneurship*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, 2006.

31. *Seelos C., Mair J.* Social Entrepreneurship: Creating New Business Models to Serve the Poor // *Business Horizons*. 2005. Vol. 48. P. 241–246.

32. *Sharir M., Lerner M.* Gauging the Success of Social Ventures Initiated by Individual Social Entrepreneurs // *Journal of World Business*. 2006. Vol. 41. P. 6–20.

33. *Thompson J.L.* The World of the Social Entrepreneur // *The International Journal of Public Sector Management*. 2002. Vol. 15. P. 412–431.

34. *Zahra S.E., Gedajlovic E., Neubaum D.O., Shulman J.M.* A Typology of Social Entrepreneurs: Motives, Search Processes and Ethical Challenges // *Journal of Business Venturing*. 2009. Vol. 24 (5). P. 519–532.

Получено 27.07.2015

References

1. Maksimova, L. (2015), “Business for people”, *Noviy kompanion*, no. 4 (817).
2. Moskovskaya, A.A. (2015), *Social entrepreneurship in Russia and in the world practice and research*, Publishing House School of Economics, Moscow, Russia.
3. Pravo.ru (2013), *Ob organizacii provedeniya konkursnogo otbora sub”ektov Rossijskoj Federacii, byudzheta kotoryx v 2013 godu predostavlyayutsya subsidii iz federal’nogo byudzheta na gosudarstvennyu podderzhku malogo i srednego predprinimatel’sтва sub”ektami Rossijskoj Federacii* [On the organization of the competitive selection of subjects of the Russian Federation, with a budget in 2013 provided subsidies from the federal budget for state support of small and medium business entities of the Russian Federation], Resolution of the Ministry of Economic Development of Russia no. 220 dated 24 April 2013, available at: <http://docs.pravo.ru/document/view/38065401/45881521/> (Accessed 14 June 2015).
4. Codex (2012), *Ob utverzhdenii dolgosrochnoj celevoj programmy “Razvitie malogo i srednego predprinimatel’sтва v Permskom krae na 2012–2014 gody”* [On approval of the long-term target program “Development of small and medium-sized enterprises in the Perm region for 2012–2014 years”], Resolution of the Government of Perm Krai no. 282-p dated 04 May 2012, available at: <http://docs.cntd.ru/document/911536068> (Accessed 14 June 2015).
5. The Accounts Chamber of the Russian Federation, (2015), available at: <http://audit.gov.ru> (Accessed 14 June 2015).
6. Federal portal for small and medium-sized businesses, (2015), available at: <http://smb.gov.ru/measuresupport/programs/> (Accessed 23 June 2015).
7. Foundation “Nache buduchee”, (2015), available at: <http://www.nb-fund.ru/> (Accessed 23 June 2015).
8. Alter, S.K. (2007), *Social Enterprise Typology*, Virtue Ventures LLC.
9. Alvord, S.H., Brown, D.L. and Letts, C.W. (2004), “Social entrepreneurship and societal transformation: An exploratory study”, *Journal of Applied Behavioural Science*, no. 40, pp. 260–282.

10. Austin, J., Stevenson, H. and Wei-Skillern, J. (2006), "Social and commercial entrepreneurship: Same, different, or both?", *Entrepreneurship Theory & Practice*, no. 30, pp. 1–22.
11. Bornstein, D. (2004), *How to change the world: Social entrepreneurs and the power of new ideas*, Oxford University Press, Oxford, UK.
12. Cho, A.H. (2006), "Politics, values and social entrepreneurship: A critical appraisal", in Mair, J., Robinson, J., and Hockerts, K. (ed.), *Social entrepreneurship*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, UK, pp. 34–56.
13. Dacin, P.A., Dacin, T.M. and Mater, M. (2010), "Social entrepreneurship: why we don't need a New Theory and how we move forward from here", *Academy of Management Perspectives*, no. 24(3), pp. 37–57.
14. Dart, R. (2004), "The legitimacy of social enterprise", *Nonprofit Management & Leadership*, no. 14 (4), pp. 411–424.
15. Defourny J. and Nyssens M. (2012), "The EMES approach of social entrepreneurship in a comparative perspective", *EMES European Research Network*, no. 12(3).
16. Dorado, S. (2006), "Social entrepreneurial ventures: different values so different process of creation, no?", *Journal of Developmental Entrepreneurship*, no. 11(4), pp. 319–343.
17. Harding, R. (2004), "Social enterprise: The new economic engine?", *Business and Strategy Review*, no. 15 (4), pp. 39–43.
18. Hartigan, P. (2006), "It's about people, not profits", *Business Strategy Review*, no. 17 (4), pp. 42–45.
19. Haugh, H. (2006), "Social enterprise: Beyond economic outcomes and individual returns", in Mair, J., Robinson, J., and Hockerts, K. (ed.), *Social entrepreneurship*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, UK.
20. Hibbert, S., Hogg, G. and Quinn, T. (2005), "Social entrepreneurship: Understanding consumer motives for buying The Big Issue", *Journal of Consumer Behaviour*, no. 4 (3), pp. 159–172.
21. Hockerts, K. (2006), "Entrepreneurial opportunity in social purpose business ventures", in Mair, J., Robinson, J., and Hockerts, K. (ed.), *Social entrepreneurship*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, UK.
22. Korosec, R.L. and Berman, E.M. (2006), "Municipal support for social entrepreneurship", *Public Administration Review*, no. 66 (3), pp. 448–462.
23. Light, P.C. (2006), "Reshaping social entrepreneurship", *Stanford Social Innovation Review*, vol. Fall, pp. 46–51.
24. Mair, J. and Marti', I. (2006), "Social entrepreneurship research: A source of explanation, prediction, and delight", *Journal of World Business*, no. 41 (1), pp. 36–44.
25. Martin, R.J. and Osberg, S. (2007), "Social entrepreneurship: The case for a definition", *Stanford Social Innovation Review*, vol. Spring, pp. 29–39.
26. Nicholls, A. (2006), *Social Entrepreneurship: new Models of Sustainable Social Change*, Oxford University Press, N.Y., USA, 475 p.
27. Peredo, A.M. and McLean, M. (2006), "Social entrepreneurship: A critical review of the concept", *Journal of World Business*, no. 41, pp. 56–65.

28. Perrini, F. and Vurro C. (2006), "Social entrepreneurship: Innovation and social change across theory and practice", in Mair, J., Robinson, J., and Hockerts, K. (ed.), *Social entrepreneurship*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, UK.
29. Prabhu, G.N. (1999), "Social entrepreneurship leadership", *Career Development International*, no. 4 (3), pp. 140–145.
30. Robinson, J. (2006), "Navigating social and institutional barriers to markets: How social entrepreneurs identify and evaluate opportunities", in Mair, J., Robinson, J., and Hockerts, K. (ed.), *Social entrepreneurship*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, UK.
31. Seelos, C. and Mair, J. (2005), "Social entrepreneurship: Creating new business models to serve the poor", *Business Horizons*, no. 48, pp. 241–246.
32. Sharir, M. and Lerner, M. (2006), "Gauging the success of social ventures initiated by individual social entrepreneurs", *Journal of World Business*, no. 41, pp. 6–20.
33. Thompson, J.L. (2002), "The world of the social entrepreneur", *The International Journal of Public Sector Management*, no. 15, pp. 412–431.
34. Zahra, S.E., Gedajlovic, E., Neubaum, D.O. and Shulman, J.M. (2009), "A typology of social entrepreneurs: Motives, search processes and ethical challenges", *Journal of Business Venturing*, no. 24(5), pp. 519–532.

PERSPECTIVES OF SOCIAL ENTREPRENEURSHIP DEVELOPMENT IN RUSSIAN CONTEXT

Elena L. Zueva

*Perm branch of the National Research University Higher School of Economics,
38 Studencheskaya str., Perm, 614070, Russia
E-mail: zuevael-0404@yandex.ru*

Sviatoslav U. Khovaeв

*Perm branch of the National Research University Higher School of Economics,
38 Studencheskaya str., Perm, 614070, Russia
E-mail: skhovaeв@hse.ru*

The goal of the research is to identify the factors which influence the successful development of social entrepreneurship in Russia. The paper is focused on the social entrepreneurship phenomenon, its definition and characteristics. Different approaches to social entrepreneurship were described and systemized. It gives an analysis of government policy in this particular sphere, complemented by the analysis of private foundations that provide different kind of support for social entrepreneurs. The paper describes double-bottom approach to the social entrepreneurship. The research is based on the qualitative and quantitative research methods, such as survey, interviews and case studies, in order to understand the current position of social entrepreneurship and the main barriers for future development of these firms better.

Key words: social entrepreneurship; social services; entrepreneurship

Ю.С. ПИНЬКОВЕЦКАЯ, к.экон.н., доцент кафедры экономического анализа и государственного управления
ФГБОУ ВПО «Ульяновский государственный университет»,
г. Ульяновск, ул. Л. Толстого, 42
Электронный адрес: judy54@yandex.ru

МАЛОЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВО В РОССИИ: ОСНОВНЫЕ ВИДЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

При решении проблем управления малым предпринимательством следует учитывать сложившиеся закономерности и тенденции развития малых предприятий и института индивидуальных предпринимателей. Целью исследования, итоги которого приведены в настоящей статье, был анализ специализации предпринимательских структур на различных видах экономической деятельности. Рассмотрены средние и удельные значения таких показателей, как количество и оборот субъектов малого предпринимательства, а также численность их работников. Определены закономерности и особенности функционирования субъектов малого предпринимательства в различных отраслях. Проанализированы структура распределения количества субъектов малого предпринимательства и численности их работников, а также тенденции ее изменения. Проведена оценка производства товаров и оказания услуг в предпринимательском секторе экономики России. Показана стабильность отраслевого распределения малого предпринимательства в последние годы. Выявлены особенности, характерные для него в различных отраслях национальной экономики. Доказано, что в сфере оказания услуг в настоящее время работают большинство субъектов малого предпринимательства. Предложено снизить трудоемкость учета и отчетности, оптимизировать развитие предпринимательства в сельском и лесном хозяйстве, научных исследованиях, образовании, здравоохранении, предоставлении социальных, коммунальных и персональных услуг, а также стимулировать оказание принципиально новых услуг.

Ключевые слова: малые предприятия; индивидуальные предприниматели; численность работников; оборот; товары; услуги

Снижение темпов роста экономики России в последние годы требует существенной трансформации ее структуры. Возможности дальнейшего развития сырьевой экономики и связанных с ней отраслей в нашей стране на современном этапе практически исчерпаны. Именно поэтому возрастает роль малого предпринимательства, которое способно обеспечить развитие конкуренции в существующей рыночной экономике, повысить эффективность производства товаров и оказания услуг в различных ее отраслях, расширить внедрение инноваций.

Проведенные в последние годы исследования малого предпринимательства в нашей стране в основном были посвящены вопросам совершенствования управления предприятиями, относящимися к различным отраслям. Так, в работе М.Н. Руденко [9] рассмотрены предпринимательские структуры в промышленности, Е.Н. Клочко [4] исследовала организацию оказания услуг, связанных с аутсорсингом, О.С. Пескова [7] анализировала рынки социальных продуктов, в монографии [2] и статье [5] рассматривались региональные аспекты предпринимательства.

При этом комплексному анализу всех видов экономической деятельности, характерных для малого предпринимательства в России, не уделялось

достаточно внимания. Учитывая это, актуальным представляется исследование закономерностей и тенденций развития предпринимательства, его отраслевой структуры и специализации на производстве товаров и оказании услуг.

Целью исследования, итоги которого приведены в настоящей статье, был анализ сложившейся специализации малых предприятий и индивидуальных предпринимателей на различных видах экономической деятельности. При этом были решены следующие задачи:

- определены закономерности и особенности функционирования субъектов малого предпринимательства в различных отраслях;
- рассмотрены основные показатели, характеризующие деятельность малых предприятий и индивидуальных предпринимателей, в 14 отраслях национальной экономики;
- проанализированы структура распределения количества субъектов малого предпринимательства и численности их работников, а также тенденции ее изменений в последние годы;
- проведена оценка производства товаров и оказания услуг в предпринимательском секторе экономики России.

В статье рассматриваются субъекты малого предпринимательства, к которым, в соответствии с федеральным законом «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ [6], относятся малые предприятия с численностью работников не более 100 человек и индивидуальные предприниматели.

Рассмотрим основные виды деятельности, которые характерны для субъектов малого предпринимательства [8]. Необходимо отметить, что, учитывая особенности функционирования малого предпринимательства, малые предприятия и предприниматели специализируются на определенных видах деятельности. В частности, в обрабатывающих производствах, преобладает изготовление пищевых продуктов, металлических изделий, изделий из дерева, резины и пластмассы, полиграфическая деятельность, а также рынок текстильных и швейных изделий. Добыча полезных ископаемых силами предпринимательских структур связана в основном с разработкой карьеров (песок, глина, щебень, известняк, мел).

В секторе по производству и распределению электроэнергии, газа и воды малые предприятия осуществляют работы по передаче и распределению тепловой энергии, горячей воды и электроэнергии.

Значительную роль малые предприятия и предприниматели играют в таких отраслях, как сельское хозяйство, охота, лесное хозяйство, рыболовство и рыбоводство. Отметим, что в соответствии с особенностями технологического процесса они сосредоточены в муниципальных районах.

Абсолютное большинство предпринимательских структур в строительстве выполняют разнообразные работы: реконструкцию, капитальный и текущий ремонт жилых и нежилых зданий и сооружений, отделочные работы, монтаж систем электроснабжения, отопления, водообеспечения и канализации, кондиционирования, разработку проектной документации.

Субъекты малого предпринимательства, относящиеся к транспорту и связи, специализируются в большей степени на перевозке пассажиров и грузов

автомобильным транспортом. Перевозки другими видами транспорта и услуги связи в нашей стране осуществляются в существенно меньших объемах.

Основные показатели деятельности малых предприятий в Российской Федерации по данным за 2014 год [13] представлены в таблице 1.

Таблица 1

Основные показатели деятельности малых предприятий

№ п.п.	Виды деятельности	Количество малых предприятий, тыс. ед.	Численность работников, тыс. чел.	Оборот, млрд руб.
1	Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	56,1	534,7	484,8
2	Рыболовство, рыбоводство	3,9	23,6	42,1
3	Добыча полезных ископаемых	7,7	53,8	113,5
4	Обрабатывающие производства	199,9	1641,7	2459,2
5	Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	13,1	156,4	172,8
6	Строительство	250,4	1566,7	2740,6
7	Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	815,8	3421,7	15396,3
8	Гостиницы и рестораны	63,5	467,2	499,3
9	Транспорт и связь	143,0	698,4	1097,7
10	Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	428,4	2535,8	2858,7
11	Образование	6,7	21,4	12,8
12	Здравоохранение и предоставление социальных услуг	30,6	240,5	194,4
13	Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	53,3	290,7	284,5
14	Другие виды деятельности	31,6	91,9	35,6
15	Всего	2103,8	11744,5	26392,2

Удельный вес работников малых предприятий в общем объеме трудоспособного населения в 2014 г. составил 13,79%.

Наибольшая средняя численность работников, занятых в одном малом предприятии (почти 12 человек), отмечается в предприятиях, связанных с производством и распределением электроэнергии, газа и воды. Это представ-

ляется логичным, поскольку, как было указано ранее, они специализируются в основном на передаче и распределении электроэнергии, тепловой энергии и горячей воды, а этот вид деятельности требует наличия комплексных бригад, включающих работников различных профилей (монтажники, сварщики, водители, слесари), а также инженерно-технических работников. Поэтому малочисленные предприятия выполнять соответствующую работу не могут. Средняя численность работников в расчете на одно малое предприятие в интервале от 7 до 10 человек характерна для предприятий, следующих видов деятельности: сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство (9,54 чел.), обрабатывающие производства (8,21 чел.), здравоохранение и предоставление социальных услуг (7,87 чел.), гостиницы и рестораны (7,36 чел.), добыча полезных ископаемых (7,01 чел.). Эти малые предприятия, как правило, узко специализированы, что позволяет им при небольшой численности работников успешно решать стоящие задачи. Малые предприятия со средней численностью работников от 5 до 7 человек функционируют в таких видах экономической деятельности, как строительство (6,26 чел.), рыболовство и рыбоводство (6,13 чел.), операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг (5,92 чел.), предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг (5,46 чел.). Среднюю численность работников менее 5 человек имеют предприятия, специализирующиеся на транспортной деятельности (4,88 чел.), оптовой и розничной торговле (4,19 чел.), образовании (3,18 чел.) и других видах деятельности (2,91 чел.).

Рассматривая объемы оборота в расчете на одного работника малых предприятий, необходимо отметить существенную дифференциацию этого показателя в зависимости от вида деятельности. Так, наиболее высокое значение среднего оборота, приходящегося на одного работника предприятий торговли, составляет 4,5 млн руб. в год. Это представляется логичным, поскольку величина оборота в торговых организациях включает стоимость продаваемых товаров и продуктов. Существенно меньше средний оборот малых предприятий, относящихся к таким видам деятельности, как добыча полезных ископаемых (2,11 млн руб. в год), рыболовство и рыбоводство (1,78 млн руб. в год), строительство (1,75 млн руб. в год), транспорт и связь (1,57 млн руб. в год), обрабатывающие производства (1,5 млн руб. в год). Для малых предприятий этих отраслей характерен достаточно высокий уровень механизации производственных процессов и значительные объемы основных производственных фондов. Кроме того, относительно дорогие основные фонды имеются также на предприятиях таких видов деятельности, как операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг (1,13 млн руб. в год), производство и распределение электроэнергии, газа и воды (1,10 млн руб. в год), гостиницы и рестораны (1,07 млн руб. в год). Для малых предприятий других видов экономической деятельности характерен оборот на одного работника менее 1 млн руб. в год.

Структура распределения количества малых предприятий, численности их работников и оборота по видам экономической деятельности рассмотрена далее.

Доля малых предприятий торговли в их общем по стране количестве составляет 38,78%. Значительное количество (20,36%) малых предприятий специализируются на операциях с недвижимым имуществом, аренде и предоставлении

услуг. На эти два вида деятельности приходится 59,14%, что почти в 1,5 раза больше по сравнению с количеством малых предприятий остальных видов деятельности. Далее следуют: строительство с долей предприятий 11,9%, обрабатывающие производства – 9,5%, а также транспорт и связь – 6,8%. Более 2% приходится на гостиницы и рестораны (3,02%), сельское хозяйство, охоту и лесное хозяйство (2,67%), а также предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг (2,53%). На малые предприятия, относящиеся к каждому из остальных видов деятельности, приходится не более 1,5%.

Численность работников, занятых в малых предприятиях, относящихся к различным видам деятельности, также существенно отличается. При этом в торговле число работников достигает 29,13% от всей численности занятых в этих предприятиях. В малых предприятиях, специализированных на операциях с недвижимым имуществом, аренде и предоставлении услуг, доля работников составляет 21,59%. Отметим, что в малых предприятиях, осуществляющих научные исследования и разработки, входящих в этот же вид деятельности заняты около 0,8% от общей численности работников сектора малого предпринимательства. Доля работников предприятий строительства составляет 13,34%, а обрабатывающих производств – 13,98%. Значительно меньше удельные веса работников таких отраслей, как транспорт и связь (5,95%), сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство (4,55%), а также гостиницы и рестораны (3,98%). По остальным видам деятельности численность работников не превышает 2,5% от общего числа занятых в малых предприятиях.

В общем обороте малых предприятий преобладают предприятия оптовой и розничной торговли, доля которых в 2014 г. составила 58,34%. Эта закономерность обусловлена, как указывалось выше, тем, что величина оборота в торговых предприятиях включает стоимость продаваемых товаров и продуктов. Более 9% приходится на оборот малых предприятий, специализированных на таких видах деятельности, как операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг (10,83%), строительство (10,38%), обрабатывающие производства (9,32%).

Основные показатели деятельности индивидуальных предпринимателей в Российской Федерации по данным за 2014 г. [13] представлены в табл. 2. В таблицах 2 и 3 нумерация видов экономической деятельности приведена в соответствии со столбцом 1 таблицы 1.

Удельный вес индивидуальных предпринимателей и занятых у них наемных работников в общем объеме трудоспособного населения в 2014 году составил 5,69%.

Наибольшая средняя численность работников (включая наемных работников) в расчете на одного индивидуального предпринимателя (3,12 чел.) отмечается в обрабатывающих производствах. Немногим более 2 человек заняты в торговле. От 1,5 до 2 человек заняты в таких видах деятельности, как добыча полезных ископаемых (2 чел.), производство и распределение электроэнергии, газа и воды (1,98 человек), сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство (1,79 чел.), рыболовство и рыбоводство (1,73 чел.), строительство (1,65 чел.). В остальных видах деятельности средняя численность работников не превышает 1,5 человек, то есть, как правило, это самозанятость и семейный бизнес.

Таблица 2

Основные показатели деятельности индивидуальных предпринимателей

№ п.п.	Количество индивидуальных предпринимателей, тыс. чел.	Общая численность работников, тыс. чел.	Объем выручки, млрд руб.
1	117,2	210,0	147,3
2	2,2	3,8	1,8
3	0,3	0,5	0,4
4	110,2	343,5	318,0
5	1,2	2,3	2,1
6	74,0	121,9	108,1
7	1294,8	3010,6	8775,8
9	311,0	431,8	301,6
10	277,5	350,1	522,4
11	15,5	18,8	6,2
12	14,2	18,6	10,3
13	135,7	187,3	95,6
14	60,0	150,0	157,9
15	2413,8	4849,5	10447,5

Рассматривая выручку в расчете на одного работника, занятого в индивидуальном предпринимательстве можно отметить, как и в случае малых предприятий, что наиболее высокое значение средней выручки отмечается по торговле – 2,91 млн руб. в год. Существенно меньше средняя выручка в расчете на одного работника, в таких видах деятельности, как операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг (1,49 млн руб.), обрабатывающие производства (0,93 млн руб.), производство и распределение электроэнергии, газа и воды (0,90 млн руб.), строительство (0,89 млн руб.).

Далее рассмотрим распределение числа индивидуальных предпринимателей, численности работников и выручки по видам экономической деятельности.

Доля индивидуальных предпринимателей в сфере в торговле составляет более половины их общего количества по стране (53,64%). Значительное количество индивидуальных предпринимателей специализируются на транспортной деятельности (12,88%) и операциях с недвижимым имуществом, аренде и предоставлении услуг (11,50%). На эти три вида деятельности приходится 78,02%, что более чем в четыре раза превышает число индивидуальных предпринимателей всех остальных видов деятельности. В таких видах деятельности, как предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг (5,62%), сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство (4,85%), обрабатывающие производства (4,57%), а также строительство (3,07%) число индивидуальных предпринимателей существенно меньше. В остальных отраслях индивидуальные предприниматели составляют менее 0,7%.

Численность работников, занятых в индивидуальном предпринимательстве характеризуется схожими закономерностями. Так, на долю торговли

приходится 62,08% всех занятых работников. Существенно меньше доля работников в таких видах деятельности, как транспорт и связь (8,9%), операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг (7,22%), обрабатывающие производства (7,08%). Еще в трех видах деятельности доля работников в общем количестве занятых в индивидуальном предпринимательстве не превышает 4,5%. Это сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство (4,33%), предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг (3,86%), строительство (2,51%).

По величине выручки отмечается абсолютное преобладание индивидуальных предпринимателей в торговле (84%). Выручка по остальным видам деятельности значительно меньше: по операциям с недвижимым имуществом, аренде и предоставлению услуг – 5%; по обрабатывающим производствам – 3,04%; по транспорту – 2,89%; по остальным видам деятельности – менее 1,5%.

Представляет определенный интерес сопоставление показателей по малым предприятиям и индивидуальным предпринимателям.

Малые предприятия и индивидуальные предприниматели специализируются на одинаковых видах деятельности, однако удельные веса каждого из этих видов деятельности в суммарных по стране значениях показателей существенно отличаются.

Все рассматриваемые показатели свидетельствуют о преобладании, как в индивидуальном предпринимательстве, так и в деятельности малых предприятий, такой отрасли, как оптовая и розничная торговля.

Среднее число работников одного малого предприятия в 2014 г. составляло 5,58 человек, что более чем в 2,7 раза превышало среднюю численность работников, занятых у индивидуального предпринимателя. Необходимо отметить, что в большинстве видов экономической деятельности, кроме непосредственно индивидуального предпринимателя, в процессе производства был занят один наемный работник. Только в обрабатывающих производствах среднее число наемных работников составляло 2 человека. Как для малых предприятий, так и для индивидуальных предпринимателей характерно то, что большинство их, по размерной классификации относятся к микропредприятиям.

Средний оборот в расчете на одного работника в малых предприятиях (2,25 млн руб. в год) и средняя выручка у индивидуальных предпринимателей (2,15 млн руб. в год) отличаются не значительно. При этом оборот в строительстве у малых предприятий (1,75 млн руб. в год) больше по сравнению с выручкой у индивидуальных предпринимателей (0,89 млн руб. в год). По операциям с недвижимым имуществом выручка у индивидуальных предпринимателей (1,49 млн руб. в год) больше по сравнению с оборотом малых предприятий (1,13 млн руб. в год). Поскольку средняя численность работников малых предприятий больше, чем у индивидуальных предпринимателей, а оборот в расчете на одного работника схожий, соответственно среднее значение оборота в малых предприятиях (12,55 млн руб. в год) значительно больше по сравнению с выручкой у индивидуальных предпринимателей (4,33 млн руб. в год).

Анализ специализации субъектов малого предпринимательства приведен в табл. 3. При этом рассматриваются доли суммарных показателей по малым

предприятиям и индивидуальным предпринимателям в общем количестве и численности работников по стране. Проводится сопоставление показателей за 2014 г. в сравнении с 2011 г.

Таблица 3

**Динамика изменения структуры специализации субъектов
малого предпринимательства, %**

№ п.п.	2011		2014	
	Доля в общем количестве	Доля в численности работников	Доля в общем количестве	Доля в численности работников
1	5,30	5,19	3,84	4,49
2	0,16	0,17	0,13	0,17
3	0,15	0,32	0,18	0,33
4	6,46	12,41	6,87	11,96
5	0,28	1,00	0,32	0,96
6	6,11	10,46	7,18	10,18
7	49,71	37,52	46,72	38,76
8	1,22	3,15	1,40	2,82
9	8,76	6,30	10,05	6,74
10	14,62	16,63	15,63	16,95
11	0,47	0,24	0,49	0,24
12	0,90	1,86	0,99	1,97
13	4,15	2,77	4,18	2,59
14	1,71	1,98	2,02	1,84
15	100	100	100	100

Как видно из данных табл. 3, в 2014 г. по сравнению с 2011 г. несколько сократилась доля количества предпринимательских структур и численности их работников в сельском хозяйстве, охоте и лесном хозяйстве. Однако, в связи с намеченным ростом уровня импортозамещения, можно предположить, что в ближайшие годы эта тенденция будет преодолена при условии преимущественного развития предпринимательства в этой отрасли. Небольшой рост показателей отмечается в таких отраслях, как транспорт и связь, операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг, здравоохранение и оказание социальных услуг.

Представленные в табл. 3 данные показывают относительную стабильность структуры распределения совокупности малых предприятий и индивидуальных предпринимателей по видам экономической деятельности в секторе малого предпринимательства. В 2014 году, так же как и в 2011 г., отмечается преобладание предпринимательских структур в торговле. При этом доля их составляет около 40% по количеству и по численности работников. В три раза

меньше доля предпринимательских структур, специализированных на операциях с недвижимым имуществом, аренде и предоставлении услуг, при этом доля численности их работников меньше в два раза. Значительные удельные веса отмечаются по таким видам деятельности, как обрабатывающие производства, транспорт и связь, строительство, сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство. В целом, на субъекты малого предпринимательства, относящиеся к шести указанным выше видам экономической деятельности, приходится около 90% всего количества предприятий и числа предпринимателей, а также численности занятых работников.

Определяющее влияние на особенности функционирования субъектов малого предпринимательства оказывает то, какой из двух типов продуктов производят эти субъекты. Подразделение производимых в национальных экономиках продуктов на товары и услуги было закреплено в предварительной Классификации основных продуктов (КОП) и в Системе национальных счетов (СНС) [3; 10]. Эти документы используются в настоящее время в 150 странах, включая Россию. Отметим, что как товары, так и услуги предназначены для конечного потребления или инвестиций, а также в качестве ресурсов в процессе производства других товаров и услуг [10]. Большинство товаров и услуг, производимых субъектами малого предпринимательства в нашей стране, служат в большей мере для потребления физическими и юридическими лицами и в меньшей степени для использования в дальнейшем производстве. Имеет место связь между видами экономической деятельности, приведенными выше, и производимыми соответствующими предпринимательскими структурами продуктами. Так, товары производятся предприятиями и предпринимателями, в таких видах деятельности: сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство; рыболовство и рыбоводство; добыча полезных ископаемых; обрабатывающие производства; производство и распределение электроэнергии, газа и воды.

К сфере услуг относятся малые предприятия и индивидуальные предприниматели, специализированные на таких видах деятельности, как оптовая и розничная торговля, ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования; строительство; транспорт и связь; гостиницы и рестораны; операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг; образование; здравоохранение и предоставление социальных услуг; предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг. Такое соответствие видов деятельности и типов продукции вытекает в частности, из «Модельного статистического классификатора продукции (товаров и услуг)» стран СНГ, «Статистической классификации видов экономической деятельности в Европейском сообществе» (NACE 2,2) [11] и «Классификации основных продуктов (СРС)».

Анализ приведенных в табл. 3 данных показывает, что доля малых предприятий и предпринимателей, производящих разнообразные товары, в общем количестве субъектов малого предпринимательства составляет 11,34% и 17,91% от численности занятых работников. Соответственно на субъекты малого предпринимательства сферы услуг приходится 88,66% от количества предприятий и предпринимателей и 82,09% от численности работников. Таким образом, по рассматриваемым показателям видно, что в предпринимательские

структуры связаны преимущественно со сферой услуг. Необходимо отметить, что в последние годы в общем объеме производства по экономике России также преобладает сфера услуг, удельный вес которой в 2013 г. составил 58,5%.

Динамика изменения показателей, приведенная в табл. 3, показывает определенный рост доли малых предприятий и предпринимателей, специализирующихся на сфере услуг, и численности их работников в 2014 г. по сравнению с 2011 г. Эта тенденция соответствует общей теории возрастания роли сферы услуг в постиндустриальном обществе.

Роль и значение в национальных экономиках каждого из указанных выше типов продукции (товаров и услуг) на различных этапах развития общества подробно рассмотрены в ряде теоретических работ. Английский экономист К. Кларк еще в 1940 г. в своей книге [15] предложил рассмотрение трех секторов экономики. По его мнению, в первичный сектор можно включить отрасли, деятельность которых связана с получением из природы ресурсов, которые обеспечивают жизнь людей. К этим отраслям он относил сельское и лесное хозяйство, рыболовство и добычу полезных ископаемых. Вторичный сектор включает переработку ресурсов в конечные продукты. В качестве третичного сектора рассматривается торговля, которая является наименее значимой сферой экономики.

Ж. Фурастье в своей работе [17] существенно изменил суть третичного сектора и отнес к нему разнообразные услуги. Кроме того, он предложил принципиально новую оценку значения каждого из секторов в процессе эволюции национальных экономик. Первый этап, называемый Ж. Фурастье традиционной цивилизацией, связан, по его мнению, с использованием природных ресурсов и направлен на обеспечение населения продуктами питания и преодоление голода. На первом этапе в экономиках превалирует сельское население. Второй этап, называемый индустриальным, связан с развитием промышленности и стремлением к механизации производства. На этом этапе преобладает выпуск разнообразных товаров. Третьим этапом является так называемое постиндустриальное общество, которое основывается на доминировании сферы услуг.

На постиндустриальном этапе, мотивация людей при использования различных услуг исходит из необходимости экономии времени за счет сокращения затрат на самообслуживание. Соответственно усиливаются потребности человека в услугах, поскольку они обеспечивают появление дополнительного свободного времени.

В 1973 году Д. Белл в монографии [1] предложил рассматривать три стадии развития общества – доиндустриальную, индустриальную и постиндустриальную. В доиндустриальных обществах рабочая сила использовалась преимущественно в добывающих отраслях: горной промышленности, рыболовстве, лесничестве и сельском хозяйстве. Человек применял мускульную силу, производительность труда была низка, хозяйство зависело от неустойчивых внешних процессов и капризов цен на сырьевые товары. В индустриальных обществах превалировало производство товаров. Возрастало значение разнообразных машин. Постиндустриальное общество основано на потреблении услуг. Оно определяется качеством жизни, которое зависит от объема

оказываемых услуг. Повышается значение транспорта и обеспечивающих служб как услуг, связанных с движением товаров. Усиливается значение отраслей распределения (оптовой и розничной торговли), финансов, операций с недвижимостью. Кроме того, происходит ускоренный рост потребления на рынке личных услуг, в частности в здравоохранении и образовании.

Подтверждение ускоренного роста сферы услуг вытекает также из кривых Энгеля, которые отражают распределение потребителями своего бюджета. Еще в 1881 году Э. Энгель в своей работе [16, р. 39] указывал, что «чем меньше доход, тем большая часть его тратится на питание». В условиях постоянного роста располагаемых доходов в экономически развитых странах сокращается доля расходов на товары и увеличивается удельный вес затрат на разнообразные услуги, что нашло отражение в книге В.Фукса [18].

Наряду с ростом объема услуг в последние годы необходимо отметить тенденцию постоянного наращивания их перечня. Это обусловлено в частности развитием инновационной техники и передовых технологий. Можно отметить возрастание роли таких видов услуг, как профессиональная, научная и техническая деятельность, защита окружающей среды, искусство, развлечения, отдых, в том числе путешествия и организация спортивных мероприятий.

Кроме услуг для населения, существенное развитие в последние годы получил аутсорсинг, т.е. деловые (профессиональные) услуги, потребителями которых выступают предприятия и организации. Эта тенденция обусловлена тем, что хозяйствующие субъекты независимо от их формы собственности нуждаются в услугах профессиональных сервисных организаций, консультационных фирм, рекламных агентств, информационных систем.

Необходимо отметить, что наряду с предположениями об устойчивом росте объемов услуг в перспективе, некоторые авторы (У. Баумоль, Дж. Гершуни и Э. Тоффлер) указывали на наличие ряда факторов, влияние которых сдерживает развитие сервисной экономики. У. Баумоль в своей работе [14] указал, что в большинстве видов деятельности, относящихся к сфере услуг, преобладает ручной труд работников. Возможности его механизации существенно меньше, чем при производстве товаров.

Э. Тоффлер предложил свое видение основных аспектов теории постиндустриального общества в книге «Третья волна» [12]. Он предложил рассматривать экономику, как состоящую из двух секторов. В первый сектор «А» он включал всю неоплачиваемую деятельность, которую человек выполняет для себя и своей семьи. Все остальные товары и услуги, предназначенные для продажи, отнес к сектору «Б». По мнению Э. Тоффлера, отмечается фундаментальный сдвиг в отношениях этих двух секторов, связанный с увеличением значения в экономике «производителей для себя».

Схожие идеи нашли отражение в монографии Д. Гершуни [19]. Он предложил учитывать при анализе уровня сервисной экономики сектор домашнего хозяйства (уборку, заботу о доме, приготовление пищи и т.п.), а также мотивы потребителей при выборе ими между услугами или собственной деятельностью. В целом же, по его мнению, в постиндустриальном обществе преобладает не столько сфера услуг, сколько самообслуживание (*selbstbedienung*).

Приведенные выше принципы развития сферы услуг, а также имеющиеся ограничения в полной мере относятся к субъектам малого предпринимательства

и должны учитываться при формировании программ развития этого сектора экономики на перспективу.

К результатам исследования, содержащим научную новизну, относятся следующие:

- показана стабильность распределения количества субъектов малого предпринимательства и численности их работников по видам экономической деятельности в последние годы;

- выявлены особенности, характерные для малого предпринимательства в различных отраслях национальной экономики;

- показано, что в шести видах экономической деятельности (оптовая и розничная торговля, операции с недвижимым имуществом, обрабатывающие производства, транспорт и связь, строительство, сельское хозяйство) сосредоточено абсолютное большинство (около 90%) всех субъектов малого предпринимательства и численности их работников;

- доказано, что на оказании услуг в настоящее время специализируется большинство (88,7%) субъектов малого предпринимательства, а на производстве товаров – существенно меньшая их часть (11,3%). Обосновано, что такое соотношение в полной мере соответствует теоретическим концепциям развития постиндустриального общества.

По итогам проведенных исследований можно сделать следующие выводы:

- малое предпринимательство к настоящему времени получило значительное развитие, в нем занята пятая часть трудоспособного населения страны;

- имеет место относительная стабильность показателей, характеризующих как совокупностей малых предприятий, так и индивидуальных предпринимателей по видам экономической деятельности;

- малые предприятия и индивидуальные предприниматели специализируются на одинаковых видах деятельности, при этом превалируют предприятия и предприниматели, специализирующиеся на торговле;

- средняя численность работников одного малого предприятия составляет менее 6 человек, а по индивидуальным предпринимателям – 2 человека. Это свидетельствует о том, что абсолютное большинство предприятий относится к микропредприятиям;

- значения оборота в расчете на одного работника в малых предприятиях и выручки у индивидуальных предпринимателей схожи;

- отмечается слабое развитие малого предпринимательства в таких отраслях, как образование, здравоохранение, предоставление социальных, коммунальных и персональных услуг.

По результатам работы могут быть сформулированы следующие предложения по совершенствованию малого предпринимательства и повышению его эффективности:

- внести изменения в нормативно-правовые документы, обеспечивающие снижение трудоемкости учета и отчетности субъектов малого предпринимательства и особенно микропредприятий;

- обеспечить преимущественное развитие малых предприятий и индивидуальных предпринимателей, функционирующих в сельском и лесном хозяйстве;

– увеличить поддержку предпринимательства, специализированного на таких видах деятельности, как осуществление научных исследований, образование, здравоохранение, предоставление социальных, коммунальных и персональных услуг;

– стимулировать оказание принципиально новых услуг, в том числе связанных с аутсорсингом для юридических лиц, а также освобождением от рутинных задач населения, его отдыхом и досугом.

Полученные результаты имеют определенное теоретическое и прикладное значение, в частности, при проведении научных исследований малого предпринимательства, обосновании предложений по его развитию, а также оказании предпринимательским структурам необходимой помощи и поддержки на всех уровнях управления (федеральном, региональном, муниципальном).

Список литературы

1. Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования. М.: Academia, 2004. CLXX. 788 с.

2. Дегтярев А.Н., Маликов Р.И., Солодилова Н.З., Гришин К.Е. и др. Развитие региональной системы предпринимательства: монография. Уфа: УГАЭС, 2008. С. 84–98.

3. Классификация основных продуктов. Издание Организации Объединенных Наций. № R.91.XVI.7. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gospravo.ru/files/sites/a9214c4b41f6487b91ca3aba0ec56b1.pdf> (дата обращения: 15.03.2015).

4. Ключко Е.Н. Сектор виртуальных услуг в современной экономике сервиса: функциональное содержание, принципы управления, социальная инфраструктура: монография. Краснодар: Изд-во ЮИМ, 2012.

5. Литвинов А.А., Трещевский Ю.И. Предпринимательская деятельность в регионах России – состояние и тенденции в посткризисный период // Управление консалтинг. 2013. № 6 (54). С. 61–71.

6. О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ (ред. от 29.06.2015). URL: <http://base.garant.ru/12154854/> (дата обращения: 30.08.2015).

7. Пескова О. С. Особенности формирования и функционирования социально значимых рынков в условиях социализации экономики: монография. М.: ИТК «Дашков и Ко», 2012. 139 с.

8. Пиньковецкая Ю.С. Предпринимательство в Российской Федерации: генезис, состояние, перспективы развития. Ульяновск: Ульяновский гос. ун-т, 2013. 226 с.

9. Руденко М.Н. Актуальные вопросы развития маркетинга взаимодействия с покупателями в предпринимательских сетях на промышленных рынках: монография. Пермь: Изд-во ПГУ, 2011.

10. Система национальных счетов. Издание Организации Объединенных Наций. № R.94.XVII.4. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.un.org/ru/publications/> (дата обращения: 15.03.2015).

11. *Статистическая классификация видов экономической деятельности в Европейском сообществе (NACE 2,2)*. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.info24.lv/ru/nace/sooruznija-i-stroitlni-raboti-F.html> (дата обращения: 15.03.2015).
12. *Тоффлер Э.* Третья волна. М.: ООО «Фирма “Издательство АСТ”», 2004. 261 с.
13. *Федеральная служба государственной статистики.* Малое и среднее предпринимательство в России. [Электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1139841601359 (дата обращения: 10.05.2015).
14. *Baumol W. J.* Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis // *The American Economic Review*. 1967. Vol. 57, no. 3. Pp. 415–426.
15. *Clark C.* The Conditions of Economic Progress. London: Macmillan. 1940. 504 p.
16. *Engel E.* Das Rechnungsbuch der Hausfrau und seine Bedeutung im Wirtschaftsleben der Nation. Berlin, 1881.
17. *Fourastié J.* Le Grand Espoir du XXe siècle. Progrès Technique, Progrès Économique, Progrès Social. Paris: Presses universitaires de France, 1949. 224 p.
18. *Fuchs V.* The Service Economy. N.Y., 1968. 267 p.
19. *Gershuny J.* Die Ökonomie der nachindustriellen Gesellschaft: Produktion und Verbrauch von Dienstleistungen. Frankfurt am Main: Campus Verl., 1981. 192 p.

Получено 04.09.2015

References

1. Bell, D. (2004) *Gryadyshee postinrustrial'noe obshestvo*. Opit social'nogo prognozirovanya [Future postindustrial society. Experience of social forecast]. M.: Academia, 2004. CLXX. 788 p.
2. Degtyarev A.N., Malikov R.I., Solodilova N.Z., Grishin K.E. and etc. (2008) *Razvitie regional'noi sistemi predprinimatel'stva* [Development of regional system entrepreneurship]: monograph. Ufa: UGAES. pp. 84–98.
3. Klassifikacya osnovnih produktov. Izdanie Organizacii Obiedinennih Nazii [Classification of basic products. The Publication of The United Nations]. № R.91. XVI.7, available at: <http://www.rospravo.ru/files/sites/a9214c4b41f6487b91ca3a6a00ec56b1.pdf> (Accessed 15 March 2015).
4. Klochko E.N. (2012) *Sektor virtyal'nih uslyg v sovremennoi ekonomike servisa: funkcional'noe soderganie, principi ypravleniya, socialnaya infrastruktura* [Sector of virtual services in the modern economy of service: functional content, principles of management, social infrastructure]; monograph. Krasnodar: Publisher UIM.
5. Litvinov A.A. and Treshevskii U.I. (2013) «Entrepreneurship activity in the regions of Russia - condition and tendencies in the post crisis period», *Ypravlencheskoe Konsultirovanie*. no. 6 (54), pp. 61–71.
6. *O razvitii malogo i srednego predprinimatel'stva v Rossiiskoi Federacii* [On the development of small and medium entrepreneurship in the Russian Federation]: Federal Law no. 209-FZ dated 24 July 2007, available at: <http://base.garant.ru/12154854/> (Accessed 30 August 2015).

7. Peskova, O.S. (2012) *Osobennosti formirovaniya I funkcionirovaniya social'no znachimih rynkov v usloviyah socializacii ekonomiki* [Features of formation and function of social significant markets in the conditions of socialization economy], ITK "Dashkov and Ko", Moscow, Russia, 139 p.
8. Pinkovetskaia I.S. (2013) *Predprinimatel'stvo v Rossiiskoi Federacii: genezis, sostoyanie, perspektivi razvitiya* [Entrepreneurship in the Russian Federation: genesis, condition, perspectives of development], Izdatel'stvo Ul'yanovskogo gosudarstvennogo universiteta, Ulyanovsk, Russia, 226 p.
9. Rydenko, M.N. (2011) *Aktual'nie voprosi razvitiya marketinga vzamodeistviya s pokypateliami v predprinimatel'skikh setyah na promishlennih rynkakh* [Actual questions of development marketing interaction with buyers in the entrepreneurship networks in the industrial markets], Izdatel'stvo Permskogo gosudarstvennogo universiteta, Perm, Russia.
10. *Sistema nacional'nih schetov. Izдание Organizacii Obiedinennih Nacii* [The system of national accounts. The Publication of The United Nations]. № R.94.XVII.4, available at: <http://www.un.org/ru/publications/> (Accessed 15 March 2015).
11. *Statisticheskaya klassifikaciya vidov ekonomicheskoi deyatel'nosti v Evropeiskom soobshestve* [Statistical classification types of economical activity in the Europe society] (NACE 2,2), available at: <http://www.info24.lv/ru/nace/sooruznija-i-stroitlni-raboti-F.html> (Accessed 15 March 2015).
12. Toffler, E. (2004) *Tretiya volna* [Third wave], ООО "Firm «Publisher AST", Moscow, Russia, 261 p.
13. *Federalinaya slygba gosydarstvennoi statistiki. Maloe I srednee predprinimatel'stvo v Rossii* [Federal service of state statistic. Small and medium entrepreneurship in Russia], available at: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rossstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1139841601359 (Accessed 10 May 2015).
14. Baumol, W.J. (1967), "Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis", *The American Economic Review*, Vol. 57, no. 3, pp. 415–426.
15. Clark, C. (1940), "The Conditions of Economic Progress". Macmillan, London, UK, 504 p.
16. Engel, E. (1881), "Das Rechnungsbuch der Hausfrau und seine Bedeutung im Wirt-schaftleben der Nation". Berlin, Germany.
17. Fourastié, J. (1949), "Le Grand Espoir du XXe Siècle. Progrès Technique, Progrès Économique, Progrès Social". Presses universitaires de France, Paris, France, 224 p.
18. Fuchs, V. (1968), "The Service Economy". N.Y., USA, 267 p.
19. Gershuny, J. (1981), "Die Ökonomie der nachindustriellen Gesellschaft: Produktion und Verbrauch von Dienstleistungen". Campus Verl., Frankfurt am Main, Germany, 192 p.

SMALL-SCALE ENTREPRENEURSHIP IN RUSSIA: BASIC TYPES OF ECONOMICAL ACTIVITY

Julia S. Pinkovetskaia

Ulyanovsk State University, 42 Leo Tolstoy Street, Ulyanovsk, 432017, Russia

E-mail: judy54@yandex.ru

Solving problems of management of small-scale entrepreneurship must be based on the regularities and trends in the development of small enterprises and individual entrepreneurs. The target of the research, with the results being given in the paper, was to analyze the specialization of entrepreneurship structures in various types of economic activity. Medium and specific values of such indicators as quantity and turnover of subjects of small entrepreneurship, and also quantity of their employees are discussed. Regularities and trends of function subjects of small entrepreneurship in various spheres are articulated. The structure of distribution quantity of small entrepreneurship subjects and quantity of their employees, and also trends of its change are analyzed. Goods production and service delivery in the entrepreneurial sector of economy in Russia are estimated. The stability of industrial distribution in small entrepreneurship in the recent years is shown. The features specific for various industries of national economy are defined. Service is proven to be specialized nowadays in most subjects of small entrepreneurship. The accounting and reporting is suggested to be simplified, the development of entrepreneurship in the agriculture and forestry, science researches, education, health, provision of social, communal and personal services should be optimized, and also offering principal new services should be facilitated.

Key words: small enterprises; individual entrepreneurs; quantity of employees; turnover; goods; services

УДК 338.24

Е.П. ЗАГОРОДНОВА, к.экон.н., доцент департамента менеджмента
Пермский филиал ФГАОУ ВПО «Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики», г. Пермь, ул. Студенческая, 38
Электронный адрес: ezaгородnova@hse.ru

О.В. ХВОРОСТУХИНА, администратор проектов
ООО «Инженерно-строительная компания «ЭлектИС»,
г. Пермь, ул. Монастырская, 61
Электронный адрес: olesya.hov312@gmail.com

ОЦЕНКА УРОВНЯ ЗРЕЛОСТИ ПРОЕКТНОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРИ РЕГЛАМЕНТАЦИИ ЕГО ПРОЦЕССОВ В ОРГАНИЗАЦИЯХ СТРОИТЕЛЬНОЙ ОТРАСЛИ

В настоящее время в организациях строительной отрасли наибольшее распространение получил проектно-ориентированный подход управления. Все больше строительных организаций, в целях быстрого и своевременного реагирования на возникающие изменения, приходят к осознанию необходимости стандартизации процессов управления проектами. В статье представлен унифицированный алгоритм разработки стандарта управления проектами для организаций строительной отрасли, в основу которого положено сочетание специфики строительной отрасли и моделей оценки уровня зрелости проектного управления, определяющих целесообразность разработки стандарта. На основе анализа существующих моделей оценки зрелости был сформулирован перечень основных характеристик проектного управления, наличие которых говорит о готовности организации к разработке стандарта управления проектами и дает возможность руководству компании принимать решение о стандартизации процессов проектного управления, либо о проведении подготовительных мероприятий. Предложенный алгоритм является доступным для использования практически в любой компании строительной отрасли, независимо от размера или стадии жизненного цикла и позволяет компаниям в кратчайшие сроки стандартизировать процессы управления проектами.

Ключевые слова: стандартизация; корпоративный стандарт управления проектами; модели оценки уровня зрелости проектного управления; строительная организация

На сегодняшний день управление проектами приобретает широкое распространение в различных сферах деятельности. Наиболее ярко проектно-ориентированный подход применяется в организациях строительной отрасли. Строительная индустрия представляет собой крупнейшую отрасль экономики, которая наряду с машиностроением обеспечивает условия для создания и ускоренного обновления основных фондов. Она является одной из ключевых и экономически значимых отраслей Российской Федерации, в связи с чем проекты, реализуемые в данной отрасли, зачастую имеют государственное значение.

Развитие современной экономики сегодня способствует усилению конкуренции между компаниями строительной отрасли, функционирующими в условиях постоянных динамических изменений внешней среды. В связи с этим все больше строительных организаций выстраивают свою деятельность, основываясь на проектном управлении. Это позволяет им быть более гибкими, ставить перед собой четкие цели и достигать их, повышается прозрачность

всей деятельности организации и увеличивается степень вовлеченности участников проекта в процесс, так как у каждого возникает личный интерес в успешном завершении проекта [5]. Все это в данных условиях способствует формированию конкурентного преимущества для конкретной строительной организации.

Однако до сих пор далеко не каждая строительная организация имеет четко стандартизированные процессы проектного управления, не говоря уже о наличии разработанной и внедренной в деятельность компании корпоративной системы управления проектами. В большинстве таких организаций строительная деятельность основывается на опыте, знаниях и навыках отдельных квалифицированных специалистов, что само по себе является высоким риском для организации, в случае утечки этих знаний из организации при увольнении данных специалистов. Для современных строительных организаций, функционирующих в условиях высокой конкуренции, это является недопустимым.

Международными ассоциациями и профессиональными сообществами разработан ряд рамочных стандартов управления проектами в строительной отрасли, в которых описываются специфические процессы управления проектами, существующие в данной отрасли, такие как управление безопасностью, окружающей средой, финансами и работой с претензиями к качеству выполняемых работ. Изучив данные стандарты, организации понимают, как могут быть систематизированы и структурированы процессы управления проектами в строительстве. Однако сам процесс разработки корпоративного стандарта управления проектами в данных документах в большей степени носит описательный характер, отсутствует инструментарий, необходимый для качественного и оперативного создания стандарта управления проектами. В связи с этим многие компании, сталкиваясь с необходимостью формирования корпоративного стандарта, затрудняются, не зная с чего начать и какие действия стоит предпринять в дальнейшем.

В целях упрощения процессов формирования корпоративного стандарта управления проектами и сокращения длительности данного процесса авторами предпринята попытка разработки унифицированного алгоритма создания корпоративного стандарта проектного управления для организаций строительной отрасли, в основу которого легло сочетание характеристик моделей оценки уровня зрелости проектного управления, определяющих целесообразность разработки стандарта, и специфики строительной отрасли.

Специфические особенности проектного управления в организациях строительной отрасли

Под термином «строительный проект» в данной статье подразумевается «целенаправленное, ограниченное во времени мероприятие, направленное на создание нового строительного объекта, проведение реконструкции, модернизации или ремонта уже существующего здания» [11]. Строительные организации, а также реализуемые ими проекты обладают рядом специфических особенностей, которые необходимо учитывать при управлении ими. В первую очередь результатом строительных проектов или, как принято называть, продуктом проекта не является продукция. Результатом таких проектов являются

здания или сооружения, которые, в свою очередь, к примеру, будут производить определенную продукцию.

Все строительные проекты могут быть сгруппированы по видам строительства следующим образом:

- жилищно-гражданское строительство, включающее в себя все виды работ по «возведению жилых, общественных, торговых, лечебных и других зданий и сооружений, независимо от вида собственности и принадлежности» [2];

- промышленное строительство, которое включает в себя сооружение и ввод в эксплуатацию новых или расширение старых производственных площадей. Результатом промышленного строительства являются фабрики, цеха, заводы. Кроме того, в рамках данного вида проектов выполняются реконструкции и ремонты действующих производственных площадей;

- транспортное строительство, подразумевающее создание новых или реконструкцию существующих автомобильных, железнодорожных, авиационных, водных, а также трубопроводных зданий и магистралей соответственно. К данному виду строительства также относится проектирование и возведение мостов;

- сельскохозяйственное строительство реализует возведение новых и реконструкцию старых объектов сельскохозяйственной и животноводческой деятельности, а также иных жилых зданий и культурно-бытовых комплексов, располагающихся в сельской местности;

- энергетическое строительство представляет собой строительство объектов, главным назначением которых является обеспечение электроэнергией всех иных сфер деятельности. К числу таких объектов энергетического строительства относятся теплоэлектростанции (ТЭС), гидроэлектростанции (ГЭС), атомные электростанции (АЭС), строительство энергетических подстанций, электросетей и другие;

- гидротехническое строительство направлено на возведение инженерных сооружений, таких как плотины, дамбы, водоемы, каналы, связанных с эксплуатацией водных ресурсов и борьбой с неблагоприятным воздействием воды [1].

В научной литературе также существует классификация строительных проектов по следующим основаниям [12]:

- по результату проекта: исследование возможностей строительства, проектирование, строительство (реконструкция, ремонт, капитальное строительство), монтаж оборудования и т.д.;

- по источнику финансирования проекта: собственные средства, средства заказчика, кредит, средства сторонних заказчиков и партнеров;

- по роли компании при выполнении проекта: заказчик, генеральный подрядчик, субподрядчик, управляющая компания;

- по масштабности проекта: зависит от стоимости и длительности проекта, уровню привлекаемых должностных лиц, степени формализации процедур управления и детализации отчетности;

- по сложности: проекты подразделяются в зависимости от комбинации производственных, технологических и организационных параметров про-

екта. В данном случае под технологическими параметрами подразумевается степень традиционности реализуемых решений, под производственными – количество ресурсов и мощностей, задействованных в реализации проекта, под организационными – количество заинтересованных лиц, привлекаемых к участию в проекте.

Также в качестве основы для классификации строительных проектов можно использовать направление деятельности строительных организаций:

- строительство, подразумевающее под собой создание новых зданий, строений, сооружений, а также реконструкцию, расширение или техническое перевооружение объектов;

- капитальный ремонт зданий и сооружений, согласно п.14.2 ст.1 Градостроительного кодекса РФ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (в ред. от 18 июля 2011 г. № 215-ФЗ) представляет собой замену или восстановление строительных конструкций, систем и сетей инженерно-технического обеспечения объектов капитального строительства [4];

- текущий ремонт зданий и сооружений является таким направлением строительной деятельности, при осуществлении которой не затрагиваются несущие конструкции и другие конструктивные элементы объекта.

В связи с тем, что существует множество классификаций строительных проектов, каждая организация должна в рамках своей специфической деятельности классифицировать реализуемые проекты с целью систематизации проектного пространства и упрощения процессов проектного менеджмента.

Другой важной особенностью строительных проектов является то, что их успешная реализация зачастую зависит от природных и географических условий. При этом довольно часто побочным эффектом строительства оказывается негативное воздействие на окружающую среду. В связи с этим важным становится использование при строительстве безопасных ресурсов, прошедших все испытания и сертификации, а также проверенные технологии.

Кроме того, специфичным является то, что команда управления строительными проектами, как правило, включает в себя компетентных, высококвалифицированных специалистов в области проектно-изыскательских работ и строительства. Реализация проектов строительной отрасли требует большего количества материалов, инструментов и машино-механизмов для получения продукта проекта, чем реализация проектов других сфер деятельности, что, в свою очередь, влечет увеличение стоимости строительных проектов.

И наконец, одной из самых главных характеристик строительной отрасли является высокая динамика изменений вводных данных для строительства, а также требований заказчика и иных заинтересованных сторон. Под вводными данными в этом случае понимаются как физические условия выполнения работ, так и получение необходимых для производства работ согласований, разрешений и распоряжений. Здесь также стоит отметить наличие большого количества участников проекта, так или иначе оказывающих влияние на ход его реализации. В связи с этим, оперативное принятие решений в ответ на изменяющиеся условия является одним из главных конкурентных преимуществ предприятий функционирующих в данной отрасли.

Алгоритм разработки корпоративного стандарта управления проектами

«Алгоритм» представляет собой «зрительную интерпретацию шагов процесса, которые обычно используют на том уровне детализации, где фигурируют отдельные задачи, действия и решения» [9]. Разработанный алгоритм создания корпоративного стандарта управления проектами для организаций строительной отрасли представлен на рисунке.

Компаративный анализ рамочных международных и национальных стандартов в области проектного управления, в число которых вошли PMBOK Guide [13], ICB [16], PRINCE2 [19] и ISO 21500 [20], по таким критериям, как область применения, распространение, охват стандарта и других особенностей [7], показал, что по совокупности всех критериев Руководство к своду знаний PMBOK Guide, разработанному Американским институтом PMI, является наиболее информативным, подходящим для практического применения при разработке стандарта организации с возможностью сертификации специалистов. Кроме того, он имеет расширение для строительной отрасли, что в данном случае является его несомненным преимуществом перед другими стандартами. С учетом этого положения PMBOK Guide и его расширения для строительных проектов Construction Extension to the PMBOK Guide [15] были взяты в качестве базовых при создании представленного алгоритма разработки корпоративного стандарта управления проектами.

Особенностью перехода от рамочного стандарта к стандарту управления проектами предприятия является его специализация и детализация на основе специфики деятельности организации, ее уникальных особенностей и общего контекста управления предприятием. По этой причине при создании алгоритма разработки корпоративного стандарта управления проектами для строительных организаций были учтены особенности строительной отрасли, описанные ранее. При этом следует помнить, что корпоративные стандарты разных строительных организаций будут отличаться друг от друга, а значит, учет особенностей их деятельности будет осуществляться уже при непосредственном прохождении конкретной организацией шагов алгоритма. Таким образом, представленный алгоритм может быть использован любой организацией строительной отрасли, выполняющей ремонт или строительство новых зданий и сооружений, характер которого различен и может варьироваться от жилищно-гражданского до гидротехнического и энергетического строительства.

Оценка уровня зрелости проектного управления в строительной организации при разработке корпоративного стандарта управления проектами

Предложенный алгоритм включает в себя перечень шагов от принятия решения о разработке стандарта управления проектами до разработки шаблонов рабочих документов по проектному управлению в зависимости от типа выполняемых работ (строительно-монтажные работы, проектно-изыскательские или комплекс этих работ). Наибольший интерес представляет один из ключевых этапов разработки стандарта управления проектами в организации, на котором происходит определение того, насколько организация

готова, с точки зрения уровня развития ее проектного управления, к внедрению корпоративного стандарта управления проектами.

Развитие строительной организации включает в себя определенные этапы, каждый из которых характеризуется конкретными целями, задачами, стратегией, организационной структурой, технологией и т.д. Переход организации от одного уровня развития к другому, более высокому, говорит о повышении конкурентоспособности компании, о ее способности оперативно реагировать на изменяющиеся требования рынка и оптимально использовать свои ресурсы [8]. На сегодняшний день существует множество подходов, позволяющих оценить, на каком уровне развития находится организация в области проектного менеджмента. Модели, описывающие этапы развития организации, называются моделями уровней зрелости. Под зрелостью управления проектами в организации, как правило, понимается «способность организации отбирать проекты и управлять ими таким образом, чтобы это максимально эффективно поддерживало достижение ее стратегических целей» [10]. Модели являются универсальными, но в процессе их применения необходимо учитывать специфические особенности строительной отрасли, которые были приведены ранее.

На сегодняшний день разработано большое количество моделей оценки уровня зрелости, однако все они могут быть условно разделены на следующие типы: лепестковые (паутинковые), непрерывные и уровневые (ступенчатые). Необходимо отметить, что данные подходы не являются взаимоисключающими или альтернативными, объект и предмет исследования во всех моделях один и тот же, как и критерии, по которым оценивается предмет. Главное отличие заключается в структурировании этих критериев и графическом представлении результатов [8].

Авторами был проведен анализ существующих моделей оценки уровня зрелости управления проектами, таких как модель зрелости ОРМЗ [18], модель зрелости Беркли [8], модель зрелости Г. Керцнера [17], модель зрелости Р. Гарайса [3] и других, по результатам которого были выявлены преимущества и недостатки каждого типа моделей зрелости проектного управления.

Непрерывная модель зрелости предполагает набор возможностей, определяющих определенный путь развития и улучшения процессов в каждой специфической процессной области. В данном случае зрелость представляет собой процесс непрерывного совершенствования организационной системы управления проектами. В модели описывается процесс управления проектами, который позволит организации в ходе эволюции достичь желаемого уровня зрелости.

Главным преимуществом непрерывных моделей в целом является комплексный подход к описанию системы управления проектами относительно отдельных объектов управления, уход от четкого деления зрелости на уровни и ступени и предоставление организациям возможности самостоятельно решать, какие из аспектов организационного управления ей необходимо развивать в первую очередь и стоит ли это делать вообще. В основе моделей зрелости такого типа, как правило, лежат лучшие практики проектного управления.

Однако применение моделей данного типа на практике связано с определенными трудностями. Существует огромное количество возможных путей

развития строительной организации, и при этом отсутствуют конкретные методы и методики, разработанные для четкого определения данных направлений развития. Следовательно, анализ и оценка уровня зрелости проектного управления в рамках непрерывных моделей осуществляется с большой степенью субъективности и требует от организации привлечение высококвалифицированных специалистов в области проектного управления, что зачастую влечет за собой увеличение расходов компании [8].

Другой тип моделей зрелости – «лепестковые» модели – представляет собой такую модель, в которой каждый аспект, характеризующий зрелость компании в области проектного управления, оценивается по установленной шкале, что позволяет определить разрывы между целевым и фактическим состоянием процессов управления проектами в организации. Преимуществом моделей данного типа является большая четкость и структурированность в описании требуемых компетенций в управлении процессами проектно-ориентированных компаний [14]. Кроме того, данная модель позволяет создать целевой профиль компании и наглядно определить отклонения реального развития организации от ее целевых показателей, тем самым повышая гибкость и адаптивность самой модели. Гибкость и одновременно трудность использования данной модели также проявляется в том, что перечень работ, необходимых для перехода на новый уровень развития проектного управления и ее приближения к желаемому состоянию, определяется квалифицированным специалистом, использующим данную модель. В связи с этим, применение «лепестковых» моделей зрелости при оценке уровня зрелости проектного управления в конкретной организации также в большей степени носит субъективный характер, как и при использовании моделей непрерывного типа.

Главным недостатком моделей зрелости как непрерывного, так и лепесткового типа, как правило, является то, что они не включают в себя методы и методики, разработанные для четкого определения направлений развития организации. Поэтому, более конкретный и последовательный подход к оценке зрелости проектного управления предлагают модели относящиеся к типу «уровневых» моделей, где каждый уровень отражает этап развития проектного управления в организации.

Под понятием «уровневая модель» подразумевается «структура, в которой достижение целей набора заданных областей характеризует определенный уровень, каждый из которых является основанием для последующих уровней» [8]. Суть уровневых моделей заключается в том, что на каждом уровне зрелости выделяются определенные показатели зрелости, которые должны быть приведены организациями к значению, соответствующему конкретному уровню.

Таким образом, модели зрелости проектного управления, относящиеся к «уровневому» типу, предлагают подробное описание уровней зрелости, связанных с ними рисков и препятствия для развития, вероятных направлений к достижению следующего уровня, а также практический инструментарий оценки степени зрелости на каждом уровне. Кроме того, в уровневых моделях зрелости есть описание применения метода бенчмаркинга при оценке зрелости компании, что является их несомненным преимуществом. Другими словами, в данных моделях предлагается проводить оценку зрелости организации отно-

сительно компаний-лидеров на рынке. Анализ и оценка компании с использованием уровневых моделей зрелости позволит сделать выводы о направлениях дальнейшего развития организации в области проектного управления, и в том числе о корпоративной методологии управления проектами в компании [6].

Главной трудностью и недостатком использования инструментария уровневых моделей при оценке зрелости проектного управления организации является сбор непредвзятых, точных и достоверных данных о состоянии процессов проектного управления в организации от ее сотрудников, так как на практике довольно часто опрашиваемые не осознают значимости проводимого в рамках исследования опроса и, как следствие, завышают свои оценки, что может повлечь за собой искажение результатов оценки уровня зрелости проектного управления в конкретной организации.

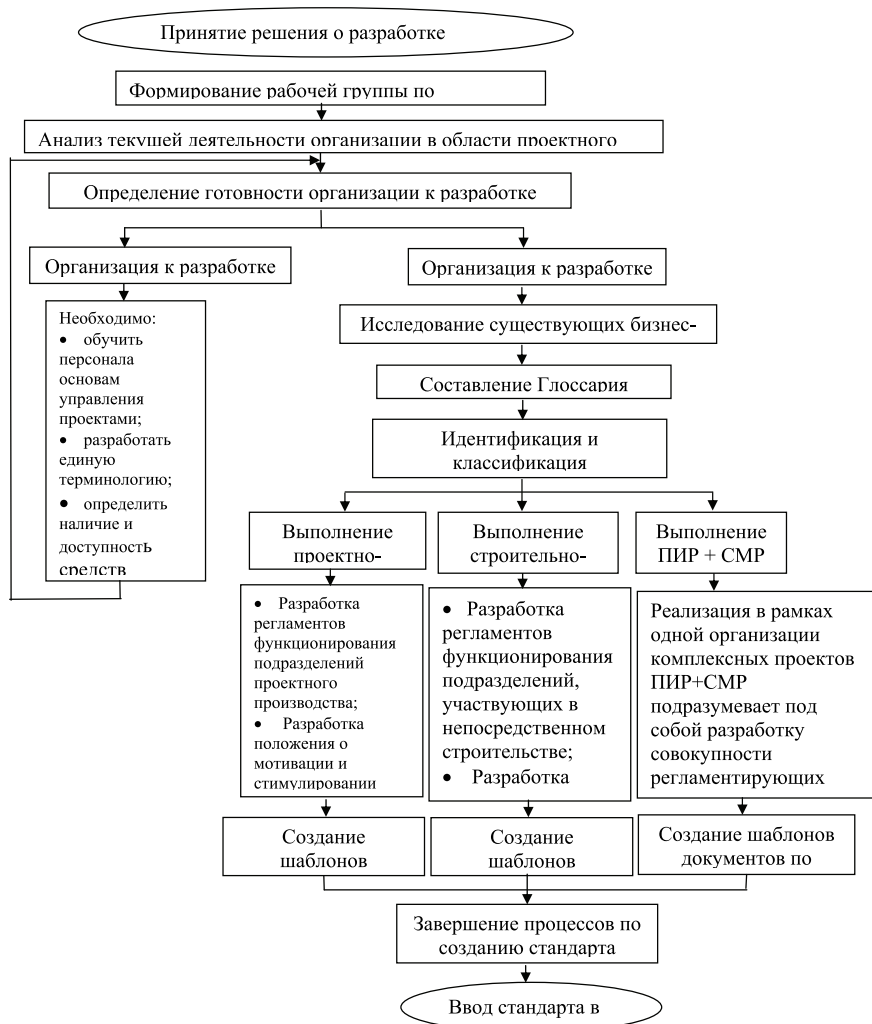


Рис. Алгоритм разработки корпоративного стандарта управления проектами с учетом специфики строительной отрасли

По результатам проведенного анализа существующих моделей зрелости авторами был сформулирован перечень основных характеристик проектного управления, наличие которых говорит о готовности строительной организации к разработке стандарта управления проектами.

Характеристики проектного управления, подтверждающие готовность строительной организации к разработке стандарта управления проектами

Организация не готова к разработке стандарта управления проектами	Организация готова к разработке стандарта управления проектами
• Индивидуальный подход каждого руководителя к вопросу управления строительными проектами; • отсутствует единая терминология; • отсутствует заинтересованность к проектному управлению как со стороны руководства высшего звена, так и со стороны персонала; • отсутствуют попытки осознать выгоды, которые несет управление проектами; • высшее руководство не заинтересовано в организации обучения основам проектного управления для своих сотрудников.	• Происходит частичная формализация процессов управления проектами; • есть понимание ощутимых выгод от использования управления проектами на всех уровнях организации (снижение затрат, повышение рентабельности строительных проектов, сокращение сроков, увеличение удовлетворенности заказчиков); • есть осознание необходимости разработки общей методологии и процессов управления проектами; • оказывается значительная поддержка внедрения управления проектами со стороны высшего руководства; • существует система финансового планирования и контроля проектов; • организация ориентирована на развитие персонала в области управления проектами

Изучение и оценка уровня зрелости проектного управления строительной организации дает возможность руководству компании принять решение о разработке корпоративного стандарта управления проектами или о необходимости проведения подготовительных мероприятий. Предлагается разработать и использовать опросный лист в качестве инструмента для определения готовности организации к разработке стандарта управления проектами. Опросный лист должен включать вопросы, касающиеся текущего состояния проектного управления в компании, например о наличии общей терминологии или проектного офиса как отдельного подразделения организации, наличии заинтересованности в управлении проектами или осознания выгод от внедрения проектного управления на разных уровнях руководства. Также опросник должен содержать вопросы, которые позволят выявить, существует ли необходимость, с точки зрения респондентов, в создании единой терминологии и системы обучения проектному управлению в организации. Для наиболее глубокого исследования степени зрелости проектного управления и готовности предприятия к стандартизации деятельности в области проектного управления предлагается

использовать инструмент, заимствованный из модели оценки уровня зрелости проектного управления РМММ (Уровень 2) [17], позволяющий определить на какой стадии развития находится проектное управление на момент исследования, выявить существующие движущие силы и определить дальнейшее направление развития проектного управления компании.

В случае если по итогам исследования станет ясно, что на текущем этапе развития строительная организация не готова к разработке корпоративного стандарта управления проектами, ей потребуется реализовать ряд мероприятий, способствующих развитию и достижению более высокого уровня зрелости проектного управления. В число данных мероприятий входит обучение персонала основам управления проектами, прием на работу сертифицированных профессионалов в области проектного менеджмента, формирование и использование в своей деятельности единой терминологии управления проектами. Кроме того, на пути повышения уровня зрелости проектного управления организации следует определить наличие и доступность в компании средств управления проектами, а также сформировать стремление у всех сотрудников организации к пониманию принципов проектного управления, представленных в Руководстве к своду знаний по управлению проектами PMBOK Guide. Еще одной задачей на данном этапе является создание общего подхода к управлению проектами внутри организации путем формализации процессов управления проектами. После того как данные мероприятия будут выполнены в полном объеме, согласно представленному алгоритму, потребуется вернуться на этап оценки уровня зрелости проектного управления и вновь исследовать организацию на предмет готовности к стандартизации процессов управления проектами.

С другой стороны, если результаты оценки зрелости управления проектами в компании покажут, что на данном уровне организация осознает выгоды, получаемые от осуществления проектного управления, присутствует осознанная поддержка со стороны как руководства, так и нижних уровней иерархии в компании, возникает понимание необходимости в разработке единой методологии управления проектами, а также в формировании систематического обучения сотрудников в данной области знаний, это будет свидетельствовать о целесообразности разработки и внедрения стандарта управления проектами в организации. Таким образом, в данном случае организация переходит к следующему этапу алгоритма, на котором главной задачей становится идентификация повторяемых процессов, а также разработка методологии управления проектами для обеспечения организации стабильного успеха выполнения всех проектов, а не от случая к случаю [17].

Заключение

Представленный авторами алгоритм был применен при разработке корпоративного стандарта управления проектами в действующей строительной организации, выполняющей проектно-изыскательские, строительные и электромонтажные работы. При прохождении этапов унифицированного алгоритма разработки стандарта управления проектами для данной организации, особое внимание было уделено оценке уровня зрелости проектного

управления. Результаты проведенного исследования показали, что на момент исследования проектное управление организации находилось на таком уровне развития, когда целесообразным становится стандартизация процессов управления проектами. Руководство организации высшего и среднего звена осознавало выгоды, которые приносит внедрение проектного управления. Кроме того, на уровне исполнителей также присутствовали «очаги интереса», что говорило о перспективах развития проектного управления в данной организации и принятия его со стороны сотрудников. В качестве главной движущей силы, способствующей введению управления проектами, можно выделить высшее руководство, которое главным образом командно-административным способом, в направлении сверху – вниз, осуществляет распространение проектного управления внутри организации. Стоит также отметить, что в организации присутствует стремление руководства инвестировать в обучение персонала основам проектного управления, тем самым формируя общее понимание и культуру управления проектами. В связи этим, актуальной стала разработка общей методологии управления проектами путем создания стандарта управления проектами.

Целью регламентации процессов управления проектами в анализируемой строительной компании стало формирование единых правил и требований к организации данных процессов, установления ответственности за результаты процессов, а также унификации и стандартизации документооборота. Посредством прохождения этапов унифицированного алгоритма разработки стандарта управления проектами в данной организации был создан корпоративный стандарт управления проектами, учитывающий специфику деятельности указанной компании, а также были разработаны шаблоны Устава и иной управленческой документации по проектам, прилагающейся к Уставу проекта (например, календарного плана, бюджета доходов и расходов проекта и т.п.). Потребность в разработке положений, регламентов и должностных инструкций, регламентирующих проектное управление как проектно-изыскательскими, так и строительно-монтажными проектами в данной организации отсутствовала, так как в компании уже были разработаны положения всех подразделений организации, задействованных в проектном управлении от проектного отдела до проектного офиса. С учетом того, что зрелость проектного управления в изучаемой организации была на достаточно высоком уровне, временные затраты на разработку данного стандарта составили порядка двух месяцев.

Таким образом, процесс разработки корпоративного стандарта управления проектами в строительной организации, согласно представленному авторами алгоритму, включает в себя ряд шагов от формирования рабочей группы и изучения стратегических целей организации до разработки внутренней документации, регламентирующей процессы управления проектами, и шаблонов документов, необходимых для оперативного управления проектами. Оценка уровня зрелости проектного управления является одним из важнейших этапов представленного алгоритма разработки стандарта управления проектами. Анализ существующих моделей оценки уровня зрелости проектного управления позволил сформулировать главные характеристики управления проектами в организации, которые помогают принять решение о необходимости

и целесообразности разработки стандарта управления проектами либо определить перечень мероприятий, направленных на повышения уровня зрелости проектного управления.

Применение на практике представленного алгоритма, в основе которого лежит сочетание оценки уровня зрелости проектного управления и специфики строительной отрасли, представленной в алгоритме в части учета типовых работ (строительно-монтажных работ, проектно-изыскательных или комплекса этих работ), выполняемых организациями данной отрасли, позволяет компаниями в кратчайшие сроки стандартизировать процессы управления проектами. Данный факт, несомненно, может стать одним из конкурентных преимуществ организаций, в условиях постоянных изменений внешней среды и сильной конкуренции между компаниями строительной отрасли. Предложенный алгоритм является доступным для использования практически в любой компании строительной отрасли, независимо от размера или стадии жизненного цикла.

Список литературы

1. *Виды строительства*. Промышленность [Электронный ресурс]. URL: http://promyshlennosts.ru/stroit_kat/vidy-stroitelstva.html (дата обращения: 15.07.2014).
2. *Виды строительства*. Справочник строителя. Строительные работы. Строительство и ремонт [Электронный ресурс]. URL: http://www.baurum.ru/library/?cat=build_works&id=4954# (дата обращения: 15.07.2014).
3. *Гарайс Р.* Восприятие проектов и его влияние на управление проектами // Управление проектами и программами. 2008. № 2 (14). С. 106–117.
4. *Градостроительный кодекс* Рос. Федерации [Электронный ресурс]: принят 29 дек. 2004 г. № 190-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51040/ (дата обращения: 14.07.2015).
5. *Качество инноваций*. Преимущество проектного подхода в управлении [Электронный ресурс]. URL: <http://it.techexpert.ua/consult/corporatesystem/concept/advantages/Pages/Default.aspx> (дата обращения: 15.07.2014).
6. *Керцнер Г.* Стратегическое планирование для управления проектами с использованием модели зрелости / пер. с англ., под общ. ред. А.Д. Баженова. М.: АйТи; ДМК Пресс, 2003. 318 с.
7. *Кудрявцева Е.П.* Компаративный анализ стандартов в области управления проектами с точки зрения управления качеством // *Ars administrandi* (Искусство управления). 2010. № 1. С. 66–73.
8. *Малинина М.В.* Современные модели зрелости организационного управления проектами // Управление проектами и программами. 2011. № 3 (27). С. 230–240.
9. *Маюнова Н.В.* Основы управления проектами. Учебный курс [Электронный ресурс]. URL: http://www.e-college.ru/xbooks/xbook164/book/index/index.html?go=part-016*page.htm (дата обращения: 10.08.2015).
10. *Полковников А.* ОРМЗ – значительный шаг в направлении развития моделей зрелости управления проектами в организации // Управление проектами и программами. 2007. № 3. С. 166–171.

11. Тищенко Л.В. Проблемы управления строительными проектами [Электронный ресурс]. URL: <http://conf.sfu-kras.ru/sites/mn2012/thesis/s005/s005-049.pdf> (дата обращения: 05.08.2015)
12. Цунес Г.Л., Товб А.С. Менеджмент проектов в практике современной компании. М.: ЗАО «Олимп – Бизнес», 2006. 304 с.
13. *A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK guide)*, 5th ed. USA: PMI, 2013.
14. Andersen E.S., Jessen S.A. Project Maturity in Organizations // *International Journal of Project Management*. 2004. Vol. 21. P. 457–461.
15. *Construction Extension to A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK guide)*, 3rd ed. USA: PMI, 2003.
16. ICB – IPMA Competence Baseline. Version 3.0 // IPMA Editorial Committee / Caupin G., Knopfel H., Gerrit K., Pannenbacker K. IPMA, Switzerland, 2006. 202 p.
17. Kerzner H. *Strategic Planning for Project Management Using a Project Management Maturity Model*. N.Y.: John Wiley & Sons, Inc, 2001.
18. *Organizational Project Management Maturity Model (OPM3)*: 3rd ed. USA: PMI, 2013.
19. *Projects in Controlled Environments (PRINCE2)*. UK: OGC, 2009.
20. Zandhuis A., Stellingwerf R. *ISO 21500:2012 Guidance on project management – A Pocket Guide*. Zaltbommel: Van Haren Publishing, 2013.

Получено 07.09.2015

References

1. Forms of construction. Industry (2012), available at: http://promyshlennosts.ru/stroit_kat/vidy-stroitelstva.html (Accessed 15 July 2014).
2. Forms of construction. Directory builder. Construction works. Construction and repair (2014), available at: http://www.baurum.ru/_library/?cat=build_works&id=4954# (Accessed 15 July 2014).
3. Garajs, R. (2008), “Project perception and its influence on project management”, *Upravlenie proektami i programmami*, no. 2 (14), pp. 106–117.
4. ConsultantPlus (2004), *Gradostroitel'nyj kodeks Rossijskoj Federacii* [Urban Development Code of Russian Federation], no. 190-FZ dated 29 December 2004, available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51040/ (Accessed 14 July 2015).
5. TechExpert IT-company, (2014), “Quality of innovations. Project management advantages”, available at: <http://it.techexpert.ua/consult/corporatesystem/concept/advantages/Pages/Default.aspx> (accessed 15.07.2014).
6. Kerzner, H. (2003), *Strategicheskoe planirovanie dlya upravleniya proektami s ispol'zovaniem modeli zrelosti* [Strategic planning for project management using a project management maturity model] / Translated by Bazhenova, A.D., IT, DMK Press, Moscow, Russia, 318 p.
7. Kudryavceva, E.P. (2010), “Comparative analysis on quality management using project management standards”, *Ars administrandi*, no. 1, pp. 66–73.
8. Malinina, M.V. (2011), “Modern project management maturity models”, *Upravlenie proektami i programmami*, no. 3 (27), pp. 230–240.

9. Maunova, N.V. (2010), *Project management course*, [Online], available at: http://www.e-college.ru/xbooks/xbook164/book/index/index.html?go=part-016*page.htm (Accessed 10 August 2015).
10. Polkovnikov, A. (2007), "OPM3 – significant step in development of project management maturity model", *Upravlenie proektami i programmami*, no. 3, pp. 166–171.
11. Tishhenko, L.V. (2012), *Problems of development project management*, [Online], available at: <http://conf.sfu-kras.ru/sites/mn2012/thesis/s005/s005-049.pdf> (Accessed 05 August 2015).
12. Pipes, G.L. and Tovb, A.S. (2006), *Menedzhment proektov v praktike sovremennoi kompanii* [Project management in modern companies], ZAO "Olimp – Bussines", Moscow, Russia, 304 p.
13. Project Management Institute (2013), *A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK guide)*, 5th Ed., PMI, USA.
14. Andersen, E.S. and Jessen S.A. (2004), "Project maturity in organizations", *International Journal of Project Management*, vol. 21, pp. 457–461.
15. Project Management Institute (2003), *Construction Extension to A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK guide)*, 3rd Ed., PMI, USA.
16. IPMA (2006), *ICB – IPMA Competence Baseline. Version 3.0*, in *IPMA Editorial Committee*, Caupin, G., Knopfel, H., Gerrit K. and Pannenbacker K. (ed.). IPMA, Switzerland, 202 p.
17. Kerzner, H. (2001), *Strategic planning for project management using a project management maturity model*, John Wiley & Sons, Inc, N.Y., USA.
18. Project Management Institute (2013), *Organizational Project Management Maturity Model (OPM3)*, 3rd Ed., PMI, USA.
19. The Office of Government Commerce (2009), *Projects in Controlled Environments (PRINCE2)*, OGC, UK.
20. Zandhuis, A. and Stellingwerf, R. (2013), *ISO 21500:2012 Guidance on project management – A Pocket Guide*, Van Haren Publishing, Zaltbommel, Netherlands.

PROJECT MANAGEMENT MATURITY EVALUATION IN REGULATING ITS PROCESSES IN CONSTRUCTION COMPANIES

Ekaterina P. Zagorodnova

Perm branch of the National Research University Higher School of Economics,
38 Studencheskaya str., Perm, 614070, Russia
E-mail: ezagorodnova@hse.ru

Olesya V. Khvorostukhina

Engineering and Construction Company "ElektIS", Ltd,
61 Monastirskaya str., Perm, 614000, Russia
E-mail: olesya.hov312@gmail.com

Being a branch of industry construction is a prime example of project-oriented approach implementation to management in organizations. More and more construction organizations today realize their need to standardize their project management

processes to respond rapidly and timely to changes arising. The article presents a unified algorithm for developing corporate governance standards for construction organizations. The algorithm is based on a combination of the special features of construction and project management maturity models that determine the advisability of developing the standard. A list of the key project management characteristics was worked out to evaluate the organization's readiness for the project management standards development and to make the government decide on either standardizing project management processes or carrying out some preparatory activities. The above-mentioned list resulted from the analysis of the existing maturity models. The suggested algorithm is easy to use in almost any construction company, regardless of its size or its life cycle stage, and allows a company to standardize its project management processes within the shortest possible time.

Key words: standardization; corporate governance standard; project management maturity model; construction organization



МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ

УДК 338.24:352.07

П.В. МАГДАНОВ, к.экон.н., старший научный сотрудник кафедры
предпринимательства и управления
Западно-Уральский институт экономики и права,
г. Пермь, ул. Сибирская, 35д

докторант

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации,
г. Москва, Ленинградский проспект, д. 49
Электронный адрес: pmagdanov@gmail.com

ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ

В статье рассматриваются ключевые проблемы, которые возникают при организации процесса стратегического планирования в муниципальных образованиях Российской Федерации. Называется шесть главных проблем: проявление «стратегического оппортунизма» и «туннельный кругозор» ответственных работников; малая заинтересованность в результатах планирования; недостаточный уровень знаний и умений муниципальных служащих и членов представительных органов в применении методов планирования; недостаток каналов воздействия органов местного самоуправления на социально-экономическое развитие муниципального образования; отсутствие собственных источников финансирования; неправильный выбор горизонтов планирования для отдельных документов. Автор раскрывает содержание каждой проблемы и дает ряд рекомендаций.

Ключевые слова: стратегическое планирование; социально-экономическое развитие; муниципальное управление

В июне 2014 г. вступил в действие закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [4]. Впервые в истории нашей страны регламентировано осуществление одной из важнейших функций государственного управления – определения долгосрочных целей социально-экономического развития и планов их реализации. Достоинством закона является то, что он распределяет полномочия и ответственность органов на всех уровнях государственного управления за стратегическое планирование социально-экономического развития и устанавливает требования к документации, разрабатываемой в данном процессе.

НОУ ВПО «Западно-Уральский институт экономики и права» выступает подрядчиком в проектах по разработке стратегий социально-экономического развития муниципальных образований и планов их реализации. Опыт реализации данных проектов позволил выявить ряд проблем и трудностей стратеги-

ческого планирования социально-экономического развития муниципальных образований.

1. Проявление «стратегического оппортунизма» и «туннельный кругозор» ответственных работников. Под термином «стратегический оппортунизм» следует понимать нежелание ответственных работников заниматься стратегическим планированием, т.е. выявлением и оценкой ключевых проблем, определением долгосрочных целей, и разрабатывать планы и программы по их реализации. «Туннельный кругозор» представляет собой стремление руководителя рассматривать проблемы социально-экономического развития исключительно с позиции тех функций и задач, которые предписаны ему должностной инструкцией. «Стратегический оппортунизм» и «туннельный кругозор» существенно осложняют работу специалистов по стратегическому планированию. Проявление у некоторых руководителей этих нежелательных качеств усугубляется тем, что, как правило, в органах местного самоуправления отсутствуют штатные специалисты-плановики, а работу по стратегическому планированию выполняют подрядные организации. Руководители предпочитают перекладывать на внешних консультантов всю работу по стратегическому планированию, а вместе с ней и ответственность за конечный результат. Такая ситуация порождает множество отрицательных эффектов [1].

Названные качества проявляются еще и в том, что руководители не поддерживают, а иногда противодействуют сбору стратегической информации, анализу ключевых проблем, выявлению возможностей развития, формулированию целей и задач и, в конечном счете, всему процессу разработке стратегии и планов. Нежелание стратегически мыслить, видеть будущее, предполагать проблемы и ограничивающие факторы являются главным препятствием в достижении положительных результатов процесса стратегического планирования. «Туннельный кругозор» опасен тем, что ответственные работники согласны выполнять только тот небольшой объем работы, который прямо связан с их должностными функциями и задачами, отказываясь выполнять задания консультантов по стратегическому анализу и генеральному целеполаганию. Все это существенно понижает степень организованности процесса стратегического планирования, вносит дисбаланс во взаимодействие руководителей и консультантов. Кроме того, нежелание руководителей лично участвовать в разработке стратегии и уделять этому достаточный объем времени не позволит сформировать их приверженность к разработанным стратегии, плану, программ и проектам.

2. Недостаток заинтересованности муниципальных образований в результатах стратегического планирования. Закон [4] определяет, что органы местного самоуправления могут разрабатывать стратегию социально-экономического развития (далее – стратегия) и план по ее реализации, однако сами руководители не убеждены в целесообразности этого. С одной стороны, система материально-экономического стимулирования руководителей в муниципальных образованиях не направлена на достижение целей и задач, заложенных в стратегии. Этот недостаток усугубляется отсутствием в муниципальных образованиях источников финансирования фонда материального поощрения, поскольку подавляющее большинство из них имеют

дефицитный бюджет. С другой стороны, в стратегии и муниципальных программах, как правило, планируется небольшой эффект, который скрыт от стороннего наблюдателя, а жители поселений далеко не всегда способны разобратся в содержании отчетов о реализации стратегии и программ. Поэтому руководителям органов местного самоуправления недостает прямых мотивов и стимулов к разработке и выполнению стратегий, планов, проектов и программ, которые существенно влияют на социально-экономическое положение муниципального образования. А полученный по итогам реализации стратегии эффект часто оказывается скрытым от широкой общественности по причине его небольшого масштаба либо в силу невнимания жителей к информации со стороны местной администрации. К тому же, население склонно оценивать те факты и явления в социально-экономической жизни поселения, которые административным органам свойственно замечать в меньшей степени, как, например, доступность и качество медицинских услуг, уровень инфляции, средний уровень дохода на члена семьи, стоимость содержания жилья, благоустроенность территории и т.п.

Жесткий контроль со стороны вышестоящих органов управления на уровне субъекта РФ усугубляет ситуацию с низкой заинтересованностью органов местного самоуправления в результатах планирования и исполнения стратегии. Лучше заложить в стратегии небольшой эффект и малый прирост показателей, чем не выполнить их и получить немалое взыскание «сверху». Данное обстоятельство усугубляется тем, что большинство муниципальных программ требуют финансирования из бюджета субъекта РФ или федерального бюджета. Недостаток или отсутствие, в случае экономической рецессии, финансирования проектов и программ еще более снижает заинтересованность органов местного самоуправления, поскольку они не способны влиять на складывающуюся ситуацию. Кроме того, недостаток финансирования проектов и программ негативно влияет на степень инициативного поведения руководителей сельских и городских администраций в вопросах развития территорий.

3. Недостаток знаний и умений муниципальных служащих и членов представительных органов в применении методов стратегического планирования. В муниципальных образованиях, особенно в городских и сельских администрациях, ощущается недостаточность у муниципальных служащих профильного образования и опыта административного управления. Как правило, это обусловлено слабой развитостью института подготовки и повышения квалификации муниципальных служащих, которым требуется специальная подготовка не только в сфере государственного и муниципального управления, но и в предметных областях, например в управлении сферой туризма. Многие служащие не понимают в полной мере целей и задач стратегического планирования как метода управления социально-экономическим развитием, не располагают сведениями и не имеют навыков в применении инструментов и средств разработки стратегий, планов и программ. Это приводит к тому, что, беспрекословно следуя инструкциям, малоподготовленные работники разрабатывают проекты и программы, которые впоследствии оказывают малый эффект на уровень социально-экономического развития региона. Анализ утвержденных муниципальных программ показал, что имеют

место случаи, когда программы разработаны либо без должного обоснования, либо не предполагают получение значительного эффекта, либо не требуют усилий по реализации.

Федеральные и органы власти субъектов РФ предпринимают немало усилий в обучении муниципальных служащих, в т.ч. методам стратегического планирования. Однако, как показывает опыт, предпринимаемые усилия не оказывают достаточного воздействия на общий уровень подготовки муниципальных служащих в сфере применения методов управления, таких как управление проектами и стратегическое планирование. С одной стороны, требуется значительно больший объем и масштаб образовательных программ для муниципальных служащих, чем это имеет место в действительности. С другой стороны, для служащих требуются программы комплексной подготовки в «своих» сферах деятельности, к примеру в управлении музеями и библиотечными сетями, учреждениями культуры и искусства и т.п. Проблема усугубляется тем, что служащего необходимо сначала нанять и только затем обучить, а не наоборот, обучить и после этого нанять на государственную службу.

В процессе стратегического планирования социально-экономического развития муниципальных образований малое участие принимают члены земского собрания, городской думы, общественных советов. С одной стороны, не всегда внешние консультанты привлекают их к разработке стратегий и планов, но, с другой стороны, и представители общественности не проявляют должной инициативы. Во многих случаях депутаты занимают положение критикующей стороны, причем критика, как правило, оказывается необоснованной, а выдвинутые требования чрезмерными и неисполнимыми. В таких случаях можно обнаружить неосведомленность народных избранников в плане современных методов управления.

4. Недостаток каналов воздействия органов местного самоуправления на социально-экономическое развитие муниципального образования. Система распределения полномочий между органами местного самоуправления, определенная законом № 131-ФЗ [2], порождает значительное количество проблем в стратегическом управлении социально-экономическим развитием муниципальными образованиями. Сложно судить, насколько эффективными могут быть другие варианты организации местного самоуправления, но имеющиеся проблемы требуют пристального внимания. В низшем звене самоуправления – сельских и городских поселениях – отсутствуют каналы, посредством которых органы самоуправления могут воздействовать на социально-экономическое состояние поселения. В частности, администрация городского поселения, которое в большинстве российских муниципальных районов является единственным, не оказывает ощутимого влияния на социально-экономическую деятельность местных хозяйственных субъектов. Если быть точным, то лишь небольшое количество объектов сфер культуры, искусства и спорта относятся к компетенции городской администрации, все остальные объекты управляются администрацией муниципального района или субъекта РФ. Исходя из ситуации, предписанной законом [2], городская администрация может влиять только на состояние и развитие объектов жилищно-коммунальной инфраструктуры, включая автодороги и внутрипоселковые

территории, и управлять земельным фондом. Возможно управление сферой туризма, но дефицит бюджета не позволяет решать эту задачу. Сферы общественной безопасности, образования, здравоохранения, малого и среднего предпринимательства, культуры, молодежной политики, физкультуры и спорта относятся к компетенции вышестоящих органов власти. Закономерным становится вопрос о том, насколько весомо стратегия городского поселения может влиять на уровень и перспективы социально-экономического развития поселения. Очевидно, что в малой степени.

Передача полномочий от сельских и городских администраций на вышестоящий уровень не решает проблемы стратегического планирования развития тех сфер, по которым передавались полномочия. Если взять во внимание какой-либо муниципальный район, то можно увидеть, что планирование развития, например, сферы местного здравоохранения не осуществляется. При принятии на вышестоящем уровне стратегических решений в отношении местных объектов здравоохранения не всегда учитываются имеющиеся потребности и региональные особенности. Так возникает множество неопределенностей при планировании экономического, социального и территориального развития в сферах, где распределялись полномочия на разные уровни управления – субъект РФ, муниципальный район, городские и сельские поселения. Отмечается недостаток взаимодействия между администрациями муниципального района и поселений, входящими в него, в вопросах управления развитием тех сфер, которые являются общими и для района, и для поселений. Так, централизация ряда полномочий лишает возможности органы местного самоуправления влиять на социально-экономическое развитие, что снижает результативность процесса стратегического планирования. Исключение составляет лишь сфера образования, управление которой традиционно было централизованным.

5. Отсутствие собственных источников финансирования стратегии и муниципальных программ. В последние 5 лет произошла реорганизация бюджетного процесса в муниципальных образованиях, вследствие чего налоговые доходы муниципальных районов и городских поселений уменьшились из-за перераспределения налогов в пользу бюджетов субъектов РФ и федерального бюджета. Уровень дотаций в бюджеты муниципальных образований из краевого и федерального бюджетов достиг уровня 50% и более. Бюджеты многих сельских поселений на 80% формируются исходя из дотаций. Так, администрации муниципальных образований не имеют достаточной возможности финансировать программы и проекты по социальному, экономическому и территориальному развитию, поскольку собственные средства отсутствуют, а средства из краевого бюджета выделяются в соответствии со стратегиями и программами вышестоящих органов власти. Возникают вопросы: зачем муниципальному району нужна собственная стратегия, если финансирование ее реализации осуществляется в соответствии со стратегией и целевыми программами, которые разрабатывают и утверждают вышестоящие органы власти? Как вышестоящие региональные органы власти могут учитывать потребности муниципальных образований в решении задач социально-экономического развития?

В условиях хорошей наполняемости бюджетов субъектов РФ, как это имело место в 2012–2013 гг., особых проблем не возникало, исполнение

муниципальных программ финансировалось в достаточной мере. Однако в условиях колебания макроэкономической конъюнктуры, снижения мировых цен на биржевые товары объемы финансирования муниципальных программ резко сократились. Возник дополнительный импульс для ускорения экономического спада на уровне муниципальных образований: собственные средства отсутствуют, а поступление средств из вышестоящих бюджетов резко уменьшилось. Так в условиях спада и рецессии возникает ситуация, когда органы местного самоуправления теряют возможность поддерживать и стимулировать экономический рост. Стратегия становится бессильной, когда владелец стратегии не располагает средствами на ее реализацию.

6. Горизонты планирования, устанавливаемые для разрабатываемых документов, являются взаимно несоответствующими или излишне длительными. Рыночная конъюнктура развивается в соответствии с короткими, средними и длинными циклами. Каждые 30–40 лет происходит изменение технологического уклада, вследствие чего мировая экономика претерпевает коренные изменения, появляются новые рынки, трансформируются рынки международного капитала, происходят геополитические события, меняющие уклад мирового экономического хозяйства. Но обо всем этом забывают разработчики стратегий, планов и программ социально-экономического развития на всех уровнях государственного и муниципального управления. В частности, Стратегия социально-экономического развития Пермского края [3] разработана на период до 2026 г., когда, по оценкам экспертов, должен произойти переход к шестому технологическому укладу. Но об ожидаемых переменах в названной стратегии ничего не говорится. Представлен лишь прогноз динамики количественных показателей, который не соответствует циклам рыночной конъюнктуры и перспективам технологического развития экономики. По ряду показателей стратегии ожидается улучшение на 1–2% в длительном периоде. И это только одна проблема.

Стратегическое планирование – это сфера государственного управления, в которой конкурсный отбор подрядчиков может произвести сильный негативный эффект. Один подрядчик разрабатывает стратегию, другой – план ее реализации, муниципальные программы, как правило, разрабатывают работники администрации. Каждый разработчик применяет собственный методологический подход, работы выполняются подрядчиками в разные годы. Ситуацию не исправляют методические рекомендации, утвержденные органами власти субъекта РФ. Если действовать правильно, то следует выбирать одного подрядчика на разработку стратегии, плана ее реализации и всех муниципальных программ. Однако ни в одном муниципальном образовании администрация даже при поддержке лучших консультантов не способна справиться с такой сложной задачей, требующей огромного объема работы и длительного времени. Результатом становится отсутствие временной и содержательной интеграции стратегии, планов и программ. Каждый документ относится к особому горизонту планирования, имеет собственные цели и задачи, финансирование по нему может не увязываться с другими документами.

Выбор слишком длительного горизонта планирования – не только логическая, но и методологическая ошибка. Содержательность и точность

перспективного плана зависят от длительности периода планирования. Чем длительнее горизонт, тем более обобщенными и менее точными становятся положения перспективного плана. При длительном горизонте применяются иные методы, чем при стратегическом планировании. При горизонте более 15 лет планирование приобретает футурологический характер, основными методами становятся экспертные оценки и планирование сценариев, а количественный прогноз дает лишь приблизительное представление о предвидимом будущем. Важно и то, что планирование на срок более 15 лет предназначено только для выяснения будущего состояния исследуемого объекта, но не для разработки планов реализации стратегии и муниципальных программ. Стратегическое планирование, напротив, ориентировано на период, в рамках которого возможно принятие стратегических решений с высокой степенью определенности.

Подводя итог сказанному выше, можно дать ряд рекомендаций. В первую очередь, несмотря на требования законодательства, следует выстраивать работу с подрядчиками на разработку стратегий, планов и программ так, чтобы добиться строгой временной и содержательной интеграции всех разрабатываемых документов. От консультантов требуется умение не только разрабатывать стратегические документы, но и организовывать работу так, чтобы сократить общий объем рабочих заданий и время их исполнения. Следует отказываться от мероприятий, которые не являются значимыми для содержания стратегий и планов. Например, стратегические сессии нужно проводить как можно реже, а поручение рабочих заданий сотрудникам администраций следует строго регламентировать.

Целесообразно проводить обучение муниципальных служащих до начала процесса стратегического планирования. Важно обучать не только методам планирования, но и способам организации взаимодействия в рамках проекта. Служащие должны понимать не только то, что нужно делать, но и как взаимодействовать с консультантами и между собой. Обучение методам стратегического планирования должно входить в программу комплексной подготовки и повышения квалификации муниципальных служащих. Руководителей нужно мотивировать на поддержку процесса стратегического планирования и деятельное участие в нем.

Список литературы

1. Магданов П.В., Падей В.Ю. Проблемы стратегического планирования социально-экономического развития региона // *Ars Administrandi*. 2011. № 3. С. 67–79.
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 01.04.2015).
3. О стратегии социально-экономического развития Пермского края до 2026 года [Электронный ресурс]: постановление Законодательного Собрания Пермского края от 01 дек. 2011 г. № 3046. URL: <http://www.perm.ru/index.php?id=1000183> (дата обращения: 01.04.2015).

4. *О стратегическом планировании в Российской Федерации* [Электронный ресурс]: федер. закон от 20 июня 2014 г. № 172-ФЗ. URL: <http://base.garant.ru/70684666/> (дата обращения: 01.04.2015).

Получено 28.05.2015

References

1. Magdanov, P.V. and Padej, V.Yu. (2011), "Problemy strategicheskogo planirovaniya sozialno-ekonomicheskogo razvitiya regiona". *Ars Administrandi*, no. 3, pp. 67–79.
2. ConsultantPlus (2003), *Ob obshhih principah organizacii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii* [On general principles of local self-government in the Russian Federation], Federal Law no. 131-FZ dated 6 October 2003, available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571 (Accessed 1 April 2015).
4. Perm Regional Service (2011), *O Strategii social'no-jekonomicheskogo razvitiya Permskogo kraja do 2026 goda* [On the Strategy of socio-economic development of the Perm krai until 2026], resolution of Legislative Assembly of Perm Krai no. 3046 dated 01 December 2011, available at: <http://www.perm.ru/index.php?id=1000183> (Accessed 1 April 2015).
3. Garant (2014), *O strategicheskoy planirovani v Rossijskoj Federacii* [On the strategic planning in the Russian Federation], Federal Law no. 172-FZ dated 20 June 2014, available at: <http://base.garant.ru/70684666/> (Accessed 1 April 2015).

THE PROBLEMS OF STRATEGIC PLANNING IN MUNICIPALITIES

Pavel V. Magdanov

West-Ural Institute of Economics and Law, 35d Sibirskaya str., Perm, 614000, Russia
E-mail: pmagdanov@gmail.com

The article sets out to discuss the problems that occur during the strategic planning process in Russian municipalities. These are six major problems: a refusal to think strategically; an inattentiveness in results of strategic planning; lack of skills and competencies among staffs engaged in crafting the economic growth strategy; lack of local government's ability to inspire the economic growth; shortage of funds for implementing local projects and programs; overlong period of planning. The author reveals the background of each problem and gives some advice.

Key words: strategic planning; local government; economic growth



ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

УДК 330.1

Е.А. КАПОГУЗОВ, д.экон.н, доцент, заведующий кафедрой
экономической теории и предпринимательства
ФГБОУ ВПО «Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского»,
г. Омск, пр. Мира, 55
Электронный адрес: egenk@mail.ru

Н.Н. КАБИЖАН, PhD, исследователь
Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан,
г. Астана, Республика Казахстан, ул. Абая, 33а,
Электронный адрес: ulis.n@mail.ru

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ОЦЕНКИ КАЧЕСТВА И ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ РЕФОРМ В РОССИИ И КАЗАХСТАНЕ¹

В статье обсуждаются узкие места в методологии оценки качества и эффективности деятельности государственных органов и государственного управления в целом. Показаны требования к оценке результатов деятельности государственных органов с позиций институционального подхода. Проанализирована практика внедрения оценки государственного управления в России и Казахстане, в России – на мезоуровне, в Казахстане – на уровне государства. Выделены проблемные аспекты оценки, характерные для стран с переходной экономикой, охарактеризованы этапы становления системы оценки государственных органов в Казахстане. Показана модель «часового механизма» в качестве инструмента визуализации системности и взаимосвязанности в деятельности различных элементов оценки в деятельности государственных органов.

Ключевые слова: качество государственного управления; оценка государственных органов; новый государственный менеджмент; реформа государственного управления; стандарты государственных услуг; новая институциональная экономическая теория

Одной из ключевых проблем для стран постсоветского пространства является проблема недостаточного качества и эффективности государственного управления. Несмотря на уже десятилетие активных реформ в данной сфере в духе нового государственного менеджмента (НГМ) [12], в Российской

¹ Статья подготовлена в рамках НИР «Институционализация системы оценки эффективности деятельности государственных органов в Республике Казахстан: современное состояние и перспективы развития», выполняемой по грантовому финансированию МОН РК в рамках приоритета «Интеллектуальный потенциал страны», подприоритета 5.1 Фундаментальные исследования в области социально-экономических и гуманитарных наук, 5.1.2 Исследования в области реализации социальной и экономической политики государства в современных условиях.

Федерации наблюдается отклонение фактических значений показателей, характеризующих результаты реформирования от плановых значений [2]. Одним из объяснений данной ситуации является несоответствие практики реализации реформы рекомендациям экономической науки и отсутствие адаптации к условиям институциональной среды [3]. Применительно к такому значимому элементу реформы государственного управления, как оценка качества и эффективности государственных органов, также остается немало спорных вопросов в методологическом аспекте, что, в свою очередь, влияет на процесс реализации реформ. В этой связи, целью настоящей статьи является раскрытие ряда «узких мест» в трактовке категорий «качество» и «эффективность» применительно к реформам государственного управления и демонстрация на примере России и Казахстана проблемных ситуаций и направлений реализации реформ применительно к сфере оценки деятельности государственных органов. Декомпозиция данной цели предполагает как решение теоретических задач (что есть качество и эффективность, как их операционализировать), так и иллюстрирование проблемных ситуаций и перспектив их решений на уровнях национальных систем государственного управления России и Казахстана.

В методологическом и категориальном аспектах следует разделять понятия «качество» и «эффективность» государственного управления. Проблема оценки в общественном секторе сталкивается с монополистическим характером производства государственных услуг, в результате чего возникает нерыночный характер оценки в процессе их производства. Сама категория «качество» также является неоднозначной, зачастую став результатом институционального конструкта и формирования социальной реальности субъектами. При этом допущении важное значение имеет процесс стандартизации. Стандартизация, с точки зрения неoinституциональной теории, в частности применительно к сфере регулирования, представляет собой процесс разработки регламентаций [4]. Однако стандартизация осуществляется и по факту регламентации в форме добровольных национальных и межнациональных стандартов.

На наш взгляд, наиболее оптимальной основой для регламентации выступает тип институтов, основанных на эффективных социальных стандартах качества. Такие институты снижают неопределенность, учитывая частные интересы. То есть эффективный социальный стандарт предлагает не только учет частных и общественных интересов, но и их согласование. Механизмом такого согласования может быть активное вовлечение потребителей в процесс согласования стандартов качества, выявление в ходе апробации стандартов «узких мест» и поиск путей совершенствования стандартов через социальные практики.

Рассмотрим примеры такого рода стандартов. Первым является закон РФ «О техническом регулировании» от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ. По данному рамочному закону (который можно рассматривать как правило определения правил), конкретные технические регламенты устанавливаются федеральным законом, но он фиксирует обязательность публичности процедуры разработки регламентов. Это является важным пунктом в сфере формирования регуляций, поскольку:

1) субъектом разработки регуляции может быть любой человек, частная инициатива и т.д. Возможна и конкуренция регламентов. Они должны обсуж-

даться всеми заинтересованными сторонами, поскольку потенциально можно закрыть предприятие, деятельность которого не отвечает определенным условиям регламента;

2) в регламенте обязательно должно присутствовать технико-экономическое обоснование целесообразности введения регламента, т.е. необходимо доказать, что регламент не становится административным барьером.

Другой пример из области государственного управления, уже из международной практики, связан с принятием в 1990-е годы «гражданских хартий», в которых именно потребителями государственных услуг формировались (институционализировались) требования к качеству.

Рассматривая сферу государственного управления, мы используем экономический подход. Он предполагает операционализируемость результатов действий субъектов, позволяющую выстроить эндогенную систему управления, в которой детерминируемые факторы, на которые может воздействовать субъект, определяют конечный результат действий системы. Универсальной экономической категорией, характеризующей успешность работы субъекта по использованию ресурсов для производства благ, является эффективность. Вместе с тем для субъектов общественного сектора эта категория имеет свои особенности, и в этом плане результаты, однозначно интерпретируемые в рамках частного сектора, далеко не так однозначны в секторе общественном.

Базисная формула экономической эффективности как отношение результата к затратам вызывает закономерный вопрос прежде всего о сущности того, что является результатом, а что затратами при производстве государственных услуг, в том числе при различных институциональных альтернативах их производства. Для учреждений общественного сектора – непосредственный результат (Output), конечный социально-значимый результат (Outcome) или социальное воздействие (Impact). Последнее может быть следствием как прямых действий органов государственной власти, так быть результатом влияния целой группы косвенных факторов и институционального фактора случайности («природы»). Значимой для общества будет являться именно последняя категория, характеризующая воздействие, но оценить работу учреждений и отдельных сотрудников можно проще – исходя из наблюдаемости непосредственных результатов. Но даже в этом случае для выработки системы показателей, характеризующих результат (продукт) работы чиновника и учреждения как степень достижения определенных целей, необходимо следовать следующим критериям:

- специфичность (цели должны соответствовать области компетенции субъекта бюджетного планирования);
- измеримость (достижение цели можно проверить, в том числе и прежде всего – с помощью количественных индикаторов);
- релевантность (наличие четкой связи цели с основной деятельностью субъекта бюджетного планирования);
- достижимость (цели должны быть потенциально достижимы).

Результат также может являться объектом манипулирования. Это достаточно сложно сделать в ситуации сдельной оплаты труда в частном секторе, когда, как правило, существует один измеримый «целевой» показатель,

на который настраивается система стимулирования работника или работа учреждения (количество выпущенных деталей или реализованных товаров). Важным условием стимулирования работы на достижение результата является также наличие знания вероятностной зависимости между уровнями усилий, величиной целевого показателя и состоянием независимых переменных. В противном случае возникает проблема, описываемая как феномен «работы на показатель», природа которого связана с наличием асимметрии информации в условиях оппортунистического поведения. Результатом этого является создание впечатления об успешной деятельности, подкрепленное достижением «удобных» и прогнозируемых результатов.

В этих условиях вопрос об экономической оценке деятельности в сфере государственного управления еще более усложняется. С позиции отечественных авторов, можно выделить две составляющие деятельности государственного управления: техническую эффективность и экономическую эффективность. Техническая эффективность государственного управления определяется степенью достижения целей деятельности с учетом общественных целей, отражает соответствие государственного управления требованиям внешней среды с учетом влияния, которое оно оказывает на состояние общества. Экономическая эффективность государственного управления определяется как отношение стоимости объемов предоставленных услуг к стоимости объемов привлеченных для этого ресурсов и отражает внутреннее положение дел в системе государственного управления [6].

Что же касается динамического аспекта проблемы эффективности государственного управления, то речь идет о динамике (положительной или отрицательной) показателей, характеризующих эффективность, как правило, в результате институциональных изменений (реформ). В этом смысле можно вести речь не об эффективности государственного управления (статический аспект) а об эффективности реформирования государственного управления как степени достижения поставленных реформой целей (достижения прогнозируемых результатов). В этом смысле результаты реформ можно классифицировать на операционные, улучшение процессов, системные улучшения (стратегические изменения, структурные и процессные изменения, культурные изменения) и степень достижения желательного идеального состояния [2].

С появлением концепции эффективности получило свое развитие такое направление как оценка эффективности. Аналогом оценки эффективности в англоязычных странах является «performance measurement», где базовой категорией выступает «performance». На русский язык «performance» переводится по-разному. Например: «деятельность», «исполнение», «эффективность», «действие», «производительность» и др. В качестве перевода базовой категории «performance», на наш взгляд, целесообразно взять категорию «эффективность». В таком случае «performance measurement» будет переведено как измерение эффективности, а «performance management» – как управление эффективностью. Что касается категории «оценка», то наиболее корректно, на наш взгляд, использовать английский термин «evaluation».

С уровневой точки зрения эффективность государственного управления можно выделять на следующих уровнях:

- эффективность национального государственного управления на уровне международных сопоставлений (макроуровень);
- эффективность региональных государственных органов (для субнационального уровня оценки – регион, область – как правило, для федеративных государств и конфедераций);
- эффективность государственных организаций (ведомств, департаментов, отдельных организационных единиц (микроуровень);
- эффективность структурных подразделений государственного органа (субмикроуровень);
- эффективность деятельности государственных служащих (наноуровень).

В России все уровни оценки эффективности деятельности субъектов государственного управления получили свое развитие, являясь важной частью Концепции административной реформы [7]. В рамках данной статьи рассмотрим мезоуровень.

Институциональные изменения на мезоуровне фактически стали проявляться с момента возникновения базовых формальных институтов – указа Президента от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации». Позднее Комиссией при Президенте Российской Федерации по вопросам совершенствования государственного управления и правосудия во исполнение указа Президента РФ была разработана и утверждена Методика оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации [10].

Адресатом информации о результатах оценки является непосредственный руководитель системы управления конкретным регионом – соответствующий губернатор или иное высшее лицо (для автономных республик и т.п.). Как отмечалось в нормативном документе, «приоритетной задачей является обеспечение руководителей региона полной и достоверной информацией о результатах деятельности органов государственной власти для повышения эффективности использования средств на оплату труда работников органов исполнительной власти и оценки качества выполнения обязанностей, возложенных на органы исполнительной власти». Данная информация является значимой как для федеральных органов для принятия решения, в частности, о переназначении губернаторов и т.д., так и для заинтересованных лиц, в частности, при оценке инвестиционного рейтинга региона. Стоит отметить, что фактически в данном случае объект оценки и адресат совпадают.

Значения показателей анализируются в динамике за определенный период. Оценка показателя производится путем сравнения его значения:

- со среднероссийским уровнем;
- с нормативным значением показателя, установленным или рекомендованным в соответствии с нормативными правовыми и иными актами;
- со значением предыдущего периода.

При проведении анализа учитывается степень зависимости значения показателя от решения и действия (бездействия) органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации. По сути это контроль работы исполнительной власти с помощью оценки определённых показателей.

Методикой определено, что оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации производится на основе следующих подходов:

1. Оценка на основе показателей социально-экономического развития, на которые субъекты Российской Федерации непосредственно оказывают влияние.

2. Оценка на основе показателей, непосредственно связанных с выполнением различных полномочий на региональном уровне.

3. Оценка проведения на региональном уровне реформ, признанных приоритетными на федеральном уровне, в частности реформы систем образования, здравоохранения, жилищно-коммунальной сферы.

4. Оценка на основе показателей эффективности расходования бюджетных средств.

5. Оценка эффективности деятельности власти населением на основе опросных, социологических показателей.

В последнем вопросе есть очень серьезные недостатки. Как отмечает В. Назаров, для данной методики, как, впрочем, и в целом для оценки эффективности деятельности власти на основе системы показателей существует опасность как «работы на показатель» и искажения стимулирования поведения агентов, так и избыточной конкуренции, препятствующей распространению лучших практик [9]. Стоит отметить, что реализация такого подхода наиболее успешна в случае использования результатов анализа выполнения программ для совершенствования региональной системы управления через обучение соответствующих субъектов. Такая практика начала реализовываться в конце 2014 г. Агентством стратегических инициатив после соответствующего поручения Президента РФ применительно к инвестиционному климату в регионах. Выявлялись лучшие практики, обобщался опыт регионов, и в дальнейшем должно было быть организовано обучение вице-губернаторов по вопросам совершенствования инвестиционного климата.

Схожие посылки были заложены и в другой нормативный акт, который должен был решить проблему оценки эффективности деятельности местных органов власти – указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 года № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов», который начал действовать с 2009 г. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в рамках реализации указа ведется по 32 показателям. Введение такой системы оценки – логическое продолжение работы по оценке органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в рамках указа Президента Российской Федерации № 825. Дальнейшее развитие нормативная база оценки получила после принятия Методики мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов (распоряжение Правительства РФ от 11 сентября 2008 г. № 1313-р). Основными сферами, подлежащими оценке, являются здравоохранение, образование, жилищно-коммунальное хозяйство, дорожное хозяйство, развитие малого предпринимательства и др.

Перечень показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления и муниципальных районов утвержден на федеральном и региональном уровнях. Основное внимание уделено показателям, которые напрямую зависят от деятельности местных властей и характеризуют качество и уровень жизни населения, эффективность бюджетных расходов, состояние инфраструктуры и социальной сферы территории, а также степень внедрения новых методов и принципов управления.

Стоит отметить, что только за период 2007–2011 гг. система оценки региональных органов власти менялась 3 раза. В частности, согласно последним изменениям количество показателей сократилось до 11, а сумму, выделяемую регионам, показывающим лучшие результаты, планировалось увеличить с одного миллиарда рублей до 20 [9].

Анализ эффективности деятельности органов местного самоуправления позволяет выявить сферы, требующие приоритетного внимания региональных и местных властей, а также сформировать комплекс мероприятий по улучшению результативности деятельности органов местного самоуправления, в частности, путем направления существующих ресурсов в наиболее проблемные места. В частности, предполагается, что регионы будут выбирать для улучшения ситуации два показателя, позволяющие показать хорошую динамику за счет эффекта «низкой базы».

Следует отметить, что для рассмотренных методик оценки эффективности деятельности органов государственной власти как на уровне региона, так и для муниципального уровня, вытекающих из указов № 607 и 825, характерны общие моменты. Во-первых, оценку деятельности предлагается проводить как по количественным показателям (например, доля населения, охваченного профилактическими медицинскими осмотрами), так и по степени удовлетворенности населения. В частности, одним из показателей является удовлетворенность населения медицинской помощью, качеством образования и т.д. Во-вторых, как и при оценке эффективности органов исполнительной власти регионов, особое внимание заострено на показателях, которые характеризуют качество жизни населения, степень внедрения новых методов и принципов управления. В-третьих, перечень показателей в обоих указах частично совпадает и отражает в первую очередь такие темы, как развитие образования, здравоохранения, жилищного строительства, малого бизнеса, эффективное управление бюджетными средствами. Следует отметить, что с помощью данной системы показателей можно оценить реализацию национальных проектов на региональном и муниципальном уровнях и вклад государственных властей в их осуществление.

В идеальной ситуации, достижение целей и задач оценки эффективности деятельности государственных органов должно оказать положительное влияние на качество государственного управления и социально-экономическое развитие территории в целом. Регулярный мониторинг деятельности исполнительных органов должен способствовать выявлению проблемных зон и своевременному реагированию.

Можно выделить несколько недостатков существующей в России системы оценки эффективности деятельности исполнительных органов власти.

Оценка эффективности по критериям достигнутого уровня социально-экономического развития является косвенной и не свидетельствует в целом о роли управленческой деятельности в этом процессе. Как результат, существующая система оценки эффективности деятельности государственных органов не оказывает стимулирующего воздействия на деятельность государственных служащих, отсутствует стимулирование использования государственными органами своих конкурентных преимуществ для повышения эффективности.

Также стоит отметить в целом внутренний бюрократический характер системы оценки эффективности управления. Это связано с отсутствием внешнего контроля независимыми оценочными агентствами, экспертными центрами и группами. Вследствие этого объект оценивания, используя информационную асимметрию и необъективность субъекта оценки, стремится представить дело лучше, чем есть в действительности.

Другая важная проблема, которая вытекает из существующей системы оценки, – ситуация «работы на показатель». Как и в западных странах, в России достижение показателей, за которые будет осуществляться внутреннее бюрократическое поощрение в виде администрируемых ресурсов, стимулирует к созданию «нужных цифр», к оппортунистическому поведению [11]. Так, увеличилось количество школьников, успешно сдающих ЕГЭ именно в сельских школах, наблюдается и тенденция к расхождению данных, получаемых из местных органов власти и агрегированных данных на уровне региона.

Система оценки эффективности деятельности государственных органов в последние годы активно развивалась и в Республике Казахстан. Выделяются следующие этапы [5]:

1. 2005–2007 годы зарождение самой идеи полноценной оценки государственных органов. Он характеризуется попыткой провести ускоренную модернизацию системы государственного управления и в данный период была заложена база для следующего этапа.

2. 2008–2009 годы подготовительный этап: В данный период институциональные изменения были связаны с разработкой и внедрением системы государственного планирования, ориентированной на результат. В частности, впервые было предусмотрено, что целевые индикаторы и показатели устанавливаются по ключевым направлениям (сферам) для определения количественных и качественных результатов, на достижение которых должна быть направлена социально-экономическая политика Республики Казахстан или региона в течение пятилетнего периода. В этот же период был завершен переход от формирования электронного правительства к развитию их компонентов, что предусматривало возможность оценки их эффективности. Впервые в программе развития электронного правительства на 2008–2010 гг. была предусмотрена система индикаторов состояния и развития информационно-коммуникационных технологий и внедрение оценки эффективности «электронного правительства». Также на данном этапе произошло формирование нормативной правовой основы стандартов и регламентов предоставления государственных услуг. В частности, в 2007 г. были утверждены типовой регламент и типовой стандарт предоставления государственных услуг, которые заложили фундамент для дальнейшей разработки регламентов и стандартов

предоставления государственных услуг по всем сферам и отраслям деятельности государственных органов.

3. С 2010 года по настоящее время период внедрения оценки эффективности деятельности государственных органов и развитие ее методологического обеспечения. В 2010 году Президентом Республики Казахстан был подписан указ «О Системе ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, города республиканского значения, столицы», где разработаны методические указания по оценке на разных уровнях, определены субъекты оценки и др. Целью оценки эффективности деятельности государственных органов является определение эффективности реализации возложенных на государственные органы задач и функций. Основными направлениями оценки являются:

- 1) достижение и реализация стратегических целей и задач в курируемой отрасли/сфере/регионе;
- 2) исполнение актов и поручений политиков;
- 3) управление бюджетными средствами;
- 4) оказание государственных услуг;
- 5) управление персоналом;
- 6) применение информационных технологий;
- 7) правовое обеспечение государственных органов.

Основные базовые подходы системы ежегодной оценки основываются на Канадской системе оценки государственных органов МАФ, где основной упор делает на повышение качества методов управления в государственных органах. В Казахстане же оценка в большей степени направлена на выявление несоответствий в деятельности государственного органа установленным нормам, стандартам и требованиям, чем на саму эффективность.

Данные семь направлений ежегодной оценки, являющейся внешней по отношению к государственным органам и проводимая специализированным органом, таким как Агентство по делам государственной службы и противодействию коррупции, проводятся по восьми утвержденным уполномоченными на оценку государственными органами методикам. Деятельность порядка 40 государственных органов оценивается по методам и инструментам системы ежегодной оценки. Дополнительно к внешней в 12 государственных органах (до реформы структуры Правительства Республики Казахстан в августе 2014 г.) действовала внутренняя система оценки. В 11 государственных органах существовала оценка структурных подразделений, а в 9 – оценка деятельности сотрудников. Преимущественно оценка концентрируется на выполнении поручений и управлении персоналом. Вместе с тем анализ методик оценки структурных подразделений и деятельности сотрудников показал, что с точки зрения направлений и методик оценки они слабо корреспондируются с направлениями и методиками внешней системы ежегодной оценки. Существующая система ежегодной оценки в большей степени является инструментом нормативного контроля результатов деятельности государственного органа, за реализацию которой ответственными являются уполномоченные на оценку государственные органы. Основной проблемой повышения результативности оценки в системе ежегодной оценки является повышение степени ориентированности критериев и показателей на процессы организации

труда в государственных органах с учетом влияния неформальных ограничений. Оцениваемые деятельности государственных органов остро нуждаются в совершенствовании набора контрольных и мониторинговых инструментов. Из-за отсутствия в направлениях оценки или имеющихся слабых взаимосвязей друг с другом Система не работает как единый механизм, направленный на повышение эффективности деятельности государственных органов в целом. В большинстве методик присутствует конфликт интересов между деятельностью оцениваемыми и уполномоченными на оценку государственными органами. В методиках не используется или используется не в полной мере источник информации третьей стороны, как общественные организации, граждане или получатели услуг. Методики больше ориентированы на нормативный характер оценки (соблюдение норм и правил), чем на измерение самой эффективности. Некоторые методики имеют методологические противоречия в получении объективных результатов оценки (например, оценка эффективности управления персоналом). Кроме того, необходимы повышение открытости и независимости оценки, включение нормативных рычагов реагирования на снижение эффективности деятельности государственных органов в той или иной области. Вместе с тем результаты социологического опроса среди государственных служащих Казахстана (было опрошено 2474 государственных служащих) показывают, что внедрение института оценки существенно изменил поведение людей, подталкивая их к совершенствованию своей деятельности, тем самым неосознанно повышалась эффективность деятельности государственного органа. В некоторых государственных органах институт оценки не смог изменить структуру взаимоотношений людей в государственных органах из-за отсутствия приоритетов повышения эффективности по результатам оценки.

В качестве направлений совершенствования существующей системы оценки в Республике Казахстан можно отметить следующее.

Одним из актуальных на сегодняшний день проблем повышения результативности оценки является недостаточность контроля мероприятий по устранению выявленных причин снижения эффективности путем внесения институциональных изменений в деятельность государственных органов. В настоящее время система внутренней оценки в центральных государственных органах требует значительной модернизации с учетом обеспечения взаимосвязи с направлениями с целью устранения фрагментированности в ее работе, необходимости достижения конечных результатов. Это предполагает наличие системности и взаимосвязанности в деятельности различных элементов оценки, своеобразный «часовой механизм», который наглядно представлен на рисунке.

В заключение, хотелось бы отметить, что как в теоретико-методологическом аспекте, так и в практическом аспекте вопрос оценки качества и эффективности государственного управления является многоаспектной проблемой и не может быть полностью рассмотрен в рамках одной статьи. Как было показано, и в России и в Казахстане была сделана попытка на основе зарубежного опыта и практики применения инструментария менеджмента частного сектора внедрить систему оценки эффективности на разных уровнях, тогда как вопросы качества государственного управления и его оценки пока являются недостаточно изученными. Вместе с тем, проблема оценки в России столкнулась с описанной в неоинституционализме ситуацией «работы на показатель», есть ряд проблем, связанных с независимостью внешней оценки. В свою очередь,

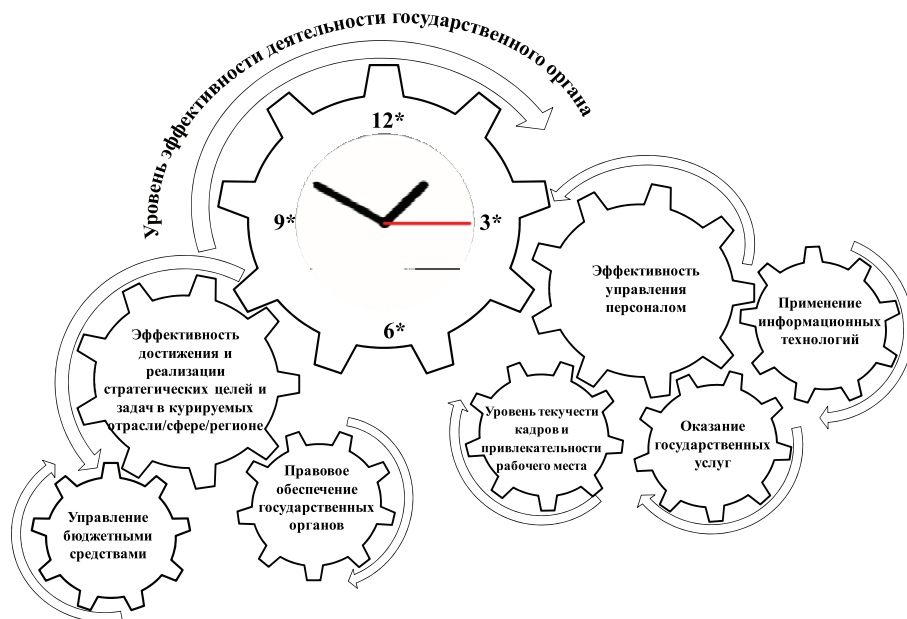


Рис. Система оценки эффективности деятельности государственных органов

практика внедрения системы оценки государственных органов в Республике Казахстан показала, что даже при попытке адаптации успешного зарубежного опыта и обеспечении формальной (бюрократически) независимости субъекта оценивания вопрос о достижении системой оценки поставленных целей во многом зависит как от ее комплексности и целостности, так и от включения в предмет анализа показателя степени влияния неформальных институтов, обеспечивающих легитимность институциональных изменений. Выявление элементов институциональной среды в аспекте неформальных институтов, влияющих на процесс и результаты оценки, требует дополнительного исследования.

Список литературы

1. Аналитический отчет Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы о результатах оценки деятельности государственных органов по качеству оказания государственных услуг 2012 года [Электронный ресурс]. URL: <http://kyzmet.gov.kz/kzm/page/index.html?pageId=3971> (дата обращения: 17.09.2014).
2. Капогузов Е.А. Институциональная структура производства государственных услуг: от веберовской бюрократии – к современным реформам государственного управления. Монография. Омск, из-во ОмГУ, 2012.
3. Капогузов Е.А. Расширенная экономическая теория бюрократии как теоретический фундамент реформирования государственного управления // *Ars Administrandi*. 2013. № 2. С. 5–18.

4. Капогузов Е.А., Чупин Р.И. Институциональное проектирование качества пищевых продуктов в России // Journal of Economic Regulation. 2015. Том 6, № 1. С. 28–36.

5. Кабижан Н. Н. Совершенствование методов и инструментов оценки деятельности государственного органа. Диссертация на соискание ученой степени доктора по профилю 6D051000 – «Государственное и местное управление» (на правах рукописи). Астана, 2014.

6. Козбаненко В.А. Государственное управление: основы теории и организации. М., 2002.

7. Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 25 окт. 2005 г. N 1789-р. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901953589> (дата обращения: 14.04.2015).

8. Материалы Министерства экономики и бюджетного планирования Республики Казахстан по результатам общей оценки эффективности деятельности государственных органов за 2013 год [Электронный ресурс]. URL: <http://www.bagalau.kz/ru/> (дата обращения: 18.09.2014).

9. Назаров В. Эффективна ли оценка эффективности? [Электронный ресурс]. URL: <http://www.forbes.ru/karera-column/menedzhment/59582-effektivna-li-otsenka-effektivnosti/> (дата обращения: 11.11.2010).

10. Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 28 июня 2007 г. № 825. URL: <http://docs.cntd.ru/document/902153342> дата обращения: 14.04.2015).

11. Фаляхов Р. Чиновников поощрят золотым дождем [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gazeta.ru/financial/2012/08/16/4728629.shtml> (дата обращения: 17.08.2012).

12. Якимова М.Н. Возможности и ограничения проектного подхода в контексте реализации нового государственного менеджмента // Ars Administrandi. 2015. № 1. С. 16–27.

Получено 02.05.2015

References

1. The official site of Kazakhstan Agency for Civil Service Affairs (2012), The analytical report of the Republic of Kazakhstan Agency for Civil Service Affairs of the evaluation of the activities of state bodies on the quality of public services in 2012, [Online], available at: <http://kyzmet.gov.kz/kzm/page/index.html?pageId=3971> (Accessed 17 September 2014).

2. Kapoguzov, E.A. (2012), *Institucional'naja struktura proizvodstva gosudarstvennykh uslug: ot veberianskoj bjurokratii – k sovremennym reformam gosudarstvennogo upravlenija* [Institutional structure of public services production: from weberian bureaucracy to modern reforms of public administration], Izdatel'stvo Omskogo gosudarstvennogo universiteta, Omsk, Russia.

3. Kapoguzov, E.A. (2013), "Extended economics of bureaucracy as theoretical basis of reforms of public administration", *Ars Administrandi*. no. 2, pp. 5–18.
4. Kapoguzov, E.A. and Chupin, R.I. (2015), "Institutional design of food quality in Russia", *Journal of Economic Regulation*, Vol. 6, no. 1, pp. 28–36.
5. Kabizhan, N.N. (2014), "Improving methods and tools for evaluation the activity of a public authority", The thesis for the degree of Doctor of profile 6D051000 – «State and local management» (in manuscript), Astana, Kazakhstan.
6. Kozbanenko, V.A. (2002), *Gosudarstvennoe upravlenie: osnovy teorii i organizacii* [Public Administration: basics of theory and organization], Moscow, Russia.
7. Codex (2009), *Koncepcija administrativnoj reformy v Rossijskoj Federacii v 2006–2010 godah* [The concept of administrative reform in the Russian Federation in 2006–2010], Order of the Russian Government no. 1789-r dated 25 October 2005, available at: <http://docs.cntd.ru/document/901953589> (Accessed 14 April 2015).
8. Ministry of Economy and Budget Planning of the Republic of Kazakhstan (2014), *Materialy Ministerstva jekonomiki i bjudzhetnogo planirovanija Respubliki Kazahstan po rezul'tatam obshhej ocenki jeffektivnosti dejatel'nosti gosudarstvennyh organov za 2013 god* [On the results of the overall assessment of the effectiveness of government agencies for 2013], available at: <http://www.bagalau.kz/ru/> (Accessed 18 September 2014).
9. Nazarov, V. (2010), "Is the evaluation of performance efficiency?", [Online], available at: <http://www.forbes.ru/karera-column/menedzhment/59582-effektivnali-otsenka-effektivnosti/> (Accessed 11 November 2010).
10. Codex (2007), *Ob ocenke jeffektivnosti dejatel'nosti organov ispolnitel'noj vlasti sub#ektov Rossijskoj Federacii* [On the estimate of the effectiveness of the executive bodies of subjects of the Russian Federation], Government resolution no. 825 dated 28 June 2005, available at: <http://docs.cntd.ru/document/902153342> (Accessed 14 April 2015).
11. Phaljakhov, R. (2012), "Officials encourage golden rain", [Online], available at: <http://www.gazeta.ru/financial/2012/08/16/4728629.shtml> (Accessed 17 August 2012).
12. Yakimova, M.N. (2015) "Opportunities and Limitation of project-based approach in the context of New Public Management implementation", *Ars Administrandi*, no. 1. pp. 16–27.

METHODOLOGICAL ASPECTS FOR EVALUATION THE QUALITY AND PERFORMANCE OF PUBLIC ADMINISTRATION IN CONTEXT OF REFORMS IN RUSSIA AND KAZAKHSTAN

Evgeny A. Kapoguzov

Omsk State University name F.M. Dostoevsky, 55 prospekt Mira, Omsk, 644077, Russia
E-mail: egenk@mail.ru

Nurbek N. Kabizhan

*Academy of Public Administration under the President of the Republic of Kazakhstan, 33a
Abay ave, Astana, 010000, Republic of Kazakhstan
E-mail: ulis.n@mail.ru*

The article discusses the bottlenecks in the methodology for evaluation the quality and performance of government bodies and public administration in general. The requirements to evaluate the performance of government agencies by the institutional approach are shown. The practice of implementation of evaluation of public administration in Russia and Kazakhstan, in Russia at the meso-level, in Kazakhstan - at the national level, is analyzed. The problematic aspects of the evaluation, typical for transition countries are pointed out, the stages of formation of evaluation system of government bodies in Kazakhstan are characterized. Model of «clockwork» as a tool for visualization of consistency and coherence in the activities of the various elements of evaluation in government is presented.

Key words: quality of public administration; evaluation of government bodies; New Public Management; reform of public administration; standards of public services; new institutional economics

УДК [1: 316]:321(510)“6/19”

А.В. ШАРКОВ, ассистент кафедры философии
ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный
исследовательский университет»,
г. Пермь, ул. Букирева, 15.
Электронная почта: darkdoctor47@yandex.ru

СОЦИАЛЬНАЯ ФУНКЦИЯ КИТАЙСКОГО ГОСУДАРСТВА В VII – НАЧАЛЕ XX ВЕКОВ

Большинство развитых стран и международных институтов сегодня придерживаются неолиберального подхода, признающего за свободным рынком роль универсального проводника социальной справедливости. Китайское государство в современных условиях ведет себя более осторожно и не стремится слепо перенимать опыт Запада в области социальной политики. Учитывая, что прошлое всегда присутствует в настоящем и влияет на него, исторический опыт Китая в реализации социальных обязательств государства представляет огромную теоретическую и практическую ценность. Целью автора было с опорой на исторический материал раскрыть сущность социальной функции китайского государства в ретроспекции VII – нач. XX в., а также показать ее проявления в области образования, здравоохранения, социальном обеспечении. В статье дается авторское определение социальной функции государства, анализируется ее формальное закрепление в китайском законодательстве изучаемого периода. Особое внимание уделяется пониманию сущности человека в конфуцианстве и неоконфуцианстве и их влиянию на социальную функцию. К несомненным достижениям китайского государства в социальной сфере можно отнести: усиление поддержки социально не защищенных слоев населения, укрепление института семьи, пенсионного обеспечения чиновников и ученых, что придавало государственной службе особую привлекательность. Развитие сущностных сил человека в Китае происходило при активном участии государства, коллективного начала. Однако в силу неразвитости своих институтов китайское государство вынуждено было передавать исполнение части своих социальных функций другим традиционным институтам: семье, крестьянским общинам. Статья будет интересна студентам вузов и специалистам в области государственного и муниципального управления, политикам, правоведам, философам, историкам.

Ключевые слова: государство; социальная функция; сущность человека; отчуждение; образование; здравоохранение; социальное обеспечение; конфуцианство; семья

Сущность государства, его функции, проблема его происхождения и развития, как центрального элемента политической надстройки всегда были предметом внимания и исследования многих ученых самых разных взглядов и научных направлений. Актуальность изучения современными учеными социальной функции государств на тех или иных этапах истории обусловлено потребностью научного понимания сущности современного государства, процессов, происходящих в нем, и на этой основе выработка предложений для решения важнейших общественных задач.

Начиная с 80-х гг. XX века и по настоящее время в мире доминирует неолиберальный подход к пониманию государства и его роли в обществе. Этот подход основывается на представлениях о том, что государство должно свести к минимуму свое присутствие в экономической и, особенно, в социальной сферах. Такой подход разделяют и используют не все современные государства даже на Западе, например скандинавские страны. Среди восточных государств

явным противником этого подхода является Китай. Вопрос о степени участия государства в социальной сфере сегодня является дискуссионным не только в мировом сообществе, но и в политической элите современной России. Для понимания социальной функции современного государства необходимо отследить историческое развитие этой функции – ее происхождение и проявление в конкретные исторические эпохи.

Функции государства – это определяемые экономической и социальной структурой классового (социально неоднородного) общества основные направления деятельности государства, проявляющиеся в содержании его работы по выполнению стоящих перед ним исторических задач [2, с. 20]. Это определение можно принять за рабочее с одной оговоркой: помимо социально-экономических факторов на функции государства активно оказывают влияние и цивилизационные особенности, такие как религия, культура, менталитет, право и другие надстроечные компоненты.

По нашему мнению, социальная функция государства – это система мер, принимаемая государством на постоянной основе, для воспроизводства населения и поддержания определенного уровня его жизни с целью сохранения единства и целостности государства. Есть основания полагать, что социальная функция государства находится в тесной связи с конкретно-историческим пониманием сущности человека. Понимание и осмысление сущности человека становится возможным благодаря постоянному, объективному ее развитию. Развитие человеческой сущности, развернутое в пространстве и во времени, составляет исторический процесс. С изменениями в понимании природы человека, его сущности и смысла жизни меняется и социальная функция государства. Представляется, что содержанием социальной функции в узком смысле является государственная политика в области образования, здравоохранения и социального обеспечения. В широком смысле слова социальная функция государства показывает отношение государства к человеку через участие в развитии его сущностных сил. Это наиболее глубокая ее сторона, она выражается в обеспечении занятости, в стимулировании познавательной активности индивида, удовлетворении его материальных потребностей, утверждении социально ориентированных прав и свобод и др.

В рамках настоящей статьи будет изучаться весьма внушительный период китайской истории. Исторические рамки исследования выбраны не случайно: к VII в. в Китае складывается средневековое монархическое государство со свойственной ему системой государственного управления и социально-классовой структурой. Анализ социальной функции китайского государства в настоящей статье оканчивается началом XX в. в связи с предреволюционными событиями в Поднебесной.

Китайское общество на протяжении изучаемого периода истории представляло собой ярко выраженную иерархическую структуру с монархической, централизованной формой правления, преобладанием аристократических начал в социальной и политической жизни и весьма дробным сословным делением, отражавшим различную степень относительной личной свободы или зависимости [9, с. 174].

Как и в древности, для Китая в изучаемый период истории было характерно разделение населения на чиновников и всех остальных. Верховным собственником земли по-прежнему являлось государство с неограниченными возможностями вмешательства в институт частной собственности. Обеспечение благополучия народа было неразрывно связано с грубым вмешательством в систему общественных отношений.

Китайская цивилизация демонстрировала высокие достижения в области социального законодательства. Правовая защита старости и детства, укрепление института семьи развивается в систематизированных нормативно-правовых актах – кодексах. Таких кодексов в изучаемый период истории было несколько, однако нами в рамках настоящего исследования будут проанализированы только самые репрезентативные¹: кодекс династии Тан (Тан люй шу и) и законы династии Мин (Да Мин люй, Да Мин лин).

Свое законченное выражение традиционная китайская правовая мысль получает в кодексе династии Тан, который известен как «Тан люй шу и». Он был написан в 652 г. и стал основой для всех последующих сводов законодательства императорского Китая.

«Тан люй шу и» это кодифицированный нормативно-правовой акт императорского Китая, который разрабатывался и принимался для регулирования вопросов уголовной ответственности. Однако через призму этого кодекса можно разглядеть приоритеты государственной политики в социальной сфере. Установлено, что предметом правового регулирования кодекса Тан являлись и определенные отношения в семье, которые государство охраняло уголовно-правовыми средствами.

Во-первых, степень тяжести наказания варьировалась в зависимости от близости родства [24, с. 37–38]. Наказание за преступление младшего члена семьи против старшего было несоразмерно тяжелее наказания за аналогичные действия старших в отношении младших. Вообще достаточно сложно было отличить жесткие меры воспитательного характера в отношении младшего в семье от преступления. Такими методами охранялась семейная иерархия и социальная гармония, нарушение которой воспринималось как вызов всему обществу.

Кодекс в конфуцианском духе определял меру наказания для человека, совершившего преступное деяние, в зависимости от его возраста, здоровья, социального положения и места в системе кровно-родственных связей. В первую очередь привилегии распространялись на чиновников. Например, чем выше был ранг чиновников в системе государственной службы, тем более мягкое наказание он мог понести и тем выше была вероятность откупиться от наказания.

Во-вторых, устанавливалась коллективная ответственность за совершение преступлений. Эта мера была призвана стимулировать семейное единство в различных ситуациях и внутренний взаимоконтроль. В контекст этого положения хорошо вписывается норма об особой социально-правовой ответственности старших за младших [24, с. 43].

¹ Кодекс династии Сун «Сун син тун» (963 г.) хотя и относится к изучаемому периоду, однако он во многом лишь воспроизводит положения кодекса династии Тан и в рамках настоящего исследования не представляет самостоятельного интереса.

«Тан луй шу и» выделял десять так называемых «злодеяний». Особое место среди них занимает «сыновья непочтительность». Закон рассматривает как преступление действия детей, направленные на обособление собственного имущества от имущества семьи, отказ от обязанности содержать своих родителей, а также дедушек и бабушек и других близких родственников [23, с. 1–23].

Особое отношение государство к институту семьи можно проследить и в других нормах кодекса. Китайцам полагалось «изъявлять скорбь» по кончине родителей, их «милость» по отношению к своим детям в законе сравнивается с милостью неба, которую «...никто не может оплатить вполне» [25, с. 59]. Траур по родителям согласно закону устанавливался в 27 месяцев.

Запрещалось скрывать скорбь, организовывать или участвовать в увеселительных мероприятиях (музицирование, праздничные пиры, игры, ношение нетраурных одеяний и т.д.) в период траура.

«Тан луй шу и» также признавал уголовным преступлением заключение брака сыном или внуком по мужской линии либо дочерью или внучкой по мужской линии в тот период времени, когда дед или бабка по мужской линии либо отец или мать находятся в тюрьме и не одобрили заранее этот брак [25, с. 165].

Из текста анализируемого уголовного закона следует, что выделялись определенные категории населения, которые освобождались от налогов и повинностей – «едоки», к ним относились «...больные, старые, юные или малые» [25, с. 111]. В каждом населенном пункте Китая в то время эти люди подлежали обязательному учету. Закон охранял их право на социальную поддержку и устанавливал наказания для тех, кто необоснованно по документам учета был вписан в списки «едоков» (чаще всего это происходило путем манипуляции с возрастом, и состоянием здоровья).

По мнению В.М. Рыбакова, «Тан луй шу и» оказал решающее влияние на все последующее правотворчество в Китае и сопредельных государствах вплоть до эпохи Нового времени включительно [24, с. 31].

Этот нормативно-правовой акт имел ярко выраженное философское обоснование: в статьях закона четко прослеживается синтез идей легизма и конфуцианства. Основное его назначение заключалось в охране морали и традиционных ценностей китайцев через государственное принуждение. В кодексе есть прямое указание на то, что нормы кодекса перестанут применяться с того момента, когда будет достигнут высокий уровень нравственности в китайском обществе. Смысл применения уголовного закона заключался в восстановлении гармонии внутри общества, а также между человеком и природой. Природа, отдельный человек и общество в целом рассматривались как неразрывные и взаимообусловленные компоненты мироздания.

Первоначальный вариант законов династии Мин был составлен в 1367 г. и неоднократно перерабатывался на протяжении правления этой династии. Он устанавливал наказания в зависимости от возраста и состояния здоровья преступника и потерпевшего. Престарелые, малолетние, инвалиды или тяжелобольные люди, по закону, имели право на смягчение наказания даже в случае совершения тяжких умышленных преступлений [8, с. 208–216, 309–312]. Эти

правила содержались в разделе «Восемь оснований для рассмотрения дела в особом порядке». В кодексе содержится норма о возможности указанных выше категорий населения по некоторым основаниям откупиться от наказания.

Законы династии Мин во многом воспроизводили положения «Тан люй шу и», однако следует обратить внимание на правовые нововведения, а также разные модификации старых норм, которые имеют социальную ориентацию, и могут расцениваться как проявление социальных обязательств китайского государства:

1) законом наказывались действия по переложению налогов и повинностей богачей на бедняков [17, с. 97];

2) местным чиновникам предписывалось «выдавать на пропитание» всем вдовцам (вдовам), сиротам и бездетным старикам, а также больным неизлечимыми болезнями, беднякам, которые не в состоянии прокормить себя (помощь оказывалась в натуральной форме одеждой, зерном и т.д.) [17, с. 100];

3) не допускался отказ от родственными обязанностями по содержанию и уходу за своими больными и пожилыми родителями (80 лет) [21, с. 111];

4) предусматривалось материальное обеспечение бездетных вдов не вышедших вторично замуж [20];

5) устанавливалась норма о праве сыновей и внуков военных чиновников на материальное содержание до достижения ими возраста 16 лет, а при отсутствии наследников мужского пола вдова военного чиновника имела право обратиться к государству с просьбой о назначения пожизненного содержания [20];

6) предусматривалась возможность наследовать чиновничью должность «в порядке покровительства» (решением императора потомок выдающегося государственного деятеля мог быть награжден рангом, титулом и т.д.) [20].

Развитие системы здравоохранения в этот период связывается исследователями с открытием в столице Высшей медицинской школы Тай-и-шу (624 г.). При школе работали доктора, инструкторы, младший медицинский персонал. Также при Тай-и-шу функционировали аптека, штат которой насчитывал 34 человека. С 629 г. в Поднебесной начинают действовать региональные отделения этой школы в провинциальных центрах. По мнению ученых, медицинские учреждения и установления той эпохи стали образцом для последующих династий, но достигнутый тогда уровень организованности и нормативной разработанности остался практически недостижимым [7, с. 400].

В X–XI вв. продолжает развиваться и достигает высокого уровня храмовая медицина (в основном при буддийских и даосских монастырях).

В период XI–XIII вв. городской быт стал значительно отличаться от деревенского, города расширялись, а вместе с ними и функции местных властей. Открывались аптеки, работала противопожарная служба, организовывался вывоз нечистот [9, с. 318].

При монгольской династии Юань были предприняты попытки создать департаменты медицинского образования в каждой провинции и уезде, раз в три года проводить аттестацию врачей, запретить практику не аттестованным лекарям, обязать врачей получать образование в официальных медицинских школах и т.п. Однако эти мероприятия носили в значительной мере

формальный характер, департаменты существовали лишь номинально. Монголы больше доверяли мусульманским, нежели китайским врачам, что способствовало проникновению в Китай теорий арабской медицины [7, с. 400].

Начиная с эпохи Цин в Китае медицинские знания активно развиваются благодаря западным миссионерам [7, с. 401].

Особого внимания заслуживает политика китайского государства в области образования, так как здесь Китай на протяжении многих веков не имел себе равных. Среди ученых сложилось мнение, что система профессионального обучения, включавшая художественные, технические, естественнонаучные (математические) и медицинские школы (учреждения) сложилась уже в VII в., на тысячелетие раньше, чем в Европе [3, с. 7].

К IX в. система образования расширилась и укрепилась. Как и прежде, она ориентировалась на служебное и социальное продвижение путем сдачи экзаменов. В столице имелось восемь училищ различного профиля. Училища и школы были открыты также в областных, окружных и уездных центрах.

Нельзя полностью утверждать, что система экзаменов была безупречная и эффективная. Она зачастую становилась социальным лифтом, прежде всего, для родственников служилых людей, богатых и знатных семей. По приблизительным подсчетам, в период Сун контингент потомственных служащих составлял в среднем 25%, а вместе с выходцами из знати — более половины чиновничества [9, с. 313]. В этом проявлялся феномен сращивания богатства и государственной службы, причем наличие второго открывало широкий доступ к первому. Наряду с государственными начинают функционировать частные учебные заведения. В этот период в стране насчитывалось около 1100 государственных школ, в которых обучались 200 тысяч учеников, в том числе 3800 в Императорском университете [14, с. 333–334]. Императорский университет «Тайсюэ» был самым большим по масштабам учебным заведением высшего образования Древнего мира и раннего Средневековья [1, с. 170].

Особый социальный статус имели обладатели ученой степени цзиньши – шеньши. Они гарантированно поступали на государственную службу и уверенно продвигались по карьерной лестнице. Шеньши пользовались особыми правами и привилегиями: носили знаки отличия, получали право строить дома особой формы, пользовались ежегодным месячным отпуском, освобождались от воинской повинности и уплаты налогов, имели право на государственное пенсионное обеспечение с повышенными выплатами.

Политика династии Сун была направлена на поддержку образования и науки. Образовательная система включала центральные государственные учебные заведения высшие учебные заведения, а также специализированные высшие школы. Развивались местные школы, контролируемые местными органами управления образования. Своеобразную роль «министерства образования» взяла на себя императорская академия «Го цзы цзянь» [19, с. 200].

В эпоху династии Мин окончательно складывается система государственных экзаменов, которая состояла из трех последовательных уровней (уезды, провинции, столица)² и действовала до начала XX в. В Пекине и Нанкине

² Императорская система экзаменов была создана в 606 г. в период правления династии Суй (581–618).

работали высшие Государственные школы. С 1375 года создавались деревенские школы, составлявшие начальный уровень системы образования. Правительство и администрация императора выполняли контролирующие и направляющие функции, устанавливая рекомендованную литературу, форму проведения экзаменов и требования к ним. По мнению ряда ученых, система императорских экзаменов оказала влияние на развитие и становление системы гражданских экзаменов во многих странах Азии, Северной Африки и даже в странах Европы и Америки [19, с. 200].

В 1616 г. были опубликованы два манускрипта итальянского миссионера Маттео Риччи, которые расширили знания европейцев о Поднебесной. В этих работах отмечался высокий уровень образованности китайского населения: около десяти процентов мужского населения были высокообразованными людьми [14, с. 426].

После поражения Китая во второй опиумной войне система образования под влиянием Запада вступила на путь реформирования. Начали создаваться учебные заведения западного образца в военной, медицинской, судостроительной областях. Выпускники этих училищ были призваны обслуживать новые учреждения и предприятия, заводы, фабрики и шахты. На китайский язык начали переводить иностранные книги по науке и технике, а также международному праву и дипломатии [12, с. 212].

С 1902 года заработала новая, трехступенчатая, система школ по западному образцу и китайское образование утратило свою ортодоксальность. Таким образом, переход к новой системе образования практически совпал со временем становлением капиталистических отношений в китайском государстве, его вхождением в мировой рынок.

На протяжении изучаемого периода истории китайского государства в области образования, воспитания и общественном сознании в целом господствовало учение Конфуция и его последователей. Можно утверждать, что конфуцианство и неоконфуцианство активно влияли на социальную функцию китайского государства, обосновывая свое понимание сущности человека и человеческих взаимоотношений. Нам представляется необходимым дать анализ этой философской позиции.

С точки зрения древнекитайского философа, не каждый человек способен управлять Поднебесной, но тот, кто прилагает усилия и стремится к самосовершенствованию, к идеалу благородного мужа. Конфуций в своих работах постоянно уточняет этот образ, стараясь описать соответствующие человеческие качества и ухватить природу человека. В итоге философ приходит к выводу: «... по своей природе люди близки друг другу; по своим привычкам люди далеки друг от друга» [6, с. 171].

А.И. Кобзев справедливо считает, что в этом высказывании заключена мысль о единстве человеческой природы и ее нейтральности по отношению к добру и злу, которые овладевают человеком под влиянием внешних обстоятельств [13, с. 160]. Следовательно во всех людях заложено нечто общее, то, что их роднит, некий набор характеристик, качеств, некая родовая сущность (в этическом смысле слова). Однако, наблюдая за поведением, людей, их поступками, он приходит к выводу, что каждый человек делает свой моральный

выбор пути развития, который приводит к совершению низких или благородных поступков. В итоге нравственный образ человека определяет его социальный статус и положение в обществе [15, с. 155–198].

Согласно Конфуцию, высокое положение в обществе занимает только «благородный муж» (цзюнь-цзы) – человек, не совершающий зла и низких поступков. В.К. Сергеев считает, что нормы солидарности, отношения симпатии, непричинения зла друг другу – все это было актуально только для родовой аристократии, к которой принадлежал сам Конфуций [22, с. 232].

Другой характерной чертой конфуцианской философии являлся социоцентризм, который исходил из примата коллективного начала над индивидуальным. Именно семье в китайской политике придавалось большее значение, чем личности. Отношение к человеку определялось в его сравнении с другими, с коллективом, с семьей, с обществом в целом. Государство же понималось Конфуцием как большая семья, а семья как малое государство [4, с. 56].

Последователь Конфуция – Мэн-цзы (372–289 до н.э.) и мыслитель Сюнь-цзы (313–238 до н.э.) дали свои трактовки учения.

Мэн-цзы полагал, что все люди по своей природе добры и это качество даровано человеку Небом. В процессе своей жизнедеятельности человек способен совершать дурные поступки, но только под воздействием внешних обстоятельств или внутренних страстей. Однако даже в этом случае у него остается возможность наблюдать за своим внутренним миром и самосовершенствоваться для того чтобы вновь приблизиться к своей природе (сущности).

Эта философская позиция о доброте человеческой природы критиковалась в трудах другого мыслителя – Сюнь-цзы. Философский подход Мэн-цзы был поставлен им с ног на голову. С точки зрения Сюнь-цзы, человек по своей природе зол, а его добродетель может проявляться только в процессе жизнедеятельности. Вообще стремлению людей к добродетели и самосовершенствованию он трактует как следствие злой природы человека. Для того чтобы через практическую деятельность сделать человека добродетельным, он предлагает воздействовать на него посредством воспитания, закона и ритуала: «Поскольку человек по своей природе зол, он непременно нуждается в управлении со стороны совершенно мудрых ванов³ и в воспитании с помощью норм ритуала и чувства долга» [26, с. 262]. Сюнь-цзы был убежден, что правильное управление государством является залогом благополучной жизни населения.

У этих двух подходов, несмотря на очевидные расхождения, есть и общие позиции. Т.Г. Мазур утверждает, что все конфуцианцы в конечном счете признавали возможность искусственного воспитания в человеке добра и нейтрализации зла путем воздействия на него окружающей социальной среды [16, с. 36–37]. Есть основания полагать, что политика китайского государства в области образования строилась вокруг этого принципа на протяжении многих веков. Высшими ценностями и качествами человека объявлялись те, что были издревле свойственны китайской аристократии: уважение к старшим, соблюдение церемоний и обрядов, знание государственных традиций, любовь

³ Ван – неформальный титул правителя, который носили все монархи государства в традиционном Китае.

к гуманитарным дисциплинам и т.д. Прослойка аристократии при поддержке государственного аппарата была жизненно заинтересована в устойчивости такой системы, что объясняет ее столь длительное существование.

Социальная функция китайского государства также имела свои особенности и в области социального обеспечения. Зарубежный исследователь Китая Р. Крюгер отмечает целый ряд мероприятий в области социальной политики, которые проводились при династии Сун:

- организовывались приюты для стариков и бездомных;
- из государственной казны оплачивался труд врачей, которые занимались оказанием услуг бедным на дому и в больницах;
- с 1167 года государство начало кредитование крестьян в особом порядке и под небольшой процент;
- с 1247 года открываются приюты для детей сирот;
- с 1248 года неимущие люди получили возможность получать бесплатно лекарства из аптек;
- поддерживалась система государственных зернохранилищ⁴, которые использовались в годы неурожая для продажи населению по сниженным ценам;
- выплата пенсий состарившимся солдатам, оплата им почтовых сообщений и услуг носильщиков [14, с. 335–336, 338].

Для реализации этих мероприятий зачастую создавались специальные управления и отделы при администрации императора или правительстве.

Одним из способов социальной поддержки служилых людей в 70-х гг. XIV в. была передача им как в постоянное владение, так и в держание взамен жалования земельных участков. Такие меры поощрения применялись вплоть до 1392 г.

Указом императора (1368 г.) крестьянам давали возможность работать на заброшенной земле и в течение первых трех лет не платить с дохода налоги.

Позже в 1391 г. всем подданным разрешалось в любом количестве и на безвозмездной основе приобретать в собственность необработанные земельные участки, которые они смогут содержать самостоятельно [9, с. 535].

Нижний слой китайского общества составляли рабы. Их количество было невелико, однако правительство при династии Мин принимало меры к ограничению рабской зависимости. Среди них можно выделить следующие:

- в 1373 году был издан приказ об освобождении тех, кто «был вынужден» стать рабом при монгольской власти;
- государством из средств казны практиковался выкуп рабов на свободу;
- с этого времени людям из незнатных родов было запрещено иметь рабов [9, с. 542].

Минское правительство высоко ценило статус государственных служащих, поэтому давало им ряд привилегий и гарантий в области социального обеспечения. Например, чиновнику разрешался трехмесячный оплачиваемый отпуск по болезни. Устанавливался пенсионный возраст в 50 лет, после которого чиновник при наличии особых оснований мог больше не работать и получал небольшую пенсию [14, с. 420]. Если таковых оснований не находилось, то он работал до 70 лет и только потом выходил на пенсию.

⁴ Отметим, что зернохранилища и практика помощи населению в случае неурожая известны уже при династии Хань.

В XVI веке у европейских государств возникает интерес к изучению Востока и в минский Китай начинают прибывать миссионеры. Этот процесс особенно усиливается во второй половине XVI века. Португалец Галеота Перейра, побывав в Китае в 60-х гг., оставил множество воспоминаний о своей поездке в Поднебесную. Европейец весьма высоко оценил социальную политику китайского государства, его внимание привлекли государственные больницы и приюты для слепых, больных и хромых, отсутствие нищих, государственные запасы зерна [14, с. 423].

При маньчжурской династии Цин продолжают пользоваться особым социальным обеспечением люди, которые относились к шэньши. Эта социальная прослойка формировалась из людей, успешно сдавших государственные экзамены, но не получивших должности чиновников. Они освобождались от трудовых повинностей, могли временно освобождаться от уплаты налогов.

Правительство династии Цин продолжало ограничивать отношения рабства, смягчала эксплуататорские отношения аренды и найма.

Также для уменьшения социальной напряженности и обнищания масс, которая остро ощущалась в Китае в последней четверти XVIII в., император Хунли все чаще вынужден был идти на уступки населению и расширять социальные функции государства. Например, в некоторых территориях, пострадавших от стихийных бедствий и катастроф, отменялись налоги, практиковалась раздача зерна из государственных хранилищ [10, с. 604].

Император не только как глава государства, но и как «отец народа» сохранил с древнейших времен ритуально-обрядовую функцию. Имеются данные, что даже в XVII–XVIII вв. и позже Сын Неба одновременно являлся верховным жрецом в государстве, обладавший божественным происхождением. Таким образом, в его лице соединялись политические, социальные и сакральные составляющие. Он дважды в год проводил религиозные церемонии (молился и приносил жертвы), призывая Небо быть милостивым к китайскому народу [11, с. 290].

Крестьянская община особенно при династии Цин, была сильным социальным институтом и выполняла ряд социальных функций, используя для этого выделенные ей земли. Доходы от так называемых «училищных» земель направлялись общиной на содержание деревенской школы, оплату услуг учителей, помощь талантливой молодежи, желавшей продолжить образование, но не имевшей на это средств. Доходы от так называемых «благотворительных» земель направлялись на помощь наименее обеспеченным членам общины [11, с. 284]. Община выполняла эти социальные функции постольку, поскольку человек в коллективе имел потребность в поддержке и социальной защите, которую в недостаточной мере получал от государства.

Таким образом, социальная функция китайского государства в изучаемый период имела свои особенности. Государство постепенно увеличивало свое присутствие в социальной сфере общественного развития. Усиление социальных функций можно связать с усложнением и увеличением потребностей человека в помощи, поддержке, познании. Продолжительный период феодализма можно отнести к цивилизационным особенностям Китая. С древнейших времен и до начала XX века конфуцианство и соответствующее ему понимание сущности человека обеспечивало неизменность института образования.

Культ грамотности и образования занимал особое место в лоне социально-культурных ценностей древнего и средневекового Китая.

Не только в конфуцианстве, но и вообще в традиционных китайских учениях прослеживается понимание человека как микрокосма: порядок и гармония в обществе является продолжением порядка и гармонии в природе. Более того, человек понимался как наиболее полное выражение мировых законов [5]. Общество и государство не рассматривались сами по себе, как явления самостоятельные, не зависящие от законов природы. Китайские мыслители полагали, что, как и в природе, человеческому обществу свойственна самоорганизация. Этой основой признавалась мораль, которая и определяла отношения между родителями и детьми, между господином и слугой, между мужем и женой, между старшими и младшими, между друзьями, братьями и т.д. В основе каждого из перечисленных взаимоотношений лежала мера должного поведения (долг, учтивость, искренность, знание, человечность и т.д.), которая мыслилась как естественная.

Уменьшенной и упрощенной моделью общества в Китае являлась семья. Анализ политики китайских властей и законодательства дает основание полагать, что семья находилась в фокусе внимания государства с древнейших времен и на протяжении всего изучаемого периода.

Анализ наиболее влиятельных традиционных китайских философских школ также позволяет утверждать, что антропологическая проблематика была важнейшим предметом размышлений. Наиболее четкое обоснование государственной социальной политика получала в конфуцианстве, которое в определенной степени формировало миропонимание и мироощущение жителей Поднебесной.

Государство выступало проводником социальной справедливости, ее гарантом. Мыслители полагали, что влияние государства на общество было сравни влиянию силы притяжения на физические тела. Социальный порядок, выстроенный в таком государстве, являлся продолжением порядка мирового и не подвергался сомнению. Социальная функция была одним из важнейших инструментов поддержания социальной справедливости.

Государство понималось не только как большая семья, но и как коллективный воспитатель, высокая и исключительная компетенция которого в этой сфере, воспринималась как аксиома. Китайское государство как коллективный воспитатель своего населения было сильно отчуждено от народа, намного ощутимее, чем в европейских обществах. Отсутствие частной собственности на средства производства в Китае косвенно обосновывалось конфуцианством. Ведь управление собственностью, трудовыми ресурсами, налоговой и социальной политикой было под силу не каждому человеку, а только «совершенно мудрому». И только он знал, что будет лучше для народа.

В философии Конфуция и его последователей можно проследить выделение в человеческой сущности двух компонентов: 1) каким является человек по факту своего рождения; 2) каким становится человек в результате своей жизнедеятельности⁵. Первый компонент сущности человека принадлежит каждому

⁵ Философская позиция конфуцианства имеет некоторое сходство с той, которая позже будет сформулирована Марксом в его учении о родовой и индивидуальной сущности человека. Разрешение противоречия между ними немецкий философ возведет в ранг главной загадки истории.

от рождения и не изменяется на протяжении жизни. Второй компонент формируется индивидуальным бытием человека, его поступками, действиями и в первую очередь – моральным выбором. Способность человека изменять свою жизнь, жизнь своей семьи, общины, государства есть вопрос нравственности, силы воли и ценностей.

Исторически сложившееся разделение населения на чиновников и всех остальных вполне укладывалось в конфуцианскую философию, однако вместе с этим обостряло противоречие между родовой и индивидуальной сущностью человека. Глава государства, его окружение, чиновники и родовая аристократия фактически олицетворяли собой конкретно-историческую форму проявления универсальной природы человека. Эти люди исполняли роль избранных, узурпировав родовые силы человека и получая на это высокую санкцию конфуцианства как государственной идеологии [18]. Такое положение дел вело к отчужденности большей части населения от государственных дел и вопросов управления делами общества.

В европейских государствах основным условием реального участия того или иного человека в политической жизни было наличие частной собственности на средства производства. В Поднебесной все обстояло иначе: человеку необходимо было занять достойное место на государственной службе или же искать поддержки и покровительства родовой аристократии, имевшей доступ к государственным ресурсам.

К несомненным достижениям китайского государства в социальной сфере можно отнести усиление поддержки социально не защищенных слоев населения, укрепление института семьи, пенсионного обеспечения чиновников и ученых, что придавало государственной службе особую привлекательность. Развитие сущностных сил человека в Китае происходило при активном участии государства, коллективного начала. Крестьянская община уступает многие свои социальные функции государству, но, тем не менее, остается наряду с семьей важнейшим социальным институтом и сохраняет часть социальных функций.

Список литературы

1. Базарова А.Н. Роль конфуцианства в развитии традиционного образования в Китае // Вестн. Бурят. ун-та. 2012. № 8 С. 169–172.
2. Бондарев А.С. Функции государства: понятие и классификация // Юрид. наука в современ. мире: фундамент. и приклад. проблемы: Сб. науч. тр. юрид. ф-та. Пермь, 2000. Ч. I. С. 18–34.
3. Боровская Н.Е. Государство и школа на пороге третьего тысячелетия. М.: Восточная литература, РАН, 2003.
4. Ван Янь Янь. Традиции семейного воспитания в Китае // Изв. Рос. гос. педагог. ун-та им. А.И. Герцена. 2007. Т. 17, № 43-2. С. 54–57.
5. Григорьева Т.П. Человек и мир в системе традиционных китайских учений // Проблема человека в традиционных китайских учениях / под ред. Т.П. Григорьевой. М.: «Наука», 1983. С. 6–16.
6. Древнекитайская философия. Собрание текстов в двух томах. Т. 1. М.: Мысль, 1972. 363 с.

7. *Духовная культура Китая: энциклопедия: в 5 т. Т. 5: Наука, техническая и военная мысль, здравоохранение и образование / под ред. М.Л. Титаренко и др. М., 2009. 1087 с.*
8. *Законы Великой династии Мин. Ч. I / Пер. с китайского, исслед., примеч. и прилож. Н.П. Свистуновой // Памятники письменности Востока. СХІІІ. I. М., 1997.*
9. *История Востока: в 6 т. Т. 2: Восток в средние века / гл. редкол.: Р.Б. Рыбаков (пред.) и др.; отв. ред. Л.Б. Алаев, К.З. Ашрафян. М.: Вост. лит. РАН, 2002. 716 с.*
10. *История Востока. Т. III. Восток на рубеже средневековья и нового времени. XVI–XVIII вв. / под ред. Р.Б. Рыбакова, Л.Б. Алаева. М.: Вост. лит. РАН, 2000. 696 с.*
11. *История Китая / под ред. А.В. Меликсетова. М., 1998.*
12. *История Китая с древнейших времен до наших дней / под ред. М.Ф. Юрьева, Л.В. Симановской. М.: «Наука», 1974.*
13. *Кобзев А.И. Проблема природы человека в конфуцианстве (от Конфуция до Ван Янмина) // Проблема человека в традиционных китайских учениях / под ред. Т.П. Григорьевой. М.: «Наука», 1983. С. 207–230.*
14. *Крюгер Р. Китай. История страны / пер. Д. Воронина, Ю. Гольдберга; предисл. К. Королева. М.: Эксмо; СПб.: Мидгард, 2008. 544 с.*
15. *Куань Х. Янь те лунь // Древнекитайская философия. Эпоха Хань / под ред. В.Г. Бурова. М.: Наука, 1990. 523 с.*
16. *Мазур Т.Г. Категория «природные качества» человека в современном Китае: ее содержание и идейные истоки // Вестн. Том. гос. ун-та. 2012. № 359. С. 34–37.*
17. *Материалы из «Свода законов династии Мин» о социально-экономических отношениях в Китае XIV–XVII веков / пер. Н.П. Свистуновой // Народы Азии и Африки. 1962. № 3. С. 94–102.*
18. *Мусаелян Л.А. Становление концепции исторического процесса и проблема отчуждения родовой сущности человека // Новые идеи в философии: межвуз. сб. науч. тр. / Пермь: Перм. ун-т., 2002. Вып. 11. С. 60–81.*
19. *Салимова К, Додде Н. Педагогика народов мира: История и современность. М.: Педагогическое общество России, 2001. 576 с.*
20. *Свистунова Н.П. Законы о наследовании в минских кодексах Да Мин лин и Да Мин люй [Электронный ресурс]. URL: http://www.synologia.ru/a/Законы_о_наследовании_в_минских_кодексах_Да_Мин_лин_и_Да_Мин_люй (дата обращения: 03.04.2015).*
21. *Свистунова Н.П. Принцип ли в минском законодательстве // Народы Азии и Африки. 1983. № 1. С. 104–112.*
22. *Сергеев В.К. Истоки гуманистических исканий философской мысли древнего Востока // Вестн. науки Сибири. 2012. № 1 (2). С. 231–236.*
23. *Тан люй шу и (Кодекс династии Тан с комментариями и разъяснениями). Цзюань I. Серия «Жэнь жэнь вэньху». Тайбэй, 1980.*
24. *Уголовные установления династии Тан (Тан люй шу и). Т. 1, цз. 1–8. Вст. ст., пер. с кит., коммент. В.М. Рыбакова. СПб: Петербургское востоковедение, 1999.*

25. Уголовные установления династии Тан (Тан люй шу и). Цз. 9–16. Вст. ст., пер. с кит., коммент. В.М. Рыбакова. СПб: Петербургское востоковедение, 2001.
26. Феоктистов В.Ф. Философские и общественно-политические взгляды Сюнь-цзы. М.: «Наука», 1976.

Получено 30.04.2015

References

1. Bazarova, A.N. (2012), "The role of Confucianism in the development of traditional education in China", *Vestnik Buryatskogo universiteta*, no. 8, pp. 169–172.
2. Bondarev, A.S. (2000), "Functions of the State: the definition and classification", *Yuridicheskaya nauka v sovremennom mire: fundamental'nye i prikladnye problemy: Sb. nauch. tr. yurid. f-ta* / [Legal science in the modern world: fundamental and applied problems: Proceedings of the Law Faculty Perm State University], vol. I., Perm, Russia, 2000, pp. 18–34.
3. Borevskaya, N.E. (2003), *Gosudarstvo i shkola na poroge tret'ego tysyacheletiya* [State and school on the beginning of the third millennium], Vostochnaya literatura, RAN, Russia.
4. Van, YAn' YAn' (2007), "The tradition of family fostering in China", *Izvestiya Rossijskogo gosudarstvennogo pedagogicheskogo universiteta im. A.I. Gercena*, no. 43 (2), pp. 54–57.
5. Grigor'eva, T.P. (1983), "Human and the world in the traditional Chinese doctrines", in Grigor'eva, T.P. (ed.), *Problema cheloveka v tradicionnyh kitajskih ucheniyah* [The problem of human in traditional Chinese exercises], Nauka, Moscow, Russia, pp. 6–16.
6. Burov, V. G. and Titarenko, M. L. (ed.) (1972), *Drevnekitajskaya filosofiya. Sobranie tekstov v dvuh tomah* [Ancient Chinese Philosophy. Collection of texts in two volumes], Mysl', Moscom, Russia, vol. 1, 363 p.
7. Titarenko, M. L. (ed.) (2009), *Duhovnaya kul'tura Kitaya: ehnciklopediya v 5 tomah, Tom 5 Nauka, tekhnicheskaya i voennaya mysl', zdavooohranenie i obrazovanie*, [Spiritual Culture of China: Encyclopedia in 5 volumes, vol. 5 Science, technology and the military thought, health and education], Moscow, Russia, 1087 p.
8. Chunakova O.M. (ed.) (1997), *Zakony Velikoj dinastii Min*, Chapter I [The laws of the Great Ming Dynasty, Part I], in *Pamyatniki pis'mennosti Vostoka. SXIII. I.* [Written Monuments of the East. SXIII. I.], Translated by Svistunova, N.P., Moscow, Russia.
9. Alae, L.B. and Ashrafyan, K.Z. (ed.) (2002), *Istoriya Vostoka, v 6 tomah, tom 2, Vostok v srednie veka* [The history of the East. In 6 volumes. Volume 2: East in the Middle Ages], Vostochnaya literatura, RAN, Moscow, Russia, 716 p.
10. Rybakov, R.B. and Alae, L.B. (ed.) (2000), *Istoriya Vostoka. Tom III. Vostok na rubezhe srednevekov'ya i novogo vremeni XVI–XVIII vekov* [The history of the East. Volume 3. East at the turn of the Middle Ages and Modern Times XVI–XVIII century], Vostochnaya literatura, RAN, Moscow, Russia, 696 p.
11. Meliksetov, A.V. (ed.) (1998), *Istoriya Kitaya* [History of China], Moscow, Russia.

12. YUr'ev M.F. and Simanovskaya, L.V. (ed.) (1974), *Istoriya Kitaya s drevnejshih vremen do nashih dnei* [The history of China from ancient times to the present day], Nauka, Moscow, Russia.
13. Kobzev A.I. (1983), "The problem of human nature in Confucianism (from Confucius to Wang Yangming)", in Grigor'eva, T.P. (ed.), *Problema cheloveka v tradicionnykh kitajskih ucheniyah* [The problem of human in traditional Chinese exercises], Nauka, Moscow, Russia, pp. 207–230.
14. Kryuger R. (2008), *Kitaj. Istoriya strany* [China. History of the country], Translated by Voronina, D. and Gol'dberg YU., EHksmo, Moscow, Midgard, St. Petersburg, Russia, 544 p.
15. Kuan', H. (1990), "YAn' te lun'", in Burov, V.G. (ed.), *Drevnekitajskaya filosofiya. EHpoha Han'* [Ancient Chinese Philosophy. The era of Han], Nauka, Moscow, Russia, 523 p.
16. Mazur, T.G. (2012), "The category of man «natural qualities» in modern China: content and ideological sources", *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta*, no. 359, pp. 34–37.
17. Svistunova, N.P. (1962), "Materials from the «Laws of the Ming Dynasty» about socio-economic relations in China XIV-XVII centuries", *Narody Azii i Afriki*, no. 3, pp. 94–102.
18. Musaelyan, L.A. (2002), "Formation of the historical process concept and the problem of alienation of man tribal nature", in *Novye idei v filosofii* [New ideas in philosophy], Izdatel'stvo Permskogo gosudarstvennogo universiteta, Perm, Russia, pp. 60–81.
19. Salimova, K and Dodde, N. (2001), *Pedagogika narodov mira: Istoriya i sovremennost'* [Pedagogy nations of the world: History and the Present], Pedagogicheskoe obshchestvo Rossii, Moscow, Russia, 576 p.
20. Svistunova, N.P. (2002), "Inheritance laws in Minsk codes Da Min Lin and Da Min Lu", available at: http://www.synologia.ru/a/Законы_о_наследовании_в_минских_кодексах_Да_Мин_лин_и_Да_Мин_люй (Accessed 03 April 2015).
21. Svistunova, N.P. (1983), "The principle «Li» in legislation of Ming Dynasty", *Narody Azii i Afriki*, no. 1, pp. 104–112.
22. Sergeev, V.K. (2012), "Humanistic searching sources of the ancient East philosophical thought", *Vestnik nauki Sibiri*, no. 1 (2), pp. 231–236.
23. *Tan lyuj shu i (Kodeks dinastii Tan s kommentariyami i raz'yasneniyami)* [Tan Lu shu i (Code of the Tang Dynasty with comments and explanations)] (1980), Seriya «ZHehn' zhehn' vehn'hu», Taipei, China.
24. Rybakov, V.M. (ed.) (1999), *Ugolovnye ustanovleniya dinastii Tan (Tan lyuj shu i), tom 1, cz. 1–8* [Criminal establishment of the Tang Dynasty (Tang Lu shu i). Volume 1, juan. 1–8], Peterburgskoe vostokovedenie, St. Petersburg, Russia.
25. Rybakov, V.M. (ed.) (2001), *Ugolovnye ustanovleniya dinastii Tan (Tan lyuj shu i). Cz. 9–16* [Criminal establishment of the Tang Dynasty (Tang Lu shu i). juan. 9–16], Peterburgskoe vostokovedenie, St. Petersburg, Russia.
26. Feoktistov, V.F. (1976), *Filosofskie i obshchestvenno-politicheskie vzglyady Syun'-czy*, [Philosophical and political views Xun Zi], Nauka, Moscow, Russia.

THE SOCIAL FUNCTION OF CHINESE STATE VII – BEG. XX CENTURY**Anton V. Sharkov**

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

E-mail: darkdoctor47@yandex.ru

Majority of the developed countries and international institutions follow now a neo-liberal approach which recognizes the free market as a universal source of social justice. In modern conditions the Chinese state is behaving more carefully and is not blindly learning from the West practices of social policy. With the past being always in the present and affecting it, China's historical experience in the implementation of the state social responsibility poses a great theoretical and practical value. The author's aim was to reveal the essence of the social function of the Chinese state and its manifestation in the areas of education and health care, social security based on historical material. The author gives the definition of the state social function. Formal setting of state social function in the Chinese law VII – beg. XX century is analyzed. Understanding the essence of man in Confucianism and Neo-Confucianism and their influence on social function are paid particular attention to. The undoubted achievements of the Chinese government in the social sphere are as follows: providing more support for socially vulnerable segments of the population, strengthening the family institution, pension coverage for the officials and scientists, thus making public service more attractive. Active participation of the state, the collective principle added to the development of the essential powers of man in China. However, due to lack of development of its institutions the Chinese government was forced to delegate some of its social functions to other traditional institutions: family, peasant's communities. The paper will be interesting to students and specialists in the area of public and municipal administration, politicians, lawyers, philosophers, historians.

Key words: state; social function; the essence of man; alienation; education; health care system; social security; Confucianism; family



УДК 378:069

М.В. РОМАШОВА, к.ист.н., директор музея истории Пермского университета

Пермский государственный национальный исследовательский университет,
г. Пермь, ул. Букирева, 15

Электронный адрес: museumpsu@gmail.com

УНИВЕРСИТЕТСКИЕ МУЗЕИ: ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ¹

Статья посвящена проблемам управления и развития музеев в вузе, перед которым стоят задачи повышения качества образования, привлечения внебюджетных средств, попадания в международные рейтинги. Помимо определения специфики вузовского музея, рассмотрения правовых аспектов его функционирования, статуса музея в структуре университета, особое внимание уделяется участию музеев в проектах, использующих новые форматы коммуникаций, технологии партнерства, фандрейзинга, и повышающих престиж, конкурентоспособность и финансовую устойчивость вуза.

Ключевые слова: университетский музей; управленческие технологии; социальная роль университета; фонд целевого капитала; фандрейзинг

Необходимость трансформации вузовских (университетских) музеев обусловлена возрастанием требований к высшим учебным заведениям, которые должны повышать качество образования, уровень квалификации его сотрудников и выпускников, доступность инфраструктуры для местного сообщества, привлекать дополнительные финансовые ресурсы для реализации своих программ, показывать высокие позиции в международных и национальных университетских рейтингах. Что происходит в этих условиях с вузовским музеем?

Вузовские музеи схожи с обычными музеями в части своей основной миссии – сохранять и популяризировать культурное наследие. Но главное их отличие в том, что они отражают в музейном пространстве университетский мир, историю науки, преподавания, студенческого сообщества. Они представляют, культивируют и олицетворяют многие университетские ценности [4, с. 115]. Музеи не только собирают и хранят, они непрерывно вовлекаются в образовательный процесс, научно-исследовательскую деятельность университета.

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке гранта РГНФ-ц №13-03-00060 «Университет и сообщество: европейский опыт и российские практики».

Сегодня университетский музей сталкивается с многочисленными проблемами и вызовами, которые схожи у музеев всех типов и форм собственности: проблема условий содержания музеев и коллекции, обеспечение финансовой устойчивости, безопасности, надлежащего учета и сохранности, использование маркетинговых инструментов для привлечения публики в музей, развитие международных партнерских связей, использование цифровых технологий, социальных медиа для развития сотрудничества и повышения привлекательности музея [2]. На первый взгляд управленческие и административные вопросы кажутся второстепенными для вузовского музея. Ведь основные управленческие проблемы подразделений решаются общеуниверситетскими департаментами, отделами. Но вопросы управления и развития, в том числе необходимость активного привлечения внебюджетных средств, становятся такими же важными в их деятельности, как учет и хранение коллекций [8].

Место музея в структуре современного университета зависит от разных факторов, прежде всего от того, является ли музей структурным подразделением или учебной лабораторией при кафедре или факультете. Статус структурного подразделения обеспечивает руководству музея определенную самостоятельность в решении основных вопросов его деятельности. Но, как отмечает исследовательница С.В. Муравская, характеризуя положение украинских музеев, схожее с российскими, финансирование такого музея осуществляется, как обычно, из резервных средств вуза, и в абсолютном большинстве случаев он не занимает верхние позиции в списке подразделений, имеющих приоритетные дотации. В то же время пассивная деятельность музея формирует у администрации университета представление об архаичности этого структурного подразделения [4, с. 119].

Эти противоречия усиливают нормативно-правовые документы, регулирующие работу музеев. В советские годы их деятельность координировал научно-методический совет по работе вузовских музеев при Министерстве высшего и среднего специального образования СССР (с 1968 г.) и его региональные отделения. Они оказывали помощь музеям по всем направлениям деятельности. Благодаря совету было разработано и утверждено «Типовое положение о музее высшего учебного заведения», согласованное с Министерством культуры СССР (1984 г.). В соответствии с ним музей являлся идеологическим, учебно-научным, научно-просветительным подразделением вуза, государственным хранилищем памятников истории и культуры. Учетно-фондовая деятельность музеев должна была вестись в соответствии с инструкциями Министерства культуры СССР.

В 1990-е годы российские университетские музеи оказались в трудном положении в связи с сокращением финансирования высшей школы и изменениями в «музейном» законодательстве. Согласно ст. 13 Федерального закона от 26 мая 1996 г. № 54-ФЗ «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации», все музейные экспонаты, имеющиеся в федеральном государственном образовательном учреждении, являются федеральной собственностью и входят в состав государственной части Музейного фонда Российской Федерации. Это свидетельствует о предъявлении таких же требований к хранению музейных предметов в федеральных образовательных

учреждениях, как и в музеях федерального уровня. Но, несмотря на культурно-историческую, научную значимость университетских музейных коллекций, профессиональную «зависть» по этому поводу региональных музеев², университеты не получают дополнительных средств на их учет и сохранение. Отсутствие нового типового положения о музее высшего учебного заведения вынуждает директоров ориентироваться на узкопрофильные рекомендации министерств, которые могли бы разъяснить статус университетского музея³. Как отмечает директор музея землеведения МГУ им. М.В. Ломоносова А.В. Смуров, «фактически вузовские музеи существуют на полулегальном положении, что затрудняет их работу, а зачастую делает невозможным обеспечение должных условий сохранения и эффективного использования материальных и культурных ценностей, сосредоточенных в их фондах» [5, с. 21]. Таким образом, федеральным законодательством предъявляются высокие требования к сохранности музейных коллекций в федеральных вузах, но правовой статус музея, обеспечивающего учет, сохранность, изучение этих коллекций в университете, остается неопределенным и по-разному может интерпретироваться руководством музея, ректоратом, проверяющими органами.

С распадом Советского Союза исчезли практически все структуры при Министерстве образования, координирующие деятельность таких музеев. Но вопреки всему музеи продолжают сотрудничество друг с другом: проводят научно-практические конференции, методические семинары, издают сборники трудов и т.д. Ассоциация музеев высших учебных заведений Санкт-Петербурга, научно-методический центр университетских музеев Евразийской ассоциации университетов и другие способствовали поддержанию этих музейных «сетей».

Как привлечь внимание к проблемам музеев в университете? Как занять достойное место в динамично развивающемся вузе? Вероятно, один из действенных способов - продемонстрировать руководству университета возможности музея в выполнении миссии и решении основных задач стратегического развития вуза. Одной из таких задач сегодня является выполнение университетом своей социальной миссии, «третьей» после образовательной и научно-исследовательской роли. В практике зарубежных вузов, где корпоративная социальная ответственность развита чрезвычайно высоко, часто выделяют несколько форм участия университета в общественной жизни, которые относят к «третьей роли» образовательного учреждения. Среди них: организация

² Например, музей истории Пермского университета обладает коллекцией античных и древнеегипетских экспонатов (более 4000 ед.хр.). Она была собрана усилиями ученых и меценатов в первые годы существования университета. Коллекция уникальна для региона и требует общих усилий по ее сохранению, изучению, а также широкой популяризации со стороны университетского руководства, ученых, музейных сотрудников, органов власти.

³ В качестве примера можно привести положение о фондово-закупочной комиссии музея Сибирского федерального университета, где обозначены основные правовые акты, которыми руководствуется ФЭК. Помимо федеральных законов и постановлений «О музейном фонде», «О государственном каталоге музейного фонда», инструкции по учету и хранению для государственных музеев, изданной еще в конце 1980-х гг. и действующей до сих пор, в положении перечислено письмо Министерства образования и науки РФ от 12 марта 2003 г. № 28-51- 181/ 16 «О деятельности музеев образовательных учреждений», посвященное статусу школьных музеев.

«социальных служб» для населения, социальных и культурных мероприятий, таких как проведение выставок и экспозиций проектов городского развития и прочих социальных проектов, организованных исследовательскими подразделениями университетов; организация учебных программ и обучающих семинаров для социально уязвимых групп населения; участие в разработке и реализации проектов экологического развития городов. К формам взаимодействия относят и предоставление доступа населению к своим ресурсам, в том числе к музеям.

Огромную роль в выполнении этой миссии играет ключевое лицо персонала музея – директор-менеджер проектной деятельности, обеспечивающий поддержку в привлечении в университет дополнительных финансовых средств. Уже признано, что директор музея должен иметь не только научно-исследовательский, преподавательский опыт, ему надлежит решать проблемы на уровне как университетских управленческих структур, так и органов власти, бизнеса, благотворительных организаций. Ему устанавливать диалог, взаимодействие с университетским и с профессиональным музейным сообществом, внедрять новые технологии в работу музея. Важным преимуществом для музейного управленца является знание иностранного языка и расширение партнерских связей с коллегами из-за рубежа⁴.

Не менее значимо наличие музейной «команды» – персонала, имеющего возможность непрерывного образования и профессионального развития; волонтеров, помощь которых оказывается незаменимой из-за кадровых ограничений и небольших финансовых ресурсов вузовских музеев, и с которыми необходимо выстраивать долгосрочные отношения.

Благодаря всему перечисленному, а также запуску поиска средств «извне» (через участие и победу в грантовых программах благотворительных фондов [3], региональных конкурсах, направленных на модернизацию музейного дела), возрастет вероятность, что руководство вуза начнет вкладывать дополнительные средства в развитие музея.

Более подробно варианты участия музея в решение задач стратегического развития образовательного учреждения рассмотрим на примере Пермского государственного национального исследовательского университета (ПГНИУ). Он первым из российских вузов включил в стратегию своего развития реализацию и развитие «третьей» роли, общественной публичной деятельности. Воплощение идеи «третьего пути» университета выражается в использовании его инфраструктуры для городского сообщества, превращение университета в центр общественных коммуникаций и публичных мероприятий, его включение в городскую медиасферу в качестве активного и авторитетного субъекта информационной деятельности.

В Пермском государственном университете существует 10 музеев, но только один из них – Музей истории Пермского университета, созданный в 1973 г., является структурным подразделением ПГНИУ. Несмотря на все труд-

⁴ Комитет университетских музеев и коллекций Международного Совета Музеев (ICOM) – UMAC (University Museums and Collections) имеет собственный сайт, где размещается вся основная информация о деятельности комитета, издание, в котором публикуются статьи об опыте работы университетских музеев по всему миру, размещенные в открытом доступе [Электронный ресурс]. URL: <http://publicus.culture.hu-berlin.de/umac/> (дата обращения: 01.10.2015).

ности, с которыми столкнулся музей в 1990-2000-е гг., среди них – не менявшаяся из-за отсутствия средств экспозиция, не соответствующие требованиям условия хранения экспонатов и т.д., музей и его сотрудники выполняли важную задачу по трансляции университетских ценностей, ознакомлению широкой аудитории с музейной коллекцией. Так, с декабря 1998 г. по апрель 2000 г. в выставочных залах Пермской художественной галереи проходила выставка «От Нила до Понта Эвксинского», построенная преимущественно на материалах фондов Музея истории университета [6]. Признание вклада музея в развитие партнерских отношений университета и музейных институций, в культурное развитие региона воплотилось в губернаторской премии в сфере культуры и искусства, которой были отмечены организаторы выставки в 1999 году. В 2006 году под авторством сотрудников музея А.С. Стабровского и И.С. Колпакова выходит учебное пособие «Утро исторической легенды», в котором культура древнего мира раскрывается через коллекции художественного фонда Музея истории университета [1]. Прикладной, учебный характер издания определил целевую аудиторию пособия – преподаватели и студенты гуманитарных специальностей, учителя и учащиеся школ, гимназий, колледжей, получившие возможность использовать результаты изучения древнеегипетской и античной коллекций музея в преподавании своих учебных курсов. За свой труд авторы получили краевую премию в сфере искусства и культуры за 2006 год.

Сегодня для реализации стратегии развития университета, особенно в преддверии его столетия (2016 г.), остро встал вопрос о необходимости модернизации музея, обновления экспозиции, изменении формата взаимодействия с университетским, городским, профессиональными сообществами. Чтобы начать модернизацию музея, было решено определить векторы развития и стратегию обновления музея в рамках разработки и реализации магистерской программы историко-политологического факультета ПГНИУ «Теория и практика прикладных исторических исследований», 2015–2017 гг. (рук. Г.А. Янковская, победитель грантового конкурса для преподавателей магистратур Благотворительного фонда В. Потанина) [7].

В основе магистерской программы лежит достаточно новая область знания, посвященная проблематике бытования истории в публичной сфере и с прикладной и с теоретической позиции. Специалисты в этой сфере владеют инструментом исторического исследования и одновременно могут адаптировать историческое знание для широкой публики. Это связано с растущим интересом средств массовой информации к истории и повышением интереса общества к музейным собраниям, местам исторической памяти и роли исторических познаний и образования в современном политическом и культурном пространстве. Магистерская программа носит ярко выраженный прикладной характер и направлена на усиление проектной активности магистрантов, которые в своих проектах будут решать конкретные проблемы развития университетского музея. Это и риск, и мощный вызов для всех участников учебной программы, готовых к успеху и провалу одновременно. Но право на ошибку – важное условие для развития профессиональных компетенций магистрантов и шанс для университетского музея.

Первым шагом в реализации этих идей стало проведение весной 2015 г. проектного семинара «Музей истории Пермского университета: векторы развития». В одной аудитории удалось собрать профессиональных музейщиков, проектировщиков, PR-специалистов, преподавателей, сотрудников, студентов и выпускников. Основной целью проведения проектного семинара стало желание привлечь внимание экспертного музейного сообщества, университетской общественности к вопросам развития Музея истории, обсудить музейные проблемы и ресурсы, имеющиеся для их решения, разработать возможные векторы развития. Семинар стал апробацией перспективных форматов взаимодействия университета и партнеров, в первую очередь музеев Пермского края. Итоговые материалы SWOT-анализа, мозгового штурма и работы в группах демонстрируют слабые и сильные стороны музея, возможности и риски, с которыми он может столкнуться, а также основные направления деятельности, требующие развития: учет и хранение, образовательные программы, научные исследования, публичная, презентационно-корпоративная деятельность, профориентационная работа.

Начавшаяся модернизация музея может быть использована для решения конкретной задачи развития университета: участие в софинансировании или привлечение дополнительных денежных средств на проведение образовательных, научных, общественно-значимых мероприятий и проектов, реализуемых университетом. Партнером в этом может стать Фонд целевого капитала Пермского университета [4].

В 2013 году для поддержки ПГНИУ, входящего в число лучших классических университетов России, был создан фонд целевого капитала. Эндаумент – это особый вид фонда, который привлекает благотворительные пожертвования и передает их в доверительное управление управляющей компании, а полученный доход использует и распределяет в пользу университета.

Для развития фонда целевого капитала Пермского университета нужны «живые» университетские кейсы, которые могут вызывать сильные эмоции и привязанность к вузу со стороны разных донорских групп. Музей истории может стать таким значимым кейсом в рамках совместной фандрайзинговой кампании в пользу университета, основанной на партнерстве музея и фонда.

Музей истории Пермского университета обладает уникальными коллекциями, является связующим звеном между всеми факультетами ПГНИУ, поскольку в своей основной деятельности отражает научную, учебно-педагогическую и общественную жизнь Пермского государственного университета за все годы его существования. Среди потенциальных доноров особое место занимают его выпускники. Музей истории может объединить эндаумент-фонд, содружество выпускников Пермского университета и способствовать поиску взаимовыгодного партнерства разных сообществ с Пермским университетом накануне его юбилея.

Использование музея в качестве кейса для публичного сбора не только позволит развить инфраструктуру по привлечению пожертвований, обновить базы благотворителей и спонсоров, но и еще больше актуализировать проблемы музеев университета, которые обладают уникальными коллекциями, но практически не представлены из-за отсутствия ресурсов в публичном пространстве. Средства, вкладываемые в целевой капитал, не изменят ситуацию в

музее моментально, но откроют новые возможности в постепенной его модернизации. Быстрым результатом партнерства станет повышенное внимание и возрастающий интерес самых разных групп и сообществ к музею истории, к самому университету, фонду целевого капитала, содружеству выпускников. Кроме того, университетский музей продемонстрирует готовность использовать современные средства коммуникации и управленческие технологии для достижения общей цели – повышение престижа университета, его конкурентоспособности и финансовой устойчивости.

Список литературы

1. Колпаков И.С., Стабровский А.С. Утро исторической легенды. Учеб. пособие. Екатеринбург, 2006. 96 с.
2. Литвина Л. Университетские музеи за рубежом – прошлое и настоящее // Обсерватория культуры: журнал-обозрение. 2005. № 2. С. 71–77.
3. Музейные программы Благотворительного фонда В. Потанина [Электронный ресурс]. URL: <http://museum.fondpotanin.ru/> (дата обращения: 01.09.2015).
4. Муравская С.В. Музеи высших учебных заведений: некоторые особенности существования // Вопр. музеологии. 2012. № 2 (6). С. 114–121.
5. Смуров А.В. Проблемы и перспективы использования потенциала вузовских музеев в профессиональном образовании и воспитании // Академ. и вузов. музеи: роль и место в науч.-образоват. процессе: материалы Всерос. науч. конф. с междунар. участием. Томск, 7–10 декабря 2008 г. / Отв. ред. Э.И. Черняк. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2009. С. 18–22.
6. Стабровский А.С. От Нила до Понта Эвксинского (из опыта работы над выставкой) // Фундамент. исслед. 2005. № 2. С. 134–135.
7. «Фонд Потанина – единственный фонд, который помогает продвижению именно магистерских программ и курсов». Интервью Г.А. Янковской [Электронный ресурс]. URL: <http://stipendia.ru/novosti/2015-10-06/8236298> (дата обращения: 01.09.2015).
8. *Managing University Museums (Education and Skills)* / Int. by M. Kelly. Paris, 2001. 187 p.

Получено 10.09.2015

References

1. Kolpakov, I.S. and Stabrovsky, A.S. (2006), *Utro istoricheskoy legendy* [The morning of the historical legend], Ekaterinburg, Russia, 96 p.
2. Litvina, L. (2005), “University museums abroad – Past and Present”, *Observatoriya kul'tury: zhurnal-obozenie*, no.5, pp. 71–77.
3. Museum Programs of the Vladimir Potanin Foundation (2015), available at: <http://museum.fondpotanin.ru/> (Accessed 1 September 2015).
4. Muravskaya, S.V. (2012), “Museums of higher education institutions: some features of existence”, *Voprosy muzeologii*, no. 2(6), pp. 114–121.

5. Smurov, A.V. (2009), "Problems and prospects of using the potential of university museums in vocational education and upbringing", in *Akademicheskie i vuzovskie muzei: rol' i mesto v nauchno-obrazovatel'nom protsesse* [Academic and university museums: role and place in academic and educational process], Izdatel'stvo Tomskogo universiteta, Tomsk, Russia, pp. 18–22.
6. Stabrovsky, A.S. (2005), "From the Nile to Euxine (from the exhibition experience)", *Fundamental'nie issledovaniya*, no. 2, pp. 134–135.
7. Yankovskaya, G. (2015), "*The Potanin Foundation is the only fund that helps in promoting master programs and courses*", [Online], available at: <http://stipendia.ru/novosti/2015-10-06/8236298> (Accessed 1 September 2015).
8. Kelly, M. (int.) (2001), *Managing University Museums (Education and Skills)*, OECD, Paris, France, 187 p.

UNIVERSITY MUSEUMS: MANAGEMENT AND DEVELOPMENT PROBLEMS

Mariy V. Romashova

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

E-mail: museumpsu@gmail.com

The essay deals with some aspects of managing and developing university museums. The author focuses on legal issues of museums' functioning and on the active inclusion of museums in the projects that use new forms of communication, technologies of partnerships and fundraising and raise the prestige, competitiveness and financial stability of universities.

Key words: university museum; management technologies; social role of the university; endowment fund; fundraising

УНИВЕРСИТЕТЫ В ПРОЦЕССЕ ДЕВОЛЮЦИИ (РЕФОРМЫ УПРАВЛЕНИЯ) В ШОТЛАНДИИ¹

В статье рассматривается позиция университетов по отношению к деволюции, процессу создания и расширения региональной автономии в Шотландии. Автор характеризует роль университетских экспертных сообществ в анализе эволюции, определении направлений и пределов ее развития. Особое внимание уделяется дискуссии по поводу референдума о независимости Шотландии в 2014 году. Автор считает, что шотландские университеты на рубеже XX–XXI веков выступают в качестве драйверов деволюции во всем, что касается увеличения полномочий и ресурсов региональных властей, но проявляют сдержанность тогда, когда стабильность системы подвергается угрозе.

Ключевые слова: деволюция; Шотландия; университеты; расширение полномочий региональных органов власти; экспертные сообщества

Термин «деволюция» вошел в обиход (общественно-политический, и научный) для обозначения передачи части полномочий центрального правительства региональным органам власти (создания административной автономии) из опыта Великобритании, постепенно продвигающейся в результате процесса деволюции рубежа XX–XXI вв. от унитарного к федеративному государству. Шотландский исследователь деволюции в Великобритании Вернон Богданор насчитал десять попыток добиться деволюции в Шотландии и Ирландии, начиная с 1886 г. – 1886, 1893, 1912, 1920, 1973, 1982, 1976, 1978, 1979, 1997 гг. [7]. В трех частях Соединенного Королевства – Шотландии, Уэльсе и Северной Ирландии – деволюция осуществляется разными темпами и по разным моделям. В последние годы все настойчивее ставится вопрос о том, что и Англия как часть Великобритании должна быть включена в этот процесс.

Несомненным застрельщиком и лидером британской деволюции является Шотландия. Созданная в 1934 г. в результате слияния Национальной партии Шотландии и Шотландской партии Шотландская национальная партия провозгласила своей целью «самоуправление для Шотландии на такой основе, которая позволила бы Шотландии стать равным партнером Англии, чтобы развивать все возможности национальной жизни». Для этого требуется учреждение в Шотландии парламента, который будет осуществлять высшую административную власть; равноправие Шотландии с Англией в ведении имперских дел; совместное с Англией решение таких вопросов, как оборона, внешняя и таможенная политика [1]. За прошедшие десятилетия партия прошла путь от аутсайдера до лидера регионального и одного из лидеров общенационального политического процесса, а Шотландия продвинулась сначала к культурной,

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке гранта РГНФ-ц №13-03-00060 «Университет и сообщество: европейский опыт и российские практики».

а потом и к административной автономии. Деволюции в Шотландии посвящено множество работ [13; 2; 19]. Как правило, в поле зрения исследователей оказываются политические партии, лидеры, группы давления. Между тем немаловажное значение для процесса деволюции и определения места Шотландии в британской и европейской системе координат имеет позиция экспертного сообщества, сосредоточенного, в частности, в шотландских университетах. Цель данной статьи – выяснить позицию университета как социального института и академического сообщества по отношению к дальнейшей деволюции и перспективам независимости Шотландии.

Университеты в современном мире все чаще становятся объектом анализа не только с точки зрения их образовательной и научной миссий, но и в плане того, как они выстраивают свои отношения с региональным сообществом [9].

Шотландцы традиционно гордятся своими университетами: самый старый из них, университет Сент-Эндрюс, был открыт в 1411 г., уступая по древности только Оксфорду и Кембриджу. Сент-Эндрюс, университет Глазго (1451 г.), университет Абердина (1495 г.) и университет Эдинбурга (1583 г.) сформировали шотландскую систему высшего образования, более демократичную, гибкую и открытую, чем английская. Исследователи отмечают, что эти университеты были созданы для менее привилегированных, по сравнению с английскими, социальных слоев с невысокой платой за обучение. В настоящее время в Шотландии насчитывается 19 университетов, многие из которых являются университетами мирового уровня. Одним из показателей такого уровня служит количество нобелевских лауреатов: так, университет Глазго имеет семь лауреатов, Абердинский университет – пять [3]. Важной чертой современной шотландской системы высшего образования считается ее гибкость. Срок обучения на программах первого высшего образования оставляет четыре года, в отличие от трех лет в Англии. Университеты сочетают функции хранителей шотландских традиций и создателей новаций. В 1960–70-е годы процесс массовизации высшего образования охватил и Шотландию, в результате чего увеличилась численность студентов как из Шотландии, так и из других частей Соединенного Королевства.

Это происходило на фоне резкой активизации движения за деволюцию. Передачу значительной части полномочий от центральной власти региону поддержали либералы, лейбористы раскололись по этому вопросу (при этом большинство членов Британского Конгресса тред-юнионов поддержало деволюцию). Шотландская рабочая партия высказалась за создание независимого парламента на федеральных началах (их заявление было опубликовано в «Морнинг Стар»), активно поддерживали билль коммунисты. Консерваторы и голосовали, и выступали против деволюции. «Таймс» в номере от 14 марта 1977 г. отмечала сложное положение шотландских консерваторов, которые были вынуждены разрываться между партийной лояльностью и «боязнью прослыть проанглийским элементом, не имеющим национальных корней».

Что же касается позиции университетов, то в конце 1970-х гг. они оказались одной из немногих институций в Шотландии, которые не поддерживали деволюцию. Исследователи объясняют это двумя комплексами причин: изменением состава преподавателей и сотрудников вследствие англоизации

как эффекта массовизации высшего образования и финансовыми – опасением, что деволюция приведет к уменьшению финансирования шотландских университетов [8].

Как известно, на референдуме 1 марта 1979 г. «за» высказались 32% участников (вместо 40%, требуемых согласно биллю) [7]. Лишь после победы лейбористов на выборах 1 мая 1997 г. было принято решение о проведении референдума в Шотландии 11 сентября 1997 г. К тому времени настроение в вузах изменилось радикальным образом вследствие политики консерваторов, прежде всего Маргарет Тэтчер, ее «холодной войны» с университетами. Известно резко негативное отношение Тэтчер к деволюции. Шотландцы считали, что “железную леди” характеризует пренебрежительное отношение к Шотландии в целом. Это дало дополнительный толчок борьбе за деволюцию. Именно в таком ключе можно трактовать слова недавнего лидера Шотландской национальной партии Алекса Салмонда, что тэтчеризм способствовал «зачатию шотландского парламента» [17]. Настроения шотландцев стали антитэтчеристскими и антиконсервативными. Недавно были опубликованы результаты исследования, проведенного учеными университетов Глазго и Эдинбурга совместно с Даремским университетом, согласно которым ежегодно жертвами политики Тэтчер становились 2,5 тысячи человек. В результате действий Тэтчер усугубилось имущественное расслоение в обществе. Если в 1978 г. самые богатые британцы, которые составляли 0,01 процента населения, получали в 28 раз больше, чем среднестатистический житель страны, то в 1990 г. они стали получать в 70 раз больше. Количество бедных в Великобритании за период с 1975 по 1985 год увеличилось почти в два раза [21].

Победа лейбористов под руководством Тони Блэра стимулировала продвижение к деволюции. В 1997 году был проведен референдум, явка на референдум составила 60,2%. 74,3% участников референдума согласились с тем, что должен быть создан Шотландский парламент, 25,7% возражали против этого. Таким образом, в целом 44,7% шотландского электората высказались за деволюцию [7]. Шотландский парламент был торжественно открыт в старинном квартале Холируд Эдинбурга, где заседал парламент до подписания Унии 1707 года. С тех пор применительно к шотландскому парламенту используется понятие “Холируд” в противопоставлении Вестминстеру, парламенту Британии.

Согласно биллю 1998 г. были разделены сферы деятельности шотландского парламента и Вестминстера. Шотландскому парламенту была передана власть в таких сферах, как экономическое развитие, образование и обучение, сельское и рыбное хозяйство, защита окружающей среды, здравоохранение, жилищное строительство, промышленность, местное самоуправление, спорт, культура, туризм, транспорт, социальные службы [14]. Самостоятельный закон об образовании появился в Шотландии в 2000 г. (Education and Training (Scotland) Act 2000), затем были приняты: Закон о поддержке студентов (2001 г.) (Education (Graduate Endowment and Student Support) (Scotland) Act 2001); Закон о дополнительной поддержке образования (2004 г.); Закон о дальнейшем и высшем образовании (2005 г.). Шотландский совет по финансированию высшего образования стал одним из важных инструментов поддержки и управления университетами. Шотландское агентство поддержки студен-

тов ведаёт грантами, покрывающими расходы на обучение, что привлекает в Шотландию английских, валлийских и североирландских выпускников.

Однако деволюция представляет собой не статичное состояние, а процесс. В марте 2008 г. по решению лейбористов, консерваторов и либерал-демократов, имеющих большинство в Парламенте Шотландии, была создана Комиссия по деволюции в Шотландии (Комиссия Кэлмана) (Commission on Scottish Devolution или Calman Commission), целью которой стали мониторинг обеспечения Акта о Шотландии 1998 года и подготовка рекомендаций по новому законопроекту. Эти рекомендации легли в основу Акта о Шотландии 2012 года, расширившего перечень полномочий шотландских региональных органов власти, куда вошли, к примеру, право заимствования, контроль над установкой скоростных ограничений и регулирование владения пневматическим оружием [22]. По инициативе ШНП в Акте о Шотландии 2012 г. изменено название правительства – с Шотландского органа исполнительной власти на Шотландское правительство.

Правительство занимается текущим исполнением решений Парламента в сферах его компетенции и ежегодно распоряжается бюджетом порядка 30 млрд фунтов [23] (со времени учреждения данного органа его бюджет вырос на 10 млрд фунтов, что также свидетельствует о повышении значения шотландских региональных властей). Правительство было коалиционным, поскольку Шотландская национальная партия не могла получить большинства голосов до 2011 г. Сразу после победы 2011 года ШНП поставила вопрос о подготовке и проведении референдума о независимости Шотландии. Договор об условиях референдума был подписан 15 октября 2012 г., 30 мая 2014 г. дан официальный старт агитационной кампании.

Университеты Шотландии приняли участие в этом процессе, прежде всего, в качестве аналитических центров и публичных дискуссионных площадок, как в режиме онлайн, так и оффлайн. Так, на базе платформы университета Глазго был открыт специальный ресурс бывшего премьера Гордона Брауна, несколько ресурсов созданы на базе Эдинбургского университета. Специальные ресурсы, посвященные обсуждению будущего Шотландии и возможных эффектов от выхода Шотландии из состава Соединенного Королевства, содержали материалы в части мнений представителей разных политических партий, общественных и гражданских активистов, деятелей культуры. Дэвид Мэтьюс рассмотрел позицию университетов и их преподавателей по вопросу о независимости. По его мнению, для 4 университетов Шотландии – Сэнт Эндрю, Эдинбурга, Глазго и Абердина – независимость Шотландии означала бы возвращение к истокам, историческим корням, поскольку они были созданы еще в период до Унии. Надежды на новую политику в области высшего образования в независимой Шотландии были связаны также с принципом доступа – бесплатное образование для всех. В то же время он привел и контраргументы, которые выдвигали противники независимости: в независимой Шотландии произойдет усиление контроля государственной власти над университетами; будет стимулировано укрупнение вузов, где менеджеры станут играть основную роль; по мере того как от внешних стейкхолдеров центр тяжести будет смещен к внутренним, возрастут проблемы с финансированием [6].

Важный аргумент, который использовался в дискуссии, – членство в ЕС. Университетское руководство беспокоило усиление позиций UKIP (Партии за независимость, выход из ЕС) и антиевропейские настроения в Англии, в контексте чего независимость Шотландии рассматривается как сохранение возможности получать финансирование на исследования от Европейского союза: с 2007 г. Шотландия получила на эти цели более 500 млн евро.

Дискуссия проходила далеко не всегда корректно, поэтому многие профессора опасались открыто высказываться в пользу независимости. Одна преподавательница университета разместила на своей страничке аргументы в пользу сохранения единства и сразу получила письма оскорбительного характера с требованием «убираться в свою Англию». Другие преподаватели высказывали опасения, что могут потерять место в случае выражения своей позиции по вопросу о независимости Шотландии [6].

Правда, некоторые университетские преподаватели ставили вопрос не только в плане управления Шотландией, но и в отношении модели управления университетами. Так, профессор университета Глазго Уилли Моли, специалист по эпохе Возрождения, убежден, что независимость позволит шотландским университетам порвать с так называемой «корпоративной этикой», которая, как червь, подтачивает высшее образование. Под «корпоративной этикой» он подразумевает модель целеориентированного и контролируемого менеджментом образования, которая существенно ограничивает свободу ученых. Отказ от такой модели даст больше свободы ученым, чем администраторам. В 2012 году комитет, уполномоченный шотландским правительством и возглавляемый ректором университета Роберта Гордона в Абердине Фердинандом фон Прондзински, подготовил серию радикальных предложений по реформе высшего образования, включавших выборность управляющих университетами органов, 40%-ную квоту для женщин в этих органах, замораживание жалования ректоров. Моли называет эти предложения проявлением «нового этоса», который может превалировать в университетах современной Шотландии. При том, что большинство университетов стремились продемонстрировать нейтральную позицию по вопросу о референдуме, а руководство их хранило молчание, фон Прондзински представлял собой исключение, мотивировав свое «да» независимости заботой об этосе и культуре. Однако и сторонники, и противники отмечали наличие общих проблем в управлении вузами: продвижения маркетинга, разрушения идеалов свободного образования и социальной демократии, ощущения, что ими управляет какая-то удаленная элита [6].

18 сентября 2014 года после бурной избирательной кампании 55,3% респондентов решили, что Шотландия должна остаться в составе Великобритании. Явка составила 84,5%. Патрик МакГи, профессор и вице-канцлер университета Болтона, в статье «Ключевая роль университетов в деволюции», опубликованной в «Гардиан» 24 сентября 2014 г., очень эмоционально описывал свое впечатление от результатов референдума о независимости Шотландии. Его беспокоило, как 19 шотландских университетов будут включены в дебаты и консультации после референдума; не повысится ли плата за обучение (в Шотландии – 1820 фунтов, в то время как в Англии – 9000). Он выразил

уверенность в том, что шотландские университеты должны повысить не только свое участие, но и его представленность для широкой публики в качестве важных двигателей шотландской экономики. Он приводил примеры, свидетельствующие о различии позиций ректоров и проректоров университетов по вопросу о независимости Шотландии. Причем почва для разногласий одна и та же – финансирование высшего образования, гранты профессорам и др. Для одних очевидно, что только в рамках Соединенного Королевства возможно если не идеальное, то достаточное финансирование, в то время как другие убеждены, что в независимой Шотландии у университетов будет значительно больше возможностей. МакГи считает основным вопросом не то, как деволуция повлияла на университеты, а как университеты повлияли на деволуцию. И не только в Шотландии. На его взгляд, повсеместно вузы и их экспертные сообщества должны усилить свою роль во всяком демократическом процессе и установлении.

После референдума была создана комиссия Смита, которая в течение нескольких месяцев работала над рекомендациями по новым мерам деволуции, как в области налогообложения, так и социального обеспечения. Университеты Шотландии подготовили предложения по развертыванию деволуции и представили их комиссии Смита. В этих предложениях указано на важную роль сектора высшего образования для большего процветания Шотландии в составе Соединенного Королевства. В документе подчеркивается, что университеты сохраняли нейтральную позицию по отношению к референдуму. Теперь же, когда электорат сделал свой выбор, можно продвигаться дальше. В предложениях приводится убедительная статистика, доказывающая экономический эффект от деятельности университетов. В качестве специального раздела была выделена социальная справедливость. Эксперты выразили убежденность в необходимости создавать стимулы для того, чтобы молодежь поступала в университеты. Демографическая проблема в Шотландии стоит острее, чем в других частях Соединенного Королевства: с 1971 по 2012 год только 1,5% прироста населения по сравнению с 15% в стране в целом. По этой причине и отношение к мигрантам в Шотландии более спокойное, хотя их приток значительно возрос. Существенное место в документе отведено вопросам реформирования социального обеспечения. Прежде всего в отношении малообеспеченных слоев населения, так как предполагается сформулировать единый универсальный кредит (Universal Credit) на основе существующих шести социальных пособий. Особенно это касается отмены специального пособия на оплату жилья (Housing Benefit), что беспокоило авторов документа как в общем социальном контексте, так и в связи с тем, что подобное решение может повлиять на готовность молодых людей остаться в Шотландии [24].

Итоги работы комиссии Смита были опубликованы в докладе 27 ноября 2014 г. С точки зрения социального обеспечения, в отчете речь идет о возможности для парламента Шотландии формировать программы в указанной сфере и определять размеры расходов на каждую из них, а также о передаче Шотландии полномочий по определению политического курса в области социального обеспечения пожилых людей, людей с ограниченными возможностями, больных и других групп населения.

Анализ учеными ситуации после референдума, новых перспектив, отчета комиссии Смита и др. осуществляется не только в типичной академической манере и среде, но и на платформах, доступных широкому пользователю [15]. Созданный в 2013 г. Центр конституционных изменений объединяет ученых нескольких шотландских университетов, которые работают над анализом процесса деволюции и информированием широкой публики о дебатах. Центр публикует аналитические материалы и мнения экспертов по таким вопросам, как управление и конституция, экономика, политическое поведение, социальное обеспечение [10].

Это особенно актуально, потому что процесс развития деволюции продолжается. Распространенным даже стало выражение «революция деволюции». К январю 2015 г. на основе предложенных комиссией рекомендаций был подготовлен проект поправок для внесения в Акт о Шотландии под общим названием «Шотландия в составе Соединенного Королевства – долговременное решение».

Новый этап согласования дополнительных полномочий Холируда начался после всеобщих выборов в мае 2015 г., в результате которых ШНП получила 56 мандатов в Палате общин из 59 возможных, став третьей партией в Вестминстере. В июне 2015 г. в Палату общин был внесен на рассмотрение Билль о Шотландии 2015–2016 гг., который предполагает наделение Холируда полномочиями установления пороговых ставок на подоходный налог, а также правом устанавливать размер социальных выплат в Шотландии.

Поскольку вопрос о независимости временно отложен, острота политического противостояния не столь велика и университеты менее стеснены в определении своей позиции. Как показывает анализ, шотландские университеты на рубеже XX–XXI вв. выступают в качестве драйверов деволюции во всем, что касается увеличения полномочий и ресурсов региональных властей, но проявляют сдержанность тогда, когда стабильность системы подвергается угрозе. Можно сказать, что их лозунг «Деволюция без революции».

Список литературы

1. Громыко Ал.А. Шотландия: становление автономной партийно-политической системы // Между сепаратизмом и автономией. Региональные и этнические партии в европейской политике / отв. ред. В.Я. Швейцер. М.: Огни ТД, 2006.
2. Дилеммы Британии: поиск путей развития / под ред. Ал.А. Громыко (отв. ред.), Е.В. Ананьевой. М.: Весь мир, 2014.
3. Плаксина Н.В. Миссия университета в системе высшего образования Великобритании // Проблемы соврем. образования. 2015. № 3. С. 24–31.
4. Фадеева Л.А., Пунина К.А. Университет в региональной публичной политике: российские практики в сравнительной перспективе // Полит. наука. 2015. № 3. С. 22–31.
5. Фадеева Л.А. Университеты как субъекты конструирования европейской идентичности // Человек. Сообщество. Управление. 2014. № 3. С. 150–160.

6. *Bateman P.* What Might Independence Mean for Scotland's Universities? [Электронный ресурс]. URL: <https://www.timeshighereducation.com/features/what-might-independence-mean-for-scotlands-universities/2013795.article> (дата обращения: 03.08.2015).
7. *Bogdanor V.* Devolution in the United Kingdom. Oxford: Oxford University Press, 2001.
8. *Bryce T.G.K., Humes W.M.* Scottish Education: Post-devolution. Edinburg: Edinburg University Press, 2006.
9. *Charles D.R.* Universities and Engagement with Cities, Regions and Local Communities // Rebalancing the Social and Economic: Learning, Partnership and Place. Leicester: National Institute of Adult Continuing Education, 2005.
10. *Charlie J.* The Future of the UK and Scotland [Электронный ресурс]. URL: <http://www.centreonconstitutionalchange.ac.uk/centre> (дата обращения: 03.08.2015).
11. *Collini S.* What Universities For? London: Penguin, 2012.
12. *Dardanelli P.* Between Two Unions. Europeanization and Scottish Devolution. Manchester: Manchester University Press, 2005.
13. *Denver D., Mitchell J.* Scotland Decides. The Devolution Issue and the 1997 Scottish Referendum. London: Routledge, 2000.
14. *Devolution of powers to Scotland, Wales and Northern Ireland* [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gov.uk/devolution-of-powers-to-scotland-wales-and-northern-ireland> (дата обращения: 03.08.2015).
15. *Keating M.* Scotland's European Challenge [Электронный ресурс]. URL: <http://www.centreonconstitutionalchange.ac.uk/blog/scotlands-european-challenge> (дата обращения: 15.08.2015).
16. *Keating M.* The Government of Scotland: Policy-making after Devolution. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2010.
17. *Massie A.* Margaret Thatcher and Scotland: History of Mutual Incomprehension. Spectator [Электронный ресурс]. URL: <http://blogs.new.spectator.co.uk/2013/04/margaret-thatcher-and-scotland-a-story-of-mutual-incomprehension/> (дата обращения: 15.08.2015).
18. *McCrone D., Bechhofer F.* Understanding National Identity. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.
19. *McGarvey N.* Devolution in Scotland: Change and Continuity // Devolution, Regionalism and Regional Development: the UK Experience / ed. by N. McGarvey, J. Bradbury. London: Routledge, 2008.
20. *Nixon J.* Higher Education and the Public Good: Imagining the University. London: Continuum, 2011.
21. *Scott-Samuel A., Bamba C., Collins C., Hunter D. J., McCartney G., Smith K.* The Impact of Thatcherism on Health and Well-Being in Britain // International Journal of Health Services. 2014. Vol. 44, № 1. P. 53–71.
22. *Scotland Act 2012* [Электронный ресурс]. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/11/contents/enacted> (дата обращения: 03.08.2015).
23. *Scottish Budget Draft Budget 2014–2015* [Электронный ресурс]. URL: <http://www.scotland.gov.uk/Publications/2013/09/9971/2> (дата обращения: 15.08.2015).
24. *Universities Scotland: Submission to the Smith Commission* [Электронный ресурс]. URL: <http://www.universities-scotland.ac.uk/uploads/Universi->

ties%20Scotland%202029%20Oct%2014%20-%20Smith%20Commission%20Submission.pdf (дата обращения: 03.08.2015).

Получено 30.08.2015

References

1. Gromyko, A.I.A. (2006), "Scotland: the establishment of autonomous political party system", in Shvejser, V.Ya. (ed.), *Mezhdru separatizmom i avtonomiej. Regional'nye i jetnicheskie partii v evropejskoj politike* [Between separatism and autonomy. Regional and ethnic parties in European politics], Ogni TD, Moscow, Russia.
2. Gromyko, A.I.A. and Anan'eva, E.V. (ed.) (2014), *Dilemmy Britanii. Poisk putej razvitija* [Dilemmas of Britain. The search for ways of development], Ves' mir, Moscow, Russia.
3. Plaksina, N.V. (2015), "The mission of the University in the higher education system of Great Britain", *Problems of modern education*, no. 3, pp. 24–31.
4. Fadeeva, L.A. and Punina, K.A. (2015), "University in regional public policy: Russian practice in comparative perspective", *Political science*, no. 3, pp. 150–160.
5. Fadeeva, L.A. (2014), "Universities as actors of the construction of European identity", *Human. Community. Management*, no. 3, pp. 22–31.
6. Bateman, P. (2014), *What Might Independence Mean for Scotland's Universities?*, [Online], available at: <https://www.timeshighereducation.com/features/what-might-independence-mean-for-scotlands-universities/2013795.article> (Accessed 3 August 2015).
7. Bogdanor, V. (2001), *Devolution in the United Kingdom*, Oxford University Press, Oxford, UK.
8. Bryce, T.G.K. and Humes, W.M. (2006), *Scottish Education: Post-devolution*, Edinburg University Press, Edinburg, Scotland.
9. Charles, D.R. (2005) "Universities and engagement with cities, regions and local communities", in Duke, C., Osborne, M. and Wilson, B. (ed.), *Rebalancing the Social and Economic: Learning, Partnership and Place*, National Institute of Adult Continuing Education, Leicester, UK.
10. Charlie, J. (2015), *The Future of the UK and Scotland*, [Online], available at: <http://www.centreonconstitutionalchange.ac.uk/centre> (Accessed 3 August 2015).
11. Collini, S. (2012), *What Universities For?*, Penguin, London, UK.
12. Dardanelli, P. (2005), *Between Two Unions. Europeanization and Scottish Devolution*, Manchester University Press, Manchester, UK.
13. Denver, D. and Mitchell, J. (2000), *Scotland Decides. The Devolution Issue and the 1997 Scottish Referendum*, Routledge, London, UK.
14. Gov.uk (2013), "Devolution of Powers to Scotland, Wales and Northern Ireland", available at: <https://www.gov.uk/devolution-of-powers-to-scotland-wales-and-northern-ireland> (Accessed 3 August 2015).
15. Keating, M. (2015), *Scotland's European Challenge*, [Online], available at: <http://www.centreonconstitutionalchange.ac.uk/blog/scotlands-european-challenge> (Accessed 15 August 2015).

16. Keating, M. (2010), *The Government of Scotland: Policy-making after Devolution*, Edinburgh University Press, Edinburgh, Scotland.
17. Massie, A. (2013), *Margaret Thatcher and Scotland: History of Mutual Incomprehension*. *Spectator*, [Online], available at <http://blogs.new.spectator.co.uk/2013/04/margaret-thatcher-and-scotland-a-story-of-mutual-incomprehension/> (Accessed 15 August 2015).
18. McCrone, D. and Bechhofer, F. (2015), *Understanding National Identity*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
19. McGarvey, N. (2008), Devolution in Scotland: Change and Continuity, in McGarvey, N. and Bradbury, J. (ed.), *Devolution, Regionalism and Regional Development: the UK Experience*, Routledge, London, UK.
20. Nixon, J. (2011), *Higher Education and the Public Good: Imagining the University*, Continuum, London, UK.
21. Scott-Samuel, A., Bamba, C., Collins, C., Hunter, D. J., McCartney, G. and Smith, K. (2014), "The Impact of Thatcherism on Health and Well-Being in Britain", *International Journal of Health Services*, vol. 44, no. 1, pp. 53–71.
22. The official home of UK legislation (2012), "Scotland Act 2012", available at: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/11/contents/enacted> (Accessed 3 August 2015).
23. The Scottish Government (2014), "Scottish Budget Draft Budget 2014–15", available at: <http://www.scotland.gov.uk/Publications/2013/09/9971/2> (Accessed 15 August 2015).
24. Universities Scotland (2014), "Universities Scotland: Submission to the Smith Commission", available at: <http://www.universities-scotland.ac.uk/uploads/Universities%20Scotland%2029%20Oct%2014%20-%20Smith%20Commission%20Submission.pdf> (Accessed 3 August 2015).

UNIVERSITIES AND DEVOLUTION (REFORMS OF GOVERNANCE) IN SCOTLAND

Lyubov A. Fadeeva

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

E-mail: lafadeeva2007@yandex.ru

The article is devoted to the attitude and the role of universities regarding the process of devolution in Scotland. The author characterizes the significance of universities' expert communities in their analysis of the perspectives and borders of devolution. The discussions before and after Scottish Independence Referendum-2014 are studied. The author considers that the Scottish universities at the turn of XX-XXI centuries are drivers of devolution in contemporary Scotland with their proposals to widen resources of regional powers but they choose "evolutionary devolution" without break of political system.

Key words: devolution; Scotland; universities; widening of regional authorities resources; expert communities

CONTENTS

I. ISSUES IN HUMAN POTENTIAL DEVELOPMENT MANAGEMENT	
Blus' P.I., Vagina A.V. Society Informatization as a Factor of Improvement of Life Quality	5
Nikolaeva M.A. Concerning Professional Training of Personnel for Public Service: Challenges of New Reality	19
II. ECONOMIC POLICY AND ECONOMIC DEVELOPMENT MANAGEMENT	
Romodina I.V., Silin M.V., Merzlov I.Yu. An Institutional Environment of Public-private Partnership: Practices of Perm Krai	28
Zueva E.L., Khovaev S.Yu. Perspectives of Social Entrepreneurship Development in Russian Context	46
Pinkovetskaia Yu.S. Small-Scale Entrepreneurship in Russia: Basic Types of Economic Activity	60
Zagorodnova E.P., Khvorostukhina O.V. Project Management Maturity Evaluation in Regulating its Processes in Construction Companies	76
III. LOCAL SELF-GOVERNMENT AND DEVELOPMENT OF TERRITORIES	
Magdanov P.V. The Problems of Strategic Planning in Municipalities	91
IV. FOREIGN EXPERIENCE OF STATE MANAGEMENT AND INTERNATIONAL RELATIONS	
Kapoguzov E.A., Kabizhan N.N. Methodological Aspects for Evaluation the Quality and Performance of Public Administration in Context of Reforms in Russia and Kazakhstan	99
Sharkov A.V. The Social Function of Chinese State VII – Beg. XX Century	113

V. DEPARTMENT	
Romashova M.V. University Museums: Management and Development Problems	129
Fadeeva L.A. Universities and Devolution (Reforms of Governance) in Scotland	137
RULES FOR AUTHORS	149

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.

Научное издание

ARS ADMINISTRANDI (Искусство управления)

2015. № 3

Редактор *Л.В. Хлебникова*

Корректоры *А.А. Урасова, А.С. Ивонин*

Компьютерная верстка *И.Р. Березина, Н.С. Кнутовой*

Дата выхода в свет 30.09.2015. Формат 70х100 1/16.

Усл. печ. л. 12,35. Тираж 500 экз. Заказ № 97829.

Редакция научного журнала «Ars Administrandi» («Искусство управления»)

614990, Пермь, ул. Букирева, 15

Тел. (342) 2396830

ars-administrandi.com

E-mail: arsadmag@yandex.ru

Редакционно-издательский отдел

Пермского государственного национального исследовательского университета

614990, Пермь, ул. Букирева, 15

Отпечатано в ООО «АСТЕР ДИДЖИТАЛ»

614000, г. Пермь, ул. Пушкина, 50

тел. (342) 206-06-86

Распространяется бесплатно и по подписке