

Сборник статей молодых ученых ФГиМУ НИУ-ВШЭ

# СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

Выпуск 6

УДК 351/354(470+571)(082)

ББК 66.3(2Рос),12я43

С56

**Совершенствование публичного управления в России**, Вып. 6 : [сб. ст.]  
/ под ред. А. Г. Барабашева. – М. : Новый хронограф, 2012. – 272с. – ISBN  
978-5-94881-207-6.

И. Барабашев, А. Гл., ред.

Сборник представляет результаты исследований, проводимых молодыми учеными факультета государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ. Настоящее, шестое издание сборника обладает двумя особенностями, принципиально отличающими его от предшествующих сборников: во-первых, оно составлено по итогам работы научного исследовательского семинара для магистров. В результате сборник характеризуется высокой степенью взаимосвязи статей, имеет целостный характер. Во-вторых, при отборе в сборник приоритет отдавался статьям, в которых присутствуют совершенно новые идеи, поскольку технологии обоснования идей — то, что приходит с опытом исследовательской работы — могут совершенствоваться, а генерирование идей, как свидетельствуют исследования методологии науки, наиболее развито именно на стадии начального, не отягощенного стереотипами, профессионализма.

Сборник интересен для широких кругов читателей, следящих за новыми тенденциями развития теории государственного и муниципального управления.

Агентство СІР РГБ

ISBN 978-5-94881-207-6.

© ФГиМУ НИУ-ВШЭ, 2012

© Издательство «Новый Хронограф», 2012

---

# СОДЕРЖАНИЕ

## **Предисловие главного редактора**

*Барабашев А.Г.* О технологиях коллективной исследовательской работы ..... 5

## **Введение**

*Чекин М.А., Барабашев А.Г., Петров А.С., Кортава Р.И.*  
Предпочтения магистров ГиМУ НИУ ВШЭ:  
молодежь во власти и в аналитике..... 15

## **Раздел 1**

### **СТРАТЕГИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВА И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА**

*Москалев А.В., Илли Д.А., Шардакова Е.Ю.* Национальная  
информационная политика: архитектура и механизмы ..... 25

*Мухутдинов К.С.* Сценарии понижения гражданских  
волнений после выборов президента Российской  
Федерации в марте 2012 года ..... 39

*Тренина А.Н.* Волонтерство (добровольчество)  
как инструмент молодежной политики ..... 48

## **Раздел 2**

### **ГОСУДАРСТВО, БИЗНЕС И ОБЩЕСТВЕННОЕ БЛАГО**

*Горбунова М.А., Максимова И.Г., Шилина Е.Ю.*  
Социокультурные тренды динамики соотношения  
доходов и расходов..... 61

*Буранова Ю.Н.* Возможности бизнеса как генератора  
общественных благ..... 73

*Лукина С.А.* Государственные услуги: искаженная  
реальность или смешение понятий и сути явлений..... 83

*Земченкова Т.С.* Законодательное регулирование сферы  
government relations как возможность формирования  
института легального Лоббизма..... 92

*Галиева Р.Д.* Роль социального партнерства в оптимизации  
взаимодействия высшего образования и рынка труда ..... 102

## **Раздел 3**

### **УПРАВЛЕНИЕ, ОРИЕНТИРОВАННОЕ НА РЕЗУЛЬТАТ**

*Емец М.А.* О целесообразности отмены института  
государственных заказчиков-координаторов  
федеральных целевых программ России ..... 111

<i>Кокарев А.И.</i> Формирование систем внутреннего контроля в секторе государственного управления Российской Федерации.....	125
<i>Гладышева Я.С.</i> Способы организации маркетинговых стратегий городов .....	135

#### **Раздел 4**

##### **УПРАВЛЕНИЕ КАДРАМИ И ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ**

<i>Гармаева Е.О.</i> Критерии отбора кадров. Опыт Сингапура.....	147
<i>Соболев Н.А.</i> Возможности повышения эффективности государственной службы России с помощью рефлексивных механизмов.....	156
<i>Минаева Ю.Д.</i> Неэффективность функционирования современной системы муниципальной службы РФ.....	167
<i>Парфентьев М.В. Решетникова Д.С.</i> Возможный механизм нематериального стимулирования государственных гражданских служащих федеральных органов исполнительной власти .....	175

#### **Раздел 5**

##### **УПРАВЛЕНИЕ В ЗДРАВООХРАНЕНИИ**

<i>Терентьева С.В.</i> Сравнительный анализ моделей финансирования здравоохранения развитых стран.....	191
<i>Букатов Е.Б., Ефимов П.Ю., Гурова А.А., Червакова Е.Л., Петухова Е.С.</i> Клиентоориентированный подход в системе здравоохранения: элементы, технологии .....	205
<i>Починина А., Чагаева Т.В.</i> Управление инновациями в здравоохранении: проблемы и пути решения.....	217
<i>Гончарова Т.А.</i> Карьерная ориентация и трудовые ожидания медицинского персонала в здравоохранении России .....	226

#### **Раздел 6**

##### **РОЛЬ ГОСУДАРСТВА В ОБЕСПЕЧЕНИИ**

##### **ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ .....**

<i>Имашев М.М., Кокорнов Д.О., Перов Л.И., Поликарпова С.Р.</i> Грозит ли инновационное развитие России?.....	239
<i>Зарипов И.И., Локтев Н.П., Нуждина М.С., Макарычева С.С., Семенов А.Н.</i> Развитие инновационной сферы в условиях международной конкуренции и сотрудничества .....	250
<i>Чайка А.Н.</i> Структурно-функциональный анализ системы управления устойчивым развитием (гидрометеорология и мониторинг окружающей среды).....	261

---

## Предисловие главного редактора

*Барабашев А.Г., профессор ФГиМУ НИУ ВШЭ*

### О ТЕХНОЛОГИЯХ КОЛЛЕКТИВНОЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ РАБОТЫ

Организация исследовательской работы магистров признана в НИУ ВШЭ приоритетным направлением образовательного процесса. У студентов магистратуры должны формироваться *навыки исследовательской работы*. Это означает, что в учебных курсах, в читаемых дисциплинах, обязан присутствовать исследовательский компонент. С учетом этого компонента следует строить учебные планы, подбирать преподавательский состав, закладывать комплексные профессиональные компетенции.

В связи с потребностью формирования навыков исследовательской работы, возникает несколько сложных задач обеспечения учебного процесса в магистратуре:

1. Преподаватели, ведущие занятия у магистров, должны активно заниматься научной деятельностью, владеть методами проведения разных типов исследований (особо следует отметить необходимость привития студентам навыков «полевых» исследований), регулярно публиковаться в научных изданиях, придерживающихся высоких требований к оценке качества предоставляемых материалов.

2. Преподаватели должны уметь донести до студентов свои исследовательские навыки, применять для этого методы развития и поощрения креативного аналитического мышления. В занятиях необходимо использовать такие инструменты как коллективные мозговые штурмы, критические обсуждения, проблемные сессии и т. д. Эти инструменты в «регулярных» учебных курсах, в обычных условиях преподавания не востребованы.

3. Студенты во взаимодействии с преподавателем должны развивать навыки исследовательского критического мышления, которое

отличается от простого воспроизведения усвоенных знаний. Студенты должны уметь, так сказать, «не соглашаться» с преподавателем, находить новые идеи и конструктивно критиковать идеи, предлагаемые преподавателем. «Обычный» образовательный процесс такого взаимодействия студентов и преподавателя не подразумевает.

4. Должны быть разработаны инновационные механизмы оценки качества исследовательских навыков студентов, поскольку стандартные зачетно-экзаменационные формы оценки, включая тестирование уровня усвоения знаний, не подходят в качестве инструмента оценки уровня научной креативности.

В рамках компетентностного подхода, исследовательские навыки рассматриваются как часть профессиональных компетенций. Исследовательские навыки относятся к *аналитическим компетенциям*, включающим в себя *навыки* ориентации в дисциплинарном информационном пространстве, *умения* выделить главные компоненты этого пространства, его основные идеи и методы их обоснования, а также имеющиеся проблемы и задачи. Однако только умениями и навыками аналитические компетенции не ограничиваются. В своем развитом состоянии, аналитические компетенции включают в себя *способности* генерировать новые идеи и обосновывать их, ставить новые исследовательские задачи, используя или изобретая необходимые для этого методы.

Конечно, аналитические компетенции частично присутствуют во всех без исключения образовательных курсах, читаемых дисциплинах. Но следует признать, что аналитика в образовательных курсах, как правило, подчинена усвоению их предметного содержания. Она выражается в навыках классификации материала, навыках правильной ориентации в предлагаемых ситуациях (кейсах), навыках решения поставленных преподавателем задач, а также в умениях рассуждать в рамках изучаемого предмета. Если исходить из того, что аналитические компетенции включают в себя указанные выше навыки, умения и *способности*, то в предметных образовательных курсах развиваются достаточно низкие уровни аналитических способностей, а именно способности написать обзорный реферат или эссе по предлагаемой теме. Высший уровень аналитических способностей, составляющий центральное звено исследовательской работы, а именно способности выдвинуть оригинальную идею, использовать самостоятельно наработанный материал для ее обоснования,

найти правильные подходы и методы исследования, наконец, применить полученные результаты в прикладных целях, самостоятельно поставить новые задачи, подготовить исследовательский текст, остаются вне стандартного образовательного процесса. Преподаватель не требует от студентов оригинальных идей, ему в первую очередь надо убедиться в том, что студенты усвоили материал курса.

С целью решения комплексной задачи формирования у студентов магистратуры исследовательских способностей как высшего уровня аналитических компетенций в НИУ-ВШЭ в 2010 году был создан единый образовательный инструмент – научный исследовательский семинар (НИС). НИС входит в учебные планы магистров (а с 2011 года и бакалавров, по ряду направлений) на протяжении всей двухлетней программы обучения, на НИС выделено значительное количество кредитов. Это сделано для того, чтобы в образовательном процессе в явном виде присутствовали курсы, в которых развиваются навыки исследовательской работы.

По направлению «Государственное и муниципальное управление» (ГиМУ), НИС включен в учебные планы обеих магистерских программ (программы по государственному и муниципальному управлению, и программы по управлению и экономике здравоохранения). На НИС в настоящее время (2012/13 учебный год) выделено:

Программа магистратуры	Год обучения	
	1 год	2 год
Программа «Государственное и муниципальное управление»	10 кредитов = 414 академических часов, из них 112 аудиторных и 302 – самостоятельная работа	2 кредита = 270 академических часов, из них 64 аудиторных и 206 – самостоятельная работа
Программа «Управление и экономика здравоохранения»	12 кредитов = 486 академических часов, из них 112 аудиторных и 384 – самостоятельная работа	4 кредита = 216 академических часов, из них 120 аудиторных и 96 – самостоятельная работа

Из приведенных данных видно, что НИС занимает значительный объем часов, при этом, как правило (за исключением 2-го года обучения по программе «Управление и экономика здравоохранения»), количество часов на самостоятельную работу превышает количество аудиторных часов, что подчеркивает особенность НИС в сравнении с другими образовательными курсами и дисциплинами.

Задача организации работы НИС на факультете государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ была решена следующим образом:

– НИС подчинен проведению научных исследований и написанию статей, предметно-образовательные и методические фрагменты включены в НИС с целью помочь проведению исследований, они не самостоятельны.

– Выбор тематики статей осуществляется в связи со специализациями магистерских программ, темами курсовых или дипломных работ, научными интересами студентов магистратуры.

– В статьях обязательно должны присутствовать оригинальные идеи, гипотезы, которые основываются на анализе предметного материала. Эти идеи и гипотезы должны удовлетворять критериям, предъявляемым к научным результатам, включая известный методологический критерий потенциальной фальсифицируемости результатов. Должны присутствовать ясные методы и приемы обоснования результатов.

– Приветствуются коллективные статьи с формированием коллективов авторов по принципу близости их исследовательских интересов, тем курсовых и (или) дипломных работ.

– На заключительных заседаниях НИС авторы делают научные доклады по представленным текстам.

– В случае принятия тексты статей публикуются в сборнике научных работ.

– Кроме того, наиболее качественные тексты получают индивидуальные рекомендации по их доработке авторами с целью публикации в научных журналах, с привязкой к требованиям соответствующих журналов.

– Оценка результатов НИС и качества работы студентов магистратуры производится как оценка представленных текстов. Оценки выставляются индивидуально (если автор один) или для коллективов (если авторов несколько).

– Окончательная доработка отобранных для издания в сборнике текстов производится в два этапа: главным редактором сборника (после окончания учебного года, в летние месяцы), и техническим редактором. В это время к статьям студентов магистратуры добавляются некоторые статьи студентов специалитета и бакалавриата, соответствующие тематике разделов сборника и представляющие

лучшие доклады и выступления на студенческих научных конференциях и семинарах, а также некоторые статьи аспирантов. Однако основой сборника являются именно статьи студентов магистратуры, представляющие собой коллективный продукт работы НИС прошедшего учебного года.

Организация работы НИС в соответствии с указанными задачами – трудоемкая и одновременно в высшей степени креативная работа. Практика показала, что ее важной составной частью (для преподавателя) является постоянная готовность генерировать новые гипотезы, относящиеся к разнообразным исследовательским темам студентов магистратуры, а также умение вовлекать студентов в коллективные «мозговые штурмы», чтобы генерация гипотез постепенно переходила от преподавателя к студентам. Это – своеобразное «научение действием». Креативности, как показал опыт проведения НИС, нельзя обучить в обычном смысле этого слова, ее можно только продемонстрировать (на личном примере) и поощрять.

Опишем технологию проведения НИС, сложившуюся на ФГиМУ в 2011/12 учебном году, по этапам, с указанием целей, основных приемов, предполагаемых результатов этих этапов. Отметим, что собственно содержание НИС, живой процесс генерации идей и их обработки, непредставим в описаниях, его можно только наблюдать и стараться воспроизвести.

НИС начался на первом году обучения студентов магистратуры, после того, как студенты определились с научным руководством и с темами курсовых работ.

*На первом этапе НИС* производился выбор тем предстоящих научных исследований. С этой целью проводился обмен мнениями относительно тем курсовых работ. Было определено, какие темы близки друг другу, в какие блоки (укрупненные проблемные поля) эти темы укладываются. Студенты в интерактивном режиме представляли темы своих курсовых работ, а также оценивали другие темы по признакам их совместимости со своими темами. Роль преподавателя заключалась в том, чтобы наводящими вопросами, относящимися к содержанию тем, выявить кластеры близких друг к другу тем курсовых работ и предложить студентам определиться: либо создавать творческие коллективы по единому исследовательскому проекту, охватывающему кластер, либо разрабатывать свою тему курсовой работы в ракурсе написания индивидуальной научной статьи. Получившее-

ся соотношение индивидуальных и коллективных проектов оказалось равным 3:1. Этап закончился принятием ориентировочных названий (тематических) текстов, предполагаемых к написанию. Далее на занятиях НИС были обсуждены критерии к формулированию названий текстов: отражение предметного содержания и включение в том или ином виде основной идеи текста в название. Здесь функция преподавателя заключалась главным образом в том, чтобы организовать критическое рассмотрение предлагаемых названий, показать, как можно генерировать конструктивные смысловые варианты названий, побудить студентов формулировать свои предложения. Этап закончился принятием названий (тем) проектируемых статей. Была заведена электронная папка проектов, в которой эти названия были зафиксированы.

*На втором этапе НИС* коллективы и индивидуальные авторы формировали основные гипотезы (предполагаемые результаты) исследовательских проектов. Основная задача данного этапа – научить студентов различным стратегиям представления научных гипотез. Выяснилось, что студенты тяготеют к подмене содержательного описания гипотез («это выглядит так-то») описаниями того, чем они собираются заниматься («изучить»; «проанализировать»; «описать»...). Собственно формулировать гипотезы студенты опасались, поскольку не были уверены в том, что гипотеза заслуживает внимания, является новой, не выглядит неправильной или просто непрофессиональной (глупой). Преподаватель на занятиях стремился развеять эту неуверенность, должен был с максимальной самоотдачей генерировать предметные гипотезы по тематике проектов, поощрять студентов высказывать собственные «смелые» гипотезы, рассказывать, как по-разному (в стратегиях верификации гипотез, фальсификации гипотез, создания защитных поясов гипотез, и т. д.) можно формировать научные гипотезы. Здесь возникла необходимость использовать материал из области методологии науки, изобретательно накладывая его на предметные области проектов. Задача – «раскрепостить» творческое мышление студентов, показать им, что генерирование научных гипотез выступает ключевым элементом проявления аналитических компетенций. Необходимо было сломать предубежденность студентов в том, что описание чужих идей заменяет собственные идеи, и что массивное изучение материала возможно вне и до наличия собственных идей. На этом этапе началось расслоение

учебной группы студентов магистратуры на авторов и коллективы, более или менее приспособленные к ведению научной работы и исследовательской аналитической деятельности в целом. Те, кто обладал большим багажом знаний, кто был более изобретателен в формировании гипотез, кто «не стеснялся ошибаться», кто был готов гибко совершенствовать гипотезы и применять для этого разные стратегии, демонстрировал больший начальный аналитический потенциал. Это относилось как к отдельным авторам, так и к складывающимся исследовательским коллективам.

Формулировки идей (гипотез) оттачивались в процессе групповых обсуждений в аудитории, далее они пересылались преподавателю в электронном виде и фиксировались в папке проектов. Этап закончился тем, что был составлен список основных идей (исследовательских гипотез), выдвинутых соответствующими коллективами или индивидуальными авторами предполагаемых текстов.

*На третьем этапе НИС* работа над проектами была еще более привязана к их предметному содержанию. Коллективы (авторы) представляли на обсуждение адекватные, с их точки зрения, методы проведения исследований и обоснования гипотез, массивы источников, данных, полевые аудитории и т. д., на которых эти методы далее будут применяться. Происходил выбор методов, с обязательным условием представления на обсуждение альтернативных вариантов методов обоснования выдвинутых гипотез, с условием сравнения преимуществ и недостатков этих вариантов. Роль преподавателя на занятиях заключалась в том, чтобы организовать процесс конструктивной критики неподходящих методов, провести оценку степени репрезентативности источников, данных, полевых аудиторий, и проч. для обоснования гипотез. Здесь групповое обсуждение от «мозгового штурма» сместилось к схеме «критика – защита», и некоторые исходные гипотезы отпадали, либо сильно изменялись. По итогам этапа творческие коллективы и индивидуальные авторы получили представление, с помощью каких средств лучше обосновывать гипотезы. Этап не имел своим формальным завершением создание перечня методов и включение этого перечня в папку проектов: здесь оказалось достаточным нескольких обсуждений, поскольку схемы методов более унифицированы, нежели предметные области проектов. Во время занятий некоторым студентам предлагалось улучшить знание необходимых им методов в рамках соответствующих курсов и практик.

На четвертом этапе НИС составлялись развернутые планы (оглавления) предполагаемых статей. Эти планы пересылались преподавателю, комментировались им в переписке с авторами, затем докладывались авторами на заседаниях НИС и, наконец, доводились до состояния системного видения обоснования гипотезы. Элементы не связанных с основной гипотезой отступлений, описаний «материала ради материала», были минимизированы. Этап завершился, когда в папку проектов были внесены планы всех предполагаемых статей. Собственно, уже на этом этапе у преподавателя возникло начальное ощущение того, какой проект будет удачным, закончится представлением полноценной научной статьи, а какой остановится на стадии разработки. Интересно отметить, что коллективные и индивидуальные проекты, как выяснилось, обладают одинаковой «живучестью»: в противоположность мнению, что коллективные проекты имеют больше шансов пройти начальные этапы, вплоть до планов, поскольку коллектив более изобретателен и пользуется преимуществами разделения труда, коллектив как целое потенциально столь же неустойчив, как и отдельный автор. Коллектив также может не проявить творческие способности, и отдельные его более творчески одаренные участники, как показала практика проведения НИС, не способны «вытянуть ситуацию» с написанием планов текстов, наоборот, они снижают свой уровень до уровня менее творчески одаренных участников коллектива.

Главный, пятый этап работы НИС потребовал от преподавателя и от студентов магистратуры максимальной концентрации на выращивании текстов статей. Здесь более всего подходит именно слово «выращивание», поскольку каждый текст пишется постепенно, постоянно внутренне трансформируется. Специфика работы НИС на данном этапе – череда бесед преподавателя с коллективами и индивидуальными авторами (остальные ждут своей очереди), причем беседы проходили «в полный голос», а обсуждаемые тексты выводились на общий экран видеопроектора, чтобы остальные коллективы и авторы могли следить за ходом обсуждений. Тексты могли правиться на компьютере во время обсуждения, формулировки оттачивались. Преподаватель наглядно стремился показать, как можно скрупулезно работать над текстом, от фразы к фразе, от абзаца к абзацу. Данная работа в аудитории была только частью общего комплекса работ этого этапа: происходила интенсивная переписка преподава-

теля с коллективами и отдельными авторами, все комментарии вносились в тексты в режиме правки и накапливались.

Значительная часть текстов на этом этапе не выдержала испытания выращиванием, осталась на уровне слишком грубого исполнения. Количество проектов, прошедших через данный этап, составило около  $\frac{3}{4}$  от их исходного числа (количества планов). Искусство написания текста, при собранном материале, при наличии базовой идеи (гипотезы) и даже хороших методов, сродни художественному творчеству, но с сильным логическим системным компонентом, с последовательностью шагов обоснования гипотезы. Интересно, что для коллективно исполняемых текстов здесь наблюдался феномен «писательского лидерства», когда один из участников коллектива брал на себя основной труд по написанию текста, а другие «подстраивались» под лидера. Представляется, что составление текста из выращиваемых параллельно и разными участниками частей ведет к ухудшению его качества, либо требует значительных дополнительных усилий по согласованию стилей. Но если коллектив мог работать в выращивании текста как единое целое, то он обладал потенциалом, значительно превосходящим исследовательский потенциал любого отдельного автора.

Тексты снабжались аннотациями, унифицировались по форме, и передавались преподавателю в качестве первых драфтов статей, которые были помещены в папку проектов.

*Шестой этап работы НИС* – презентации драфтов статей коллективами и индивидуальными авторами, в жестком режиме кратких научных докладов. Эти доклады, представленные на заключительных занятиях НИС, были объектами корректирующей критики со стороны участников и ведущего преподавателя: все упущения, неточности, нестыковки текстов, все огрехи методологии и выводов подвергались конструктивному анализу. Присутствующие стремились высказать свои улучшающие соображения, и авторам давалась возможность изменить тексты по итогам состоявшихся обсуждений.

*Седьмой (последний) этап работы НИС* заключался в написании преподавателем кратких рецензий на тексты, с выставлением оценки по параметрам: качество гипотезы – метода – собственно текста. Тексты, получившие достаточно высокие оценки, были включены в «шорт-лист» для публикации в сборнике, а лучшие тексты дополнительно рекомендовались преподавателем для издания в научных рейтинговых журналах, с персональными рекомендациями по их со-

вершенствованию. Остальные тексты были оценены как требующие дальнейшей работы. Эта оценка была проведена по 10-балльной системе.

Конечно, работа над исследовательскими текстами с окончанием НИС не завершилась. Эта работа была в дальнейшем продолжена преподавателем, ведущим НИС, в режиме индивидуальной переписки с авторами (коллективами). Такая работа обладает значительной трудоемкостью, сопоставимой с ведением собственно НИС и, к сожалению, она не учитывается в планах педагогической нагрузки. Работа включала в себя распределение статей по разделам и главам, научное редактирование текстов, их совершенствование в контакте с авторами. Поскольку авторы молоды и в большинстве своем не обладают опытом подготовки научных статей, то работа оказалась более трудоемкой, чем в случае научного редактирования «обычного» сборника. Несомненным достоинством НИС, проявившимся на последнем этапе комплектации сборника научных статей, оказалась идейная совместимость работ, синтетическое видение проблем ГИМУ, проявившееся в структуре глав сборника. Сборник оказался более близок к коллективной монографии, написанной единомышленниками, ориентирующимися в направлениях и идеях исследований друг друга. Хотя статьи по содержанию разные, но их методология и «общий настрой» созвучны, они были выработаны в результате длительных и интенсивных совместных творческих обсуждений на НИС и за его пределами.

Как научный редактор данного сборника я хотел бы завершить описание технологий коллективной исследовательской работы НИС факультета государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ утверждением, что из всех видов образовательных курсов и дисциплин, исследовательский семинар – самая интересная, вдохновляющая и творчески продуктивная образовательная деятельность, которую может пожелать для себя исследователь, занимающийся преподаванием. Однако не следует понимать описание этих технологий как инструкцию, скорее это презентация направления, по которому можно двигаться, привнося в НИС новые идеи и развивая исследовательский потенциал студентов и преподавателей.

---

## ВВЕДЕНИЕ

*Чекин М.А., доцент ФГМУ НИУ ВШЭ,  
Барабашев А.Г., профессор ФГМУ НИУ ВШЭ,  
Петров А.С., доцент ФГМУ НИУ ВШЭ,  
Кортава Р.И., профессор ФГМУ НИУ ВШЭ*

### Предпочтения магистров ГИМУ НИУ ВШЭ: МОЛОДЕЖЬ ВО ВЛАСТИ И В АНАЛИТИКЕ

Перед любым студентом во время обучения в университете встает извечный вопрос: «Что делать дальше?». Выбор: продолжать учиться (магистратура для бакалавров, аспирантура для магистров) или идти работать; куда пойти работать после окончания учебы. То, какой выбор будет сделан, зависит от жизненных приоритетов студентов, от их мотивов.

В нашей стране для молодых людей, определивших своим будущим государственное и муниципальное управление, такими мотивами могут быть:

желание послужить своей стране – это самый возвышенный мотив, *мотив общественного служения*;

желание сделать карьеру – *мотив должностного роста*;

желание обзавестись связями и перейти на работу в бизнес – *мотив благосостояния и бизнес-реализации*;

приемлемая заработная плата – этот *мотив социальной защищенности* характерен для студентов из дотационных регионов, а также из регионов с недостаточно развитой инфраструктурой занятости, в том числе регионов с высокой безработицей.

Однако помимо этих сложных и зачастую связанных друг с другом мотивов, на наших глазах возникает еще один важнейший мотив, *мотив интеллектуального развития*: научиться мыслить стратегически, уметь находить правильные управленческие решения в сложных ситуациях с наличием больших объемов разнонаправленных и многоуровневых данных, со значительными ограничениями

в имеющихся ресурсах. Куда бы ни пошел работать или продолжать обучение выпускник университета, ему обязательно потребуются аналитические знания и умения. В том числе, и даже в первую очередь, аналитика необходима тем, кто поступит на государственную службу, каковыми бы ни были сопутствующие, остальные мотивы такого выбора. Образование в области государственного и муниципального управления (ГиМУ) в настоящее время развивается в первую очередь как аналитика, именно она образует ядро всех профессиональных компетенций в данной области.

Те, кто хотят служить государству, должны понимать, что вне зависимости от того, в какой сфере управления они будут работать, и какие «оперативные» требования к ним будут предъявляться, аналитические качества им понадобятся в первую очередь.

В частности, расхожее понимание государственной гражданской службы как рутинной работы, «перекладывания бумаг», типического «столоначальства» с конъюнктурными, зачастую устными или телефонными указаниями, рассыпается уже на первых курсах обучения на факультетах госуправления. За публичным управлением в последнее время закрепляется новое не-аристотелевское понимание, понимание управления не как индивидуального искусства, а как деятельности, совершаемой на основе научного предвидения.

Какие же области аналитических исследований востребованы молодежью, обучающейся по направлению ГиМУ? Однозначно ответить на этот вопрос не представляется возможным, но тренды, на уровне наиболее интересных исследований самих студентов, выделить можно. В настоящем сборнике выделены шесть основных направлений таких исследований, что с учетом количества авторов публикаций можно считать вполне репрезентативным выбором. Это:

Стратегия взаимодействия государства и гражданского общества.  
Государство, бизнес и общественное благо.

Управление, ориентированное на результат.

Управление кадрами и оценка эффективности государственной и муниципальной службы.

Управление в здравоохранении.

Роль государства в обеспечении инновационного развития.

Естественно, что представленное здесь направление аналитического исследования в области управления здравоохранением довольно условно, поскольку может касаться управления любой сферой реального сектора экономики.

Рассуждая о деятельности молодых выпускников университетов во власти и в аналитике, как нам представляется, необходимо раскрыть содержание понятий «молодежь» и «аналитика в ГиМУ».

Понятие «молодежь» довольно условно, его можно определить, скорее, через социальный, т. е. общественный статус, чем физиологически или юридически. Например, возраст выпускников университета варьирует от 21 года – 23 лет (бакалавриат и специалитет) до, потенциально, любого более зрелого возраста.

В законодательном плане имеются другие примеры. Так, по закону города Москвы от 2004 г. «О молодежи» молодыми гражданами считаются проживающие в городе лица в возрасте от 14 до 25 лет, а с учетом факта их обучения в образовательных учреждениях – до 27 лет.

Государственные органы статистики в своих статистических исследованиях оперируют иными возрастными пределами. Так, в статистике государственной гражданской службы официально применяются группировки лиц по возрасту в следующих пределах: от 18 до 30 лет, от 30 до 39 лет, от 40 до 49 лет, от 50 до 59 лет, от 60 до 65 лет, старше.

Наконец, возрастные ограничения действуют относительно возможности участия молодых граждан в публичном управлении. Конституцией Российской Федерации установлено: Президентом России может быть российский гражданин не моложе 35 лет, депутатом Государственной Думы – не моложе 21 года, а государственным гражданским служащим на основании Федерального закона можно стать не ранее 18 лет. Таким образом, можно предположить, что во властных структурах (*читай: в государственных органах*) молодыми формально считаются лица в возрасте от 18 до 35 лет. Этим возрастным пределом мы и будем придерживаться в дальнейшем при применении понятия «молодежь» в публичном управлении. Конечно, возраст выпускника университета может выйти за пределы этих ограничений, однако в Российской Федерации, в отличие от некоторых стран с развитой системой «образования для взрослых», такой выход за пределы возрастных ограничений будет минимальным.

Если перейти к анализу понятия «аналитика публичного управления», то в первую очередь это будет аналитика во власти. С понятием «власть» все более или менее ясно: по Конституции России государственная власть осуществляется на основе разделения на за-

конодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны. Государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации. Государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти.

Полномочия, которыми законодательно наделяются соответствующие государственные органы всех ветвей власти, многообразны. При этом к государственным функциям, как правило, относят законодательную деятельность, военное устройство, обеспечение безопасности государства и граждан, правосудие, администрирование, надзор, цензуру и т. п. Вполне понятно, что в зависимости от вида государственной власти присутствуют и различные построения аналитической деятельности людей, занятых в органах государственной власти этих видов.

Так, в органах законодательной власти аналитика характеризуется особенностями законопроектной деятельности. Здесь должны проявляться такие знания и умения гражданских служащих, занятых обеспечением деятельности этих органов построения проектов законов, как требования к структуре и содержанию проектов правовых норм, их юридической, лингвистической и антикоррупционной экспертизе, последовательность этапов прохождения законопроекта от его разработки до утверждения и т. п.

В государственных органах судебной власти аналитика подразумевает знание мер административной и уголовной ответственности за содеянные правонарушения, процедур судебной состязательности, оформления принятых судебных решений.

Как известно, в соответствии с административной реформой государственные органы исполнительной власти подразделяются на три основных вида: правоустанавливающие, правоприменительные и оказывающие государственные услуги. Исходя из основных задач этих органов, предъявляются соответствующие требования к знаниям и умениям государственных гражданских служащих, замещающих в них должности гражданской службы.

Так, в *министерствах*, основной задачей которых является подготовка и утверждение стратегических решений по вопросам, входящим в сферы их ведения, от гражданских служащих требуется

умение прогнозировать последствия реализации таких решений, предлагать эффективные меры по минимизации ресурсных затрат на их выполнение.

Правоприменительная практика выполнения стратегических решений возложена на такую форму государственного органа как *служба*. Аналитическая работа гражданских служащих в таком органе, в первую очередь, направлена на изучение потенциала подведомственных предприятий, учреждений и организаций с целью получения максимального эффекта от управленческих решений, посылаемых этим предприятиям, учреждениям и организациям.

Оказание государственных услуг как одна из основных задач возложена на *агентства*. Управленческие решения, принимаемые агентствами, должны быть ориентированы на обеспечение качества и своевременности этих услуг, на положительный результат такой деятельности, чему может способствовать аналитическая работа гражданских служащих в этом государственном органе.

В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление, которое в пределах своих полномочий также самостоятельно. В соответствии с Конституцией Российской Федерации местное самоуправление обеспечивает решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью, хотя органы местного самоуправления и не входят в систему государственных органов. При этом органы местного самоуправления в соответствии с законом могут наделяться отдельными государственными полномочиями. Реализация переданных органам местного самоуправления государственных, т. е. властных, полномочий подконтрольна государству. Аналитика в органах местного самоуправления имеет много общего с той аналитической деятельностью, которая осуществляется в государственных органах различного уровня – федеральных и региональных. Отличительной ее особенностью является возможность в большей мере, чем в государственных органах, прогнозировать результаты решений муниципального управления.

Только на основе конституционных положений и принятых в их исполнение законодательных и иных нормативных правовых актов формируются и действуют органы государственной власти и местного самоуправления.

Таким образом, аналитическая деятельность пронизывает собой все виды и уровни публичного управления, она неразрывно связана

с профессиональными квалификационными требованиями, подразделяется на *правовую аналитику, судебную аналитику, стратегическую аналитику принятия и исполнения управленческих решений, правоприменительную аналитику, аналитику качества предоставления государственных услуг, аналитику муниципального управления.*

Насколько молодежь, только что закончившая обучение в университетах и привносящая в управление свое видение аналитики, широко представлена в деятельности властных структур? Здесь следует привести ряд цифр. Так, удельный вес граждан России в возрасте от 18 до 35 лет в настоящее время составляет 24,9 процента от общей численности населения. Следует признать, что на фоне падения численности населения страны в последние годы за период с 2008 года численность молодых людей в этом возрасте увеличилась почти на 600 тыс. человек. Если учитывать возможность участия молодежи в деятельности государственных органов, то доля молодых граждан, отнесенных к таковым в соответствии с принятой нами методикой, составляет около 38 процентов.

Общая численность работников, занятых во властных структурах сегодня составляет более 1,5 млн. человек без учета военнослужащих и лиц, проходящих правоохранительную службу. Естественно, что не все эти лица наделены административно-распорядительными функциями, т. е. властными полномочиями. Число таких людей из общего количества занятых в государственных органах в целом по экспертным оценкам не превышает 15 процентов, что составляет около 225 тыс. человек. Среди них удельный вес лиц в возрасте до 35 лет составляет около 19 процентов или чуть более 20 тыс. человек. Средний возраст гражданских служащих снизился с 45,8 года в 1995 году до 39 лет в 2010 году. Количество государственных гражданских служащих государственных органов России в возрасте до 35 лет от их общего числа сейчас составляет более 40 процентов, что свидетельствует о высоком уровне участия молодежи в деятельности этих органов власти. Следует констатировать, что в РФ молодежь в настоящее время «стремится во власть». Отметим также, что в подготовке молодых специалистов для управления заинтересованы не только сами студенты, но также университеты и органы государственной власти и местного самоуправления, государство и общество в целом.

Возникает вопрос, почему сейчас молодежь так усиленно стремится во власть? Может быть, именно потому, что ее аналитический потенциал ясен обществу и государству, и поэтому востребован?

К сожалению, социологические исследования свидетельствуют о том, что в большинстве случаев это не так. Государственная служба привлекает молодых людей возможностью использовать свое служебное положение в личных целях, в первую очередь, для получения сверх установленной оплаты неправомерного дополнительного дохода, приобретения на государственной службе иных преференций для себя или членов семьи или создания незаконных, коррупционных связей с коммерческими структурами для последующего туда перехода. При этом такие принципы как патриотизм, профессионализм, правовая подготовка, аналитические компетенции, стоят у этих людей даже не на втором плане. Образование в области ГиМУ ныне призвано сместить приоритеты и мотивацию молодых специалистов, начинающих профессиональную карьеру в публичном управлении, в сторону *мотивов служения и аналитики* (интеллектуального развития). В противном случае «массовое привлечение во власть» выпускников факультетов госуправления, равно как и выпускников университетов по иным направлениям, может дать совершенно иной эффект. Привлечение выпускников во власть целесообразно только из тех университетов, в которых мотивация соответствующих образовательных программ установлена точно и правильно. При этом привлечение таких выпускников должно осуществляться на основе тестового установления их истинной мотивации.

Из сказанного выше следует: важно, чтобы у студентов в период их обучения сформировались теоретические и методологические навыки аналитического мышления.

Получить аналитические компетенции студентам может помочь проведение научно-исследовательских семинаров в период их обучения в университете. При этом важное место занимает определение ведущим эти семинары преподавателем их правильной направленности, ориентированной не только на вопросы самой гражданской службы в конкретном государственном органе, но и на процессы, которые осуществляются параллельно государственной гражданской службе. Это деятельность некоммерческих организаций, антикоррупционные мероприятия, влияние бизнеса на общественное благосостояние, инновационное развитие предприятий, учреждений и организаций и т. п.

Аналитическая деятельность тесно связана с научным исследованием. Как известно, процесс научного познания, сущность которого – в объективном выражении действительности, разделяется на этапы или составные части. Это: наблюдение фактов; анализ результатов наблюдения; обобщение гипотез, теорий; прогноз как формулирование с помощью логических методов следствий из гипотез или теорий; проверка прогнозируемых следствий и результатов. Научное познание от простого наблюдения, представляющего собой лишь методологию, отличается комплексностью, принципами и методами, заключающимися в анализе, синтезе, сравнении, измерении, историческом и логическом подходах, моделировании.

Представленные в этом сборнике на суд общественности аналитические работы студентов магистратуры факультета государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ свидетельствуют о широте профессиональных интересов авторов и затрагивают как непосредственно сферу государственного управления и систему местного самоуправления, так и проблемы экономики, философии, права, социологии, политологии, информатики и т. д. Отрадно, что студенты анализируют и проблемы молодежной политики.

Оглядывая весь спектр тем, затронутых в этом сборнике, хочется отметить, что в основном написанные статьи отвечают требованиям, предъявляемым к аналитическим и исследовательским работам.

Есть уверенность, что полученные студентами в период их обучения аналитические компетенции помогут им в дальнейшем в их трудовой деятельности независимо от сферы приложения их знаний и умений.

## Литература

1. *Чекин М.А.* Молодежь во власти. Информационно-методический вестник Комитета общественных связей г. Москвы и Московского дома общественных организаций «Взаимодействие». № 1 (13). – М., 2012. С. 38–39.
2. Реформа государственной службы Российской Федерации (2000–2003 годы) / Руководитель авторского коллектива А.Г. Барабашев. – М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2006. С. 208.

---

РАЗДЕЛ

1

СТРАТЕГИЯ  
ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ  
ГОСУДАРСТВА  
И ГРАЖДАНСКОГО  
ОБЩЕСТВА



---

*Москалев А.В., студент магистратуры ФГМУ НИУ ВШЭ,  
Илли Д.А., студент магистратуры ФГМУ НИУ ВШЭ,  
Шардакова Е.Ю., студентка магистратуры ФГМУ НИУ ВШЭ*

## Национальная информационная политика: архитектура и механизмы

### **Аннотация**

Данная статья предлагает концептуальную модель взаимодействия власти и граждан для решения вопросов государственного управления: реформирования и определения политики, которая способствует развитию гражданского общества. Модель позволит повысить качество принимаемых решений, усилить вовлечение интеллектуального ресурса государства в политическую жизнь страны. Модель разрушает парадигму принятия управленческого решения лишь государственными органами и создает новую.

### **Введение**

Существующая в России форма демократии теряет свою популярность. Основываясь на данных современных статистических источников, можно отметить падение индексов доверия населения к Президенту и Правительству, увеличение политической активности и гражданского участия на фоне роста повсеместной доступности Интернета. Увеличивается потребность в работающих механизмах, способных влиять на деятельность государства и повысить доверие граждан к государственным органам.

Формирование нового механизма предполагает разрушение парадигмы принятия управленческих решений только государственными органами и акцентирует внимание на привлечении граждан к решению вопросов государственного управления при помощи современных информационно-коммуникационных технологий (электронная демократия).

## Формы демократии

Конституция РФ определяет две формы демократии: представительная и прямая. Согласно Конституции, единственным источником власти является народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления, при этом высшим выражением власти народа являются референдум и свободные выборы [1].

Однако на сегодняшний день реализация данного права достаточно ограничена, а процедура проведения выборов нередко сопровождается различными нарушениями. Потребность в эффективном способе осуществления власти, который смог бы повысить уровень доверия населения к государственным органам, находит свое отражение в новой форме прямой демократии – электронной демократии, позволяющей гражданам с помощью информационно-коммуникационных технологий участвовать в обсуждении и принятии политических решений.

Рядом российских исследователей неоднократно отмечалось, что устранить недостатки современной прямой демократии за счет новых технологических возможностей гораздо проще и дешевле, чем воссоздавать все институты представительной демократии [4]. Однако механизм реализации электронной демократии в настоящий момент отсутствует.

## Социологические исследования

Целью данной работы является построение модели реализации механизма электронной демократии. Прежде всего, необходимо выяснить насколько граждане готовы к принятию политических решений и, соответственно, к возлагаемой на них при этом ответственности.

Согласно всероссийским опросам, проводимым Фондом Общественное Мнение, в 2011 году в России наблюдалось минимальное значение индекса доверия населения к власти (рис. 1): к Президенту РФ – 40 пунктов, к Председателю Правительства РФ – 46 пунктов.

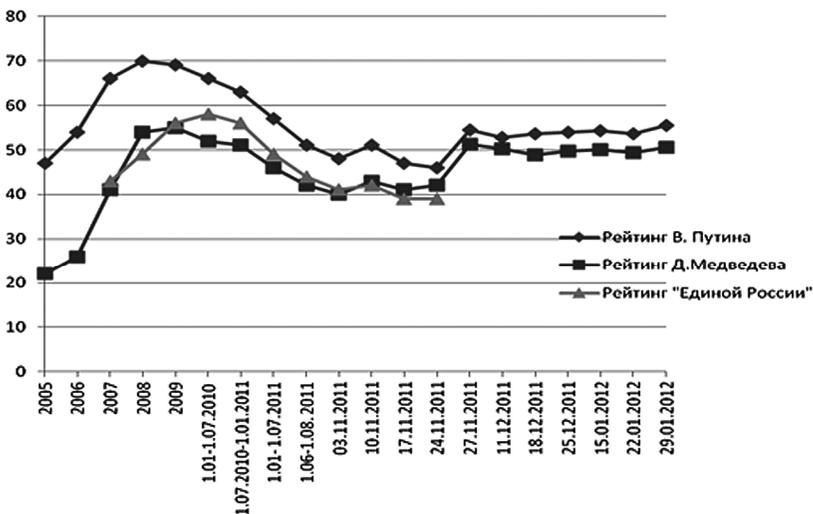


Рисунок 1. Рейтинги доверия В. Путину, Д. Медведеву, партии «Единая Россия» (по данным ФОМ)

По данным ВЦИОМ можно также проследить динамику индексов одобрения деятельности государственных институтов (см. таблицу 1). Индексы одобрения рассчитываются как разница между положительными и отрицательными оценками, максимальный уровень одобрения: + 100 баллов, минимальное значение: – 100 баллов [7].

Таблица 1. Динамика индексов одобрения деятельности государственных институтов (баллы)

Индекс одобрения деятельности	Октябрь, 2011	Ноябрь, 2011	Декабрь, 2011	Январь, 2012
Совета Федерации РФ	-9	-2	-5	-8
Государственной Думы РФ	-15	-11	-19	-19
Правительства РФ	9	11	14	10

В целом наблюдается недовольство граждан деятельностью и политикой, проводимой Советом Федерации и Государственной Думой РФ, следовательно, необходимы изменения в модели государственного управления, которые будут соответствовать современным потребностям гражданского общества.

Фундаментом для создания и реализации современной модели взаимодействия общества и власти должны стать образованность и высокая политическая и социальная активность населения, то есть развитое гражданское общество, а также повсеместная доступность информационных технологий и сети Интернет.

По результатам мониторинга состояния гражданского общества, проведенного Центром исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ «Гражданское общество в модернизирующейся России», 28% населения относятся к общественно активным гражданам, 33% от общего числа которых имеют высшее образование [6].

Что касается интереса граждан к политике, то, по данным института социологии РАН, в 2010 г. больше половины россиян интересовались политикой: 17% – внимательно и 46% – от случая к случаю; 22% граждан заявляли, что политикой не интересуются (рис. 2). Если обратиться к возрастной структуре граждан, население старшего возраста чаще, чем молодежь, проявляет интерес к политической жизни и политическую активность – 22% против 11% соответственно.

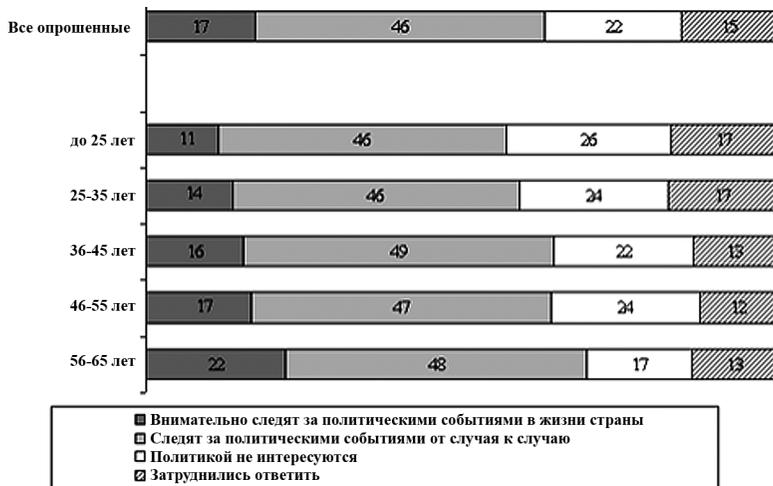


Рисунок 2. Интерес россиян к политике в составе различных возрастных групп (в %)

Реализация новой модели предполагает, с одной стороны, наличие недоверия населения к государственным органам, с другой – по-

литической активности граждан на фоне повсеместной доступности сети Интернет и распространенности современных информационных технологий (рис. 3).

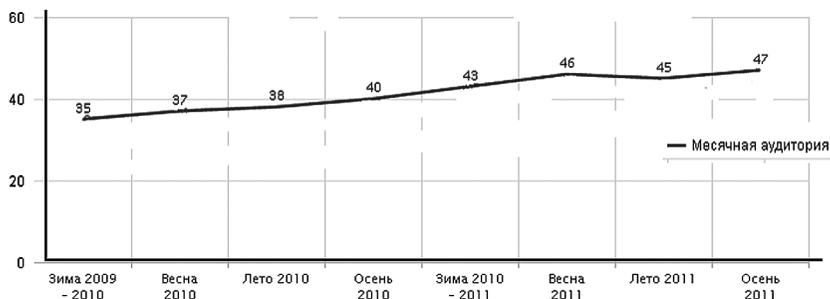


Рисунок 3. Динамика проникновения Интернета (в %). Источник: Бюллетень «Интернет в России. Осень 2011»

Согласно данным Фонда «Общественное мнение», основной тенденцией развития Интернета можно назвать активный рост доли пользователей старшей возрастной группы: за зиму 2011–2012 года доля пользователей в возрасте 35–44 лет достигла 55% (рост за 2011 год составил 12%), среди молодежи 18–24 лет рост доли составил всего 7%, при этом 31% граждан ежедневно посещает Интернет. Одним из факторов, способствующих распространению Интернета среди пользователей старшего населения, является оказание государственных услуг в электронном виде – через Интернет. По экспертным прогнозам ФОМ к 2014 году рост числа Интернет-пользователей достигнет 97–99% среди населения в возрасте от 18 до 44 лет [8].

Учитывая политическую активность граждан, недоверие к государственным органам, распространенность Интернета, можно сделать выводы о готовности граждан к принятию политических решений.

## Государственные и гражданские проекты

В рамках электронной демократии уже сегодня создаются различные государственные проекты и программы, направленные на развитие гражданского общества и обеспечение доступности информационных

технологий (Законопроект 2012, Единый портал электронной демократии, Большое Правительство РФ и т. д.), а также гражданские проекты, направленные на осуществление контроля деятельности государственных органов и развитие электронной демократии (движение «Просто россияне», «Демократия 2», «Роспил», «РосЯма» и т. д.).

Стоит отметить, что создание данных проектов – большой шаг к повышению эффективности работы государственных органов, который позволяет удовлетворить потребности современного гражданского общества. Однако граждане плохо осведомлены о наличии таких проектов, и, соответственно, количество участников данных проектов не превышает несколько тысяч человек. Более того, деятельность данных проектов на сегодняшний день не предполагает создание единого пространства для решения актуальных и важных вопросов в разных сферах деятельности государственных институтов.

### Предлагаемая модель взаимодействия гражданского общества и власти

В связи с отсутствием комплексного подхода к построению единой информационной инфраструктуры (ИИ) страны, коррупцией в сфере IT проектов, возможностью манипуляций гражданским мнением и влиянием на него со стороны иностранных государств, «информационным шумом» и правовой незащищенностью гражданских проектов, с одной стороны, и желанием населения принимать участие в разработке мер по повышению эффективности государственного управления, с другой, возникает необходимость создания единой информационной площадки – Государственной Социальной Сети (ГСС), которую следует выстраивать на основе принципов самообучающихся и виртуальных организаций.

В ГСС необходимо объединить все лучшие достижения созданных гражданских и государственных проектов и сделать ГСС абсолютно приоритетной площадкой развития таких проектов. Для этого определим основные требования к ГСС:

- комплексный подход – разработка легко расширяемой, модульной, кроссплатформенной единой программной среды (ядра системы) и максимальное использование открытого кода;
- отечественная разработка – обеспечение наивысшего уровня информационной безопасности, защиты свободы слова и неприкос-

новенности частной жизни, прозрачные и контролируемые процессы финансирования разрабатываемой системы;

- единый интуитивно-понятный usability интерфейс – с использованием последних достижений в области эргономики, каллиграфии и психологии;

- обучение и поддержка пользователей – создание качественных промо-видеороликов, содержащих подробный инструктаж, рассказывающий о возможностях системы;

- равный доступ из всех регионов – для предоставления всем гражданам России равных возможностей работы в системе необходимо создать точки доступа для работы в ГСС на базе Почты России, образовательных учреждений и т. д.

Предлагаемая модель взаимодействия граждан с властью представлена на рис. 4. Модель состоит из нескольких последовательных этапов: регистрация гражданина в ГСС, взаимодействие гражданина через ГСС со всеми уровнями власти, интеллектуальная система поддержки и принятия решений, голосование. Рассмотрим подробнее каждый блок модели.

### **1. Этап регистрации гражданина в ГСС**

Регистрация пользователей трудноосуществима без применения технологии web 2.0, поэтому для проверки достоверности и верификации размещаемой гражданами информации в ГСС следует использовать алгоритм распределенной ответственности (рис. 5) [9].

Гражданин обращается в Паспортный стол (ПС) с заявлением на выдачу логина, пароля и цифровой подписи для регистрации в ГСС. ПС предоставляет первичные данные, после чего гражданин проходит самостоятельную регистрацию в ГСС, внося информацию о себе: имя, фамилию, фотографию, дату и место рождения, далее в автоматическом режиме отправляется запрос в ПС для верификации введенной им информации, после подтверждения гражданину представляется весь спектр государственных услуг через ГСС.

Если пользователь не прошел верификацию, он пользуется ГСС как обычной социальной сетью. Механизм верификации применяется и к личной информации пользователя: месте учебы и работы, при этом ответственность за верификацию этих данных, распределяется на соответствующие органы – учебное заведение и работодателя соответственно.

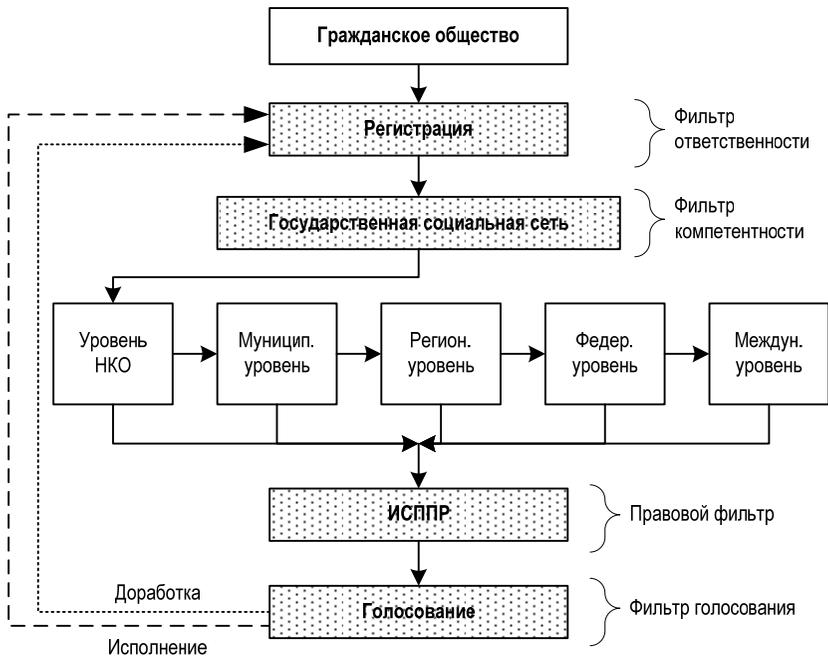


Рисунок 4. Модель взаимодействия граждан и власти

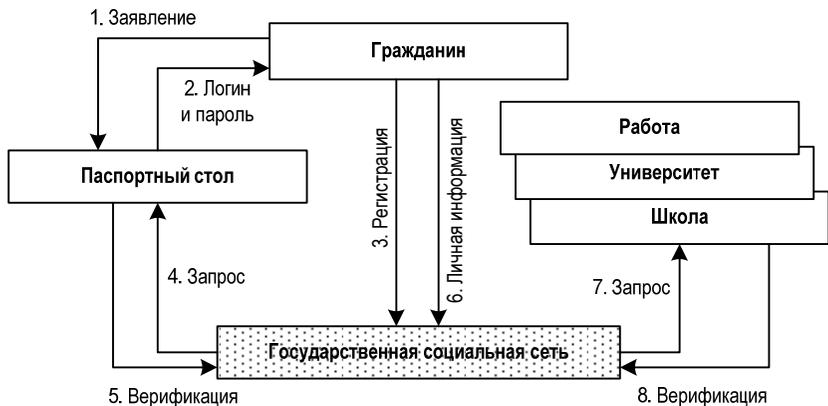


Рисунок 5. Алгоритм регистрации пользователей в ГСС и верификации информации

Система не требует единовременной регистрации и участия в ней всех граждан страны, она рассчитана на постепенное заполнение баз данных и верифицирование по мере распространения ИТ в обществе.

Первым и тестовым уровнем взаимодействия граждан является уровень некоммерческих организаций (НКО), который рассматривается на примере ТСЖ, где в качестве законодательного органа выступает совет жильцов, исполнительным органом является председатель ТСЖ [2].

На базе ГСС необходимо создать площадку свободного обсуждения жилищных проблем, обеспечить финансовую открытость функционирования ТСЖ и предоставить механизмы удобного голосования.

Создание ИИ для НКО будет существенно способствовать формированию профессиональных сообществ и групп лоббистов, заложит фундамент инфраструктуры для инноваций.

## **2. Второй этап – разработка квалификационных экзаменов**

Для наделения граждан правом участвовать в процессе принятия управленческих решений необходимо создать защитный механизм, определяющий их компетентность. Примером существующего института наделения граждан ответственностью с проверкой их компетентности является выдача водительского удостоверения, которая осуществляется после обучения и успешной сдачи экзамена. Аналогичный механизм необходимо применять для наделения граждан властью.

С муниципального уровня начинается разработка экзаменов и их сдача. Опишем изображенную на рис. 6 схему разработки, обсуждения и принятия экзаменов, а в дальнейшем, по аналогии, и законопроектов.

Экзаменационные задания разрабатываются муниципальными органами, определяющими перечень нормативно-правовых актов, которые требуется знать в служебной деятельности, перечни специальных знаний в области управления муниципалитетами и прочее [3]. В результате работы создаются проекты экзаменационных заданий, которые выкладываются в ГСС на всеобщее обсуждение. В процессе общественного обсуждения граждане вносят свои поправки в экзаменационные вопросы и расширяют их перечень.

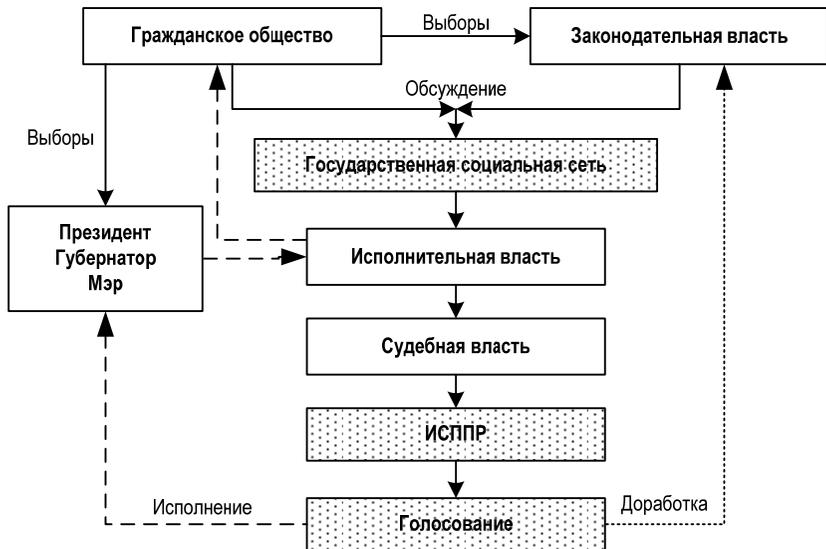


Рис. 6. Схема разработки, обсуждения и принятия экзаменов / законопроектов

### 3. Третий этап – Интеллектуальная система поддержки и принятия решений (ИСППР)

По истечении трехмесячного срока общественных обсуждений, проекты экзаменов проходят экспертный анализ исполнительной и судебной властью (правовой анализ), далее осуществляется финальная верификация всех подготовленных экзаменационных билетов путем занесения их в интеллектуальную СППР. В общем определении СППР – компьютерная автоматизированная система, целью которой является помощь людям, принимающим решение в сложных условиях для полного и объективного анализа предметной деятельности. Если в основе работы СППР лежат методы искусственного интеллекта, то говорят об интеллектуальной СППР, или ИСППР [5].

ИСППР должна стать энциклопедией управленческих и профессиональных знаний – государственной «Wikipedia», единой базой данных, наполняемой по технологии web 2.0, обеспечивающей принцип привлечения пользователей к наполнению и многократной выверке информационного материала с повторной проверкой и верификацией со стороны специальных органов государственной власти.

#### **4. Четвертый этап – голосование**

Далее проекты экзаменов передаются на этап голосования. На муниципальном уровне в голосовании принимают участие действующие работники государственного управления и все желающие граждане. Голосование проводится свободное и открытое, с возможностью быстрой проверки его результата. В случае принятия проектов экзаменов, происходит их сдача, иначе они отправляются на доработку в законодательный орган по новому циклу. Принятые проекты передаются на подпись ответственному лицу, на муниципальном уровне им является мэр, и отправляются на исполнение.

По принятым проектам экзаменов составляется рейтинг граждан, проявивших наибольшую активность, получивших максимальное общественное одобрение.

#### **5. Сдача экзаменов**

Желающие граждане сдают принятые экзамены, а все работники муниципалитетов сдают их в обязательном порядке. Сдача экзамена проходит в специализированном классе, изолированном от возможности передачи сторонних сигналов и влияния наблюдателей на результат экзамена, с многоплановой записью процесса сдачи на видео и в случае успеха – автоматической публикацией этого видео на странице гражданина в ГСС для всеобщего контроля.

Гражданам, сдавшим экзамен, выдается государственное удостоверение, позволяющее участвовать в электронной демократии с наделением права контроля и принятия решений в законодательных и исполнительных органах посредством электронного голосования.

По мере функционирования ГСС будет в автоматическом режиме предлагать на следующих местных выборах наиболее достойные кандидатуры граждан по результатам их эффективности и законодательной активности в законодательные органы, а граждан, показавших высокие результаты при сдаче экзаменов, – в исполнительные органы власти.

Аналогичный механизм разработки, обсуждения и принятия законопроектов с учетом их специфики используется на региональном и федеральном уровне власти. С каждым уровнем увеличивается ответственность и расширяется база требуемых знаний, поэтому правом голоса о принятии разработанных законопроектов наделяются

государственные управленцы, находящиеся на соответствующем уровне, и граждане, успешно сдавшие экзамены на уровень ниже (рис. 6).

### **6. Работа модели**

Предлагаемая модель является технологической надстройкой над действующей системой власти с возможностью полного контроля, которая имеет возможность постепенного поэтапного внедрения, приостановки в случае сбоя до момента устранения неполадок и возврата на предыдущий уровень. В модели разработаны четыре защитных механизма (см. рис. 4):

- фильтр ответственности (регистрация) – гражданину, желающему посвятить свою жизнь государственной службе, служению народу необходимо вести образцово-публичный образ жизни;
- фильтр компетентности (экзамены) – государство способно создать механизм не только по отбору квалифицированных граждан в советники, но и повысить эффективность и общий уровень знаний в области государственного управления;
- правовой фильтр (ИСППР) – все экзамены и законопроекты проходят тройную проверку и верификацию, заносятся в базу данных, которая становится единой национальной государственной энциклопедией;
- фильтр голосования – является неотъемлемым атрибутом развития свободного и демократического государства.

Предлагаемая модель направлена не только на привлечение граждан и обеспечение сменяемости и преемственности власти, но и на совершенствование и оптимизацию всей системы государственного управления. Основными пользователями системы будут, в первую очередь, действующие государственные управленцы и все граждане, желающие прийти им на смену, а также граждане, заинтересованные в развитии системы государственного управления.

Вовлечение пользователей в ГСС обеспечивается за счет предоставления посредством ГСС государственных услуг, обеспечение граждан социальным лифтом – карьерной лестницей в государственной службе, созданием электронной площадки, очищенной от «информационного шума», способной обеспечить безопасность личной информации и правовое поведение других пользователей.

## Заключение

Выше подчеркивалось, что правовой статус современной формы представительной демократии в России теряет свою популярность, увеличивается недоверие населения к власти. Данная ситуация является для России критичной и требует кардинальных изменений. На наш взгляд, в такой ситуации необходимо создание нового механизма взаимодействия власти и общества, который будет вовлекать граждан в решение вопросов государственного управления.

После построения предложенной модели, основанной на представленных выше этапах, возникнут следующие преимущества. Во-первых, будет задействован большой процент всего интеллектуального ресурса страны, так как модель позволяет охватывать всех граждан страны и учитывать их интересы при решении любого вопроса. Во-вторых, будет происходить дальнейшее и быстрое усовершенствование и развитие информационных технологий. Также данная модель является базой для подготовки квалифицированных кадров посредством использования отлаженной системы отбора и создания социального лифта. Модель является основой развития гражданского общества, основой самоорганизации и самосовершенствования. С помощью новой модели взаимодействия гражданского общества и власти будет установлен контроль в информационной сфере, что позволит осуществлять правовое регулирование, установить границы открытости информации.

В целом, можно сказать, что данная модель является первым шагом на пути к изменению текущего состояния в политической и управленческой деятельности в РФ. На сегодняшний день модель может являться элементом надстройки над действующей системой, при котором у населения появляется механизм избрания своих кандидатов, квалифицированных и компетентных, заслуживших это своим трудом и действительно заботящихся о своей стране, о своем народе.

## Литература

1. Конституция РФ // Российская газета. № 7. 21.01.2009. Гл. 2–9.
2. Жилищный кодекс РФ // Российская газета. № 1. 12.01.2005. Гл. 14.

3. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ, ст. 27
4. Волков Л., Крашенинников Ф. Облачная демократия. – Екатеринбург, 2011. – 456 с.
5. Ларичев О.И., Петровский А.В. Системы поддержки принятия решений. Современное состояние и перспективы их развития. // Итоги науки и техники. Сер. Техническая кибернетика. Т. 21. – М.: ВИНТИ, 1987. С. 131–164.
6. Мерсиянова И.В. Факторы вовлеченности россиян в добровольческую деятельность // Эмпирические исследования гражданского общества. № 2, 2011.
7. Одобрение деятельности государственных институтов // Всероссийский центр изучения общественного мнения. <http://wciom.ru/172>
8. Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям, отраслевой доклад «Интернет в России: состояние, тенденции и перспективы развития». 2011. URL: <http://www.fapmc.ru/magnoliaPublic/rospechat/activities/reports/2011/item6.html>
9. О'Рейли Тим. Что такое Веб 2.0 (Компьютерра, 11 октября 2005 года).

## Сценарии понижения гражданских волнений после выборов президента Российской Федерации в марте 2012 года

### **Аннотация**

В современной России доверие политическим институтам, в частности результатам выборов, и эффективность функционирования органов государственной власти взаимосвязаны. На фоне последних событий совершенно очевидно, что определенные социальные группы недовольны результатами демократических выборов в России. Доверие к существующей власти и политическим институтам постоянно понижается, и в результате уменьшается эффективность функционирования органов государственной власти в контексте взаимодействия с гражданским обществом. В статье предлагаются различные управленческие методики повышения доверия к власти и, как следствие, увеличения эффективности ее функционирования. В результате выбора определенной методики возможны различные сценарии развития событий, от бездействия власти, до некоего компромисса с оппозицией. В данной статье показано, почему оптимальным методом понижения гражданских волнений и усиления эффективности власти является частичное удовлетворение требований оппозиции – вовлечение некоторых лидеров оппозиции в новое «большое правительство».

Во многом эффективность функционирования органов государственной власти зависит не только от совершенства бюрократического аппарата, но и от гражданского доверия, без которого не создать эффективного взаимодействия власти и гражданского общества. В ситуации, когда формальным институтам перестают доверять, на смену им приходят неформальные институты. В качестве примера можно привести понижение доверия к МВД в 1990-е годы в России, когда многие граждане, предприниматели предпочитали платить за услуги неформальным структурам. В данном случае имело место именно понижение доверия к органам власти и политической системе в целом.

Ни для кого не секрет, что некоторая степень гражданских волнений в современной России присутствует и связано это во многом с результатами последних политических выборов 2011–2012 года.

Стоит учесть, что если митинги после выборов в Государственную Думу прошли в спокойной обстановке, то в результате президентских выборов имели место призывы к беспорядкам [1]. В стране, безусловно, складывается непростая политическая ситуация и необходимо принимать решительные меры, пока уровень гражданских волнений не достиг своего пика.

Проблема заключается в том, что гражданские волнения проявляются постоянно после выборов и никому не известно, чем могут обернуться существующие социальные волнения в ближайшем будущем. Поэтому решение этой проблемы, безусловно, является актуальным как для социальной, экономической так и для политической жизни в страны в целом. Я также отмечу, что какое-либо решение по этому вопросу необходимо принять в ближайшее время, иначе существующие призывы к беспорядкам, могут стать постоянным «спутником» всех митингов.

Сложившуюся ситуацию можно интерпретировать как естественный период развития российской демократии и гражданского общества. В работе А.В. Оболонского «Гражданин и государство: новая парадигма взаимоотношений и шаги по ее институционализации» [2] показано, что люди перестают рассматривать государство как нечто высшее, независимое и закрытое. Граждане начинают все активнее участвовать в политике, в том числе за счет роста политического сознания, роста открытости и оппозиционности средств массовой информации, роста прозрачности государственных структур и политических институтов.

В статье рассматриваются данные социологических исследований Всероссийского Центра Изучения Общественного Мнения (ВЦИОМ) и «Левада-центра». На основе этих социологических данных мы постараемся выявить, какие основные проблемы порождают гражданские волнения. В результате мы разработаем несколько сценариев понижения гражданских волнений. Основной целью данной статьи является выявление оптимальных сценариев понижения гражданских волнений. Необходимо выделить ряд задач, которые должны быть решены в данной статье:

- 1) Определить уровень гражданских волнений вызванных результатами политических выборов.
- 2) Выявить основные причины существующего недовольства результатами политических выборов.

3) Определить основные способы понижения гражданских волнений.

1. Перейдем к первой задаче. Необходимо выявить существующий уровень гражданских волнений в России, чтобы определить на какой стадии своего развития они находятся. Чтобы более точно охарактеризовать сложившуюся ситуацию, мы рассмотрим не только результаты исследований 2012 года – после выборов президента, но также результаты исследований за 2011 год – после выборов в Государственную Думу.

В публикации «Новой газеты», в статье под названием «Более половины россиян считают выборы имитацией» [3], можно отметить, что *52% россиян не верили в то, что посредством выборов в России можно побудить, дать импульс власти делать то, чего ждут и действительно хотят простые граждане. Это фактически подтверждает то, что более половины россиян высказывали недоверие существующей власти и политическим институтам. Лишь 34% опрошенных россиян считали, что будет иметь место реальная борьба за власть и места в Государственной Думе, большинство – 51% – полагали, что имеет место имитация борьбы за власть, а распределение мест в Думе будет определено неформальным способом по решению властей. Еще до выборов в Государственную Думу большая часть населения испытывала недоверие к их возможным результатам. 42% россиян считали, что выборы будут «грязными» (то есть с использованием клеветы, «нажима» на избирателей, махинаций с избирательными бюллетенями). Большая часть, примерно 46%, россиян считали, что решения, принимаемые властью, соответствуют интересам, прежде всего, «Единой России», и лишь треть граждан, примерно 34%, верили, что действия, предпринимаемые властью, направлены на обеспечение равенства всех сторон. Безусловно, данные результаты свидетельствуют о низком уровне доверия к власти и политическим институтам.*

*После выборов в Государственную Думу начался рост гражданских волнений, который усилился в процессе выборов Президента. Высокий уровень недовольства зафиксирован результатами одного из опросов, проведенного 2–19 февраля 2012 года «Левада-центром». В соответствии с полученными результатами, 79% россиян ожидали, что президентом станет Владимир Путин, и в тоже время*

38% на его месте хотели видеть другого политика. 32% граждан затруднились ответить. Также 44 % граждан считали, что будет иметь место имитация борьбы, а реальное распределение мест уже давно определено властью. На то, что избирательные комиссии действовали нечестно, указывали 40% граждан.

Можно привести в качестве доказательства возрастающего уровня волнений слова директора «Левада-центра» Льва Гудкова после президентских выборов: «Во-первых, очень много людей – больше трети, 35%, – не признают эти выборы легитимными. Поднимется волна возмущения. Затем, поскольку власти не будут на это возмущение реагировать, волна начнет постепенно спадать. Но напряжение никуда не денется, потому что недовольство властью и снижение доверия к ней усиливается».

Как можно видеть на диаграммах, приведенных ниже, с 1999 по 2012 год одобрение деятельности Владимира Путина постепенно снижается, а неодобрение растет, что, в свою очередь, связано с перспективой последующего роста волнений на фоне выборов нового Президента [4].

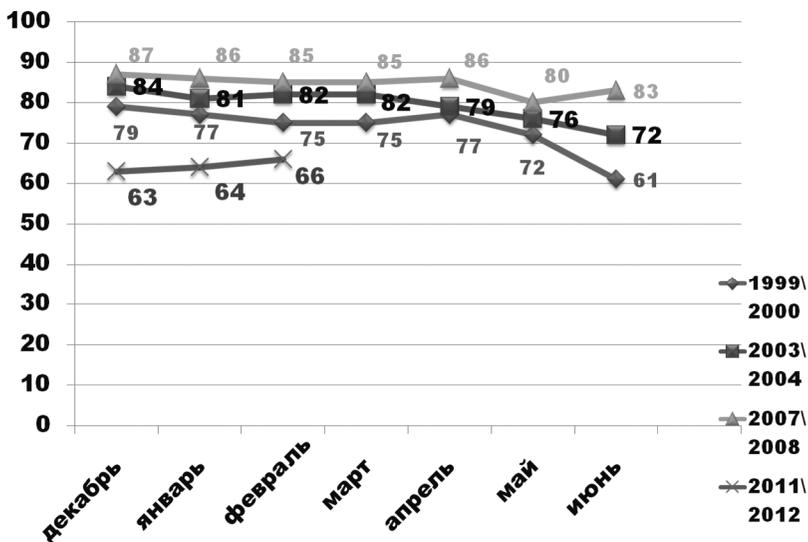


Рисунок 1. Одобрение деятельности Путина

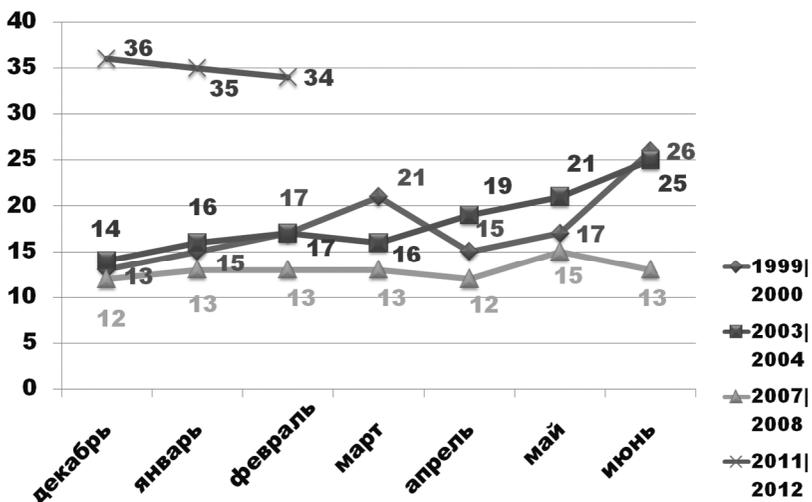


Рисунок 2. Неодобрение деятельности Путина

Нам удалось подтвердить наличие и рост гражданских волнений в России, но куда более значимым является ответ на вопрос о причинах их возникновения.

2. Далее мы, опираясь на данные социологических исследований, попытаемся выявить возможные причины гражданских волнений в России. Понимание причин сложившейся ситуации поможет нам подобрать наиболее приемлемые сценарии понижения гражданских волнений.

Приведем данные исследования ВЦИОМ. В статье под названием «Итоги выборов глазами избирателей: все ожидаемо» [5], было выявлено, что для подавляющего большинства избирателей результаты выборов не были неожиданными – 85%. Это свидетельствует о том, что фактически в стране отсутствует политическая конкуренция.

Второй причиной является фальсификация результатов выборов. В доказательство мы приведем данные социологического исследования «Левада-центра» под названием «Россияне не верят, что выборы в Государственную Думу будут всенародными» [6]. По мнению 48% граждан, под видом выборов происходит борьба бюрократических кланов за доступ к бюджету. 46,5% россиян также считали, что Центральная из-

бирательная комиссия действует в интересах «Единой России». 30% респондентов считали, что результаты голосования будут подтасованы местными и региональными избирательными комиссиями.

В статье Левада-центра «За кого побуждали голосовать россиян, и каким партиям оказывали содействие местные власти и избиркомы» [7] указывается: 40% россиян считали, что местные власти вмешиваются в ход проведения предвыборной кампании, содействуя «Единой России». В целом, 32% считали, что при подсчете голосов избиркомы также оказывали содействие «Единой России». Принуждение также негативно сказывается на гражданских настроениях, люди подчиняются своим работодателям и порой не могут отказать в выполнении просьбы, которая не относится к их прямым должностным обязанностям.

В статье «Левада-центра» «Нам нужны ненужные выборы» [8] подчеркивалось: граждане считают, что система управления и исполнение законов стали хуже (45%), уровень жизни большинства людей стал ниже (47%), снизились безопасность, защищенность людей, как правовая (51%), так и социальная (53%). Стало заметно хуже с возможностью «устроиться на хорошую работу и получать достойные деньги» (59%), с положением в системах образования, здравоохранения, транспорта и ЖКХ (61%). Упал «уровень морали и культуры» (63%). «Простых людей» не удивляет, почему итоги правления Путина и Медведева в сферах жизни, которые наиболее значимы для населения страны, оказались именно такими. Путин, как они по-прежнему считают, опирается, прежде всего, на силовиков (47%), олигархов (42%), госчиновников и бюрократию (36%), руководителей крупных предприятий (30%), «людей с хорошим достатком» (25%). О его опоре на «простых людей – служащих, рабочих и тружеников села» говорят лишь 12%. И Медведев, по их мнению, опирается в первую очередь на олигархов (43%).

Также причины гражданских волнений можно увидеть в исследовании, опубликованном в статье: «Выборы президента-2012: честная игра или «договорной матч»?» [9]. Приведенная ниже таблица 1 также иллюстрирует существующие причины недовольства граждан политическими институтами.

Итак, нам удалось выявить основные причины недовольства граждан политическими выборами в Государственную Думу. В список данных причин входят: 1) отсутствие политической конкуренции, 2) фальсификация результатов выборов, 3) принуждение к голосова-

нию за «Единую Россию» со стороны руководства, 4) существующее мнение о негативном развитии страны. Далее мы попытаемся предложить оптимальные стратегии для понижения возрастающего уровня гражданских волнений.

*Таблица 1. Распределение ответов респондентов на вопрос «Если Вы считаете, что эти выборы нельзя назвать свободными и демократическими, то почему?» (в %)*

Было много нарушений, фальсификаций	28%
Исход выборов был заранее определен	19%
На избирателей оказывалось давление	12%
Кандидаты были поставлены в неравные условия	11%
Один кандидат не может получить такой большой процент	6%
«Все куплено»	6%
Институт выборов себя дискредитировал, у нас не может быть честных выборов	5%
Другое	2%
Затрудняюсь ответить	17%

**3. Выработывая стратегии понижения гражданских волнений, необходимо учитывать все выявленные нами причины этих волнений и политические предпочтения протестующих. Итак, существуют следующие сценарии развития в зависимости от действий власти:**

*1) Бездействие власти*

Следует учесть, что «закрывать глаза» долгое время на растущий уровень гражданских волнений может вызвать ряд проблем, как показывают статистические данные социологических исследований, гражданские волнения после выборов неуклонно растут. Существующие тенденции могут привести к серьезным политическим и социальным проблемам. От власти на данный момент требуются решительные действия.

*2) Демонстративный уход важной политической фигуры со своего поста*

Важный символический и политический шаг, который будет свидетельствовать о частичном удовлетворении требований оппозиции. Данный выход влечет за собой гораздо меньше социальных проблем, чем приведенный выше. Этот метод необходимо рассматривать как один из самых приемлемых, поскольку именно данный способ может снизить гражданские волнения.

### *3) Воздействие на оппозиционные настроения*

Власть может, используя административный ресурс, воздействовать на лидеров оппозиции как неформальными методами, так и формальными. Например, может быть усилена административная или уголовная ответственность за призывы к свержению существующего режима, расколу государственной целостности, серьезному нарушению правопорядка и заявления, противоречащие Конституции или ущемляющие интересы каких-либо социальных групп. Эти действия могут привести к еще большему росту гражданских волнений.

### *4) Осознание неприемлемости радикальных настроений*

Также сами лидеры оппозиции, при осознании губительности радикальных общественных настроений, могут воздействовать на настроения людей. Лидеры оппозиции могут сместить фокус и сосредоточить все силы исключительно на мирном противостоянии без каких-либо государственных переворотов.

### *5) Новое правительство*

Наиболее приемлемый вариант: рассмотреть вовлечение в «Большое правительство», которое создает Дмитрий Медведев, знаковых людей, представителей оппозиции, которые смогли бы повлиять на власть и существующую политическую ситуацию. Именно осознание того факта, что представители оппозиции смогут воздействовать на политическую, экономическую и социальную жизнь страны, способствует наиболее эффективному снижению гражданских волнений и стабилизирует социально-политическую ситуацию в стране.

## Заключение

Итак, мы рассмотрели возможные причины и возможные сценарии понижения гражданских волнений, вызванных результатами политических выборов. Мы определили подлинность той гипотезы, что гражданские волнения действительно имеют место, основываясь на данных социологических исследований. Нами были выявлены причины гражданских волнений, такие как отсутствие политической конкуренции, фальсификации на выборах, принуждение к голосованию, мнения о негативных тенденциях развития страны. Также мы рассмотрели различные стратегии понижения гражданских волне-

ний, связанных с результатами выборов, и определили некоторые возможные сценарии развития событий и оптимальные стратегии понижения гражданских волнений. Выбор метода во многом зависит от уровня гражданских волнений и причин, их вызывающих. Очевиден тот факт, что Россия находится на грани важного политического выбора, от которого во многом зависит социальная и политическая жизнь. Лучшим выходом из ситуации, на мой взгляд, является «*новое правительство*», включение лидеров оппозиции в работу «Большого правительства», которое позволит им влиять на политическую жизнь страны. Именно данный метод способствует максимальному понижению гражданских волнений и сильному увеличению доверия к существующей власти в Российской Федерации.

## Литература

1. Следственный комитет займется призывами к беспорядкам на Пушкинской площади. 6.03.2012.  
URL: [http://infox.ru/accident/incident/2012/03/06/Slyedstvyenny\\_komi.phtml](http://infox.ru/accident/incident/2012/03/06/Slyedstvyenny_komi.phtml)
2. *Оболонский А.В.* Гражданин и государство: Новая парадигма взаимоотношений и шаги по ее институционализации // Проблемы государственного и муниципального управления, 2011. № 1. С 5–17.
3. *Гудков Л.* Больше половины россиян считают выборы имитацией // Новая газета. 2011. № 133. URL: <http://www.novayagazeta.ru/politics/49691.html>
4. «Левада-центр». Конференция по выборам Президента РФ 4 марта. 24 февраля 2012 года. Москва. Выборы президента РФ 4 марта.  
URL: [www.levada.ru/sites/default/files/prezentaciya\\_vybovy\\_4marta.ppt](http://www.levada.ru/sites/default/files/prezentaciya_vybovy_4marta.ppt)
5. Итоги выборов глазами избирателей: все ожидаемо! // Пресс-выпуск № 1908. 14.12.2011. URL: <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=112197>
6. Россияне не верят, что выборы в Госдуму будут всенародными // РБК-daily. 28.11.2011 URL: <http://www.rbcdaily.ru/2011/11/28/focus/562949982158329>
7. За кого побуждали голосовать россиян и каким партиям оказывали содействие местные власти и избиркомы // Пресс-выпуск. 12.12.2011. URL: <http://www.levada.ru/12-12-2011/za-kogo-pobuzhdali-golosovat-rossiyan-i-kakim-partiyam-okazyvali-sodeistvie-mestnye-vlasti>
8. *Левинсон А.* Нам нужны ненужные выборы // Ведомости. № 186 (2952). 04.10.2011. URL: [http://www.vedomosti.ru/opinion/news/1382102/simvol\\_socialnogo\\_poryadka](http://www.vedomosti.ru/opinion/news/1382102/simvol_socialnogo_poryadka)
9. Выборы президента-2012: честная игра – или «договорный матч»? // Пресс-выпуск № 1979. 19.03.2012.  
URL: <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=112613>
10. *Кордонский С.Г.* Государство, гражданское общество и коррупция // Полит.ру. 2.04.2012. URL: <http://www.polit.ru/article/2006/04/23/kordonsky/>

## Волонтерство (добровольчество) как инструмент молодежной политики

### **Аннотация**

В статье дается характеристика нормативно-правовой базы, регулирующей добровольческую деятельность в Российской Федерации, дается классификация волонтерских проектов по ряду критериев, таких как форма проявления, период деятельности, количественный состав участников, уровень деятельности. Анализируются программы подготовки волонтеров, приобщенные к крупным спортивным мероприятиям. На основании данного анализа даются рекомендации по усовершенствованию механизмов вовлечения молодежи в добровольческую деятельность.

### **Введение**

Под волонтерством (добровольчеством) понимается деятельность человека или группы лиц, направленная на решение социально значимых задач, целью которой не ставится извлечение прибыли<sup>1</sup>. Главным условием волонтерской деятельности является безвозмездность.

Добровольчество, как социальное явление – это глубокая традиция, корни которой исходят из естественного желания людей откликаться на нужды других, объединять усилия для улучшения своей и окружающей жизни.

Одной из основных целей государственной молодежной политики является вовлечение молодежи в социальную практику путем ее привлечения к добровольческой деятельности<sup>2</sup>. В соответствии с международной практикой, молодежное добровольчество – это стратегия

---

<sup>1</sup> Концепция содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества в Российской Федерации // URL: [http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/admreform/publicsociety/doc091224\\_1949](http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/admreform/publicsociety/doc091224_1949)

<sup>2</sup> Стратегия государственной молодежной политики Российской Федерации // URL: <http://mon.gov.ru/press/news/3318/>

развития молодежи как непосредственных участников (субъектов) социально-культурных преобразований, способствующих улучшению жизни общества с учетом нужд и потребностей молодежи<sup>3</sup>. Но, несмотря на то, что волонтерская деятельность не имеет своей целью извлечение прибыли, каждый участвующий в волонтерском движении человек извлекает из этого участия пользу для себя. Прежде всего, это морально-нравственное удовлетворение от общественно полезного дела, приобретение опыта, навыков и знаний, чувство включенности в решение социально значимых вопросов.

Признавая тот факт, что добровольческие движения становятся все более существенной силой в решении острых социальных проблем, повышении качества жизни населения, Организация Объединенных Наций рекомендовала учитывать добровольчество в национальных планах социально-экономического развития стран в качестве одного из важнейших компонентов решения этих проблем совершенствования общественной жизни. В Российской Федерации с 2000-х годов существенно возросло внимание государства и общества к волонтерству как одному из приоритетных направлений социально-экономического развития страны, государственной молодежной и социальной политики.

В то же время, в России на федеральном уровне пока не создан комплекс нормативно-правовых актов, регламентирующих добровольческую деятельность. Среди имеющихся разрозненных актов следует отметить действующую с 2006 года Стратегию государственной молодежной политики Российской Федерации, утвержденную Распоряжением Правительства Российской Федерации № 1760-р<sup>4</sup>, которое предусматривает реализацию данной Стратегии до 2016 г. В соответствии со Стратегией реализуется проект «Доброволец России», основными целями которого являются:

– мотивация молодых людей к оказанию помощи, проявлению действенной инициативы в решении проблем людей, нуждающихся в помощи и поддержке;

---

<sup>3</sup> Бодренкова Г.П., Караваешников С.Е. Системное развитие молодежного добровольчества в контексте пропаганды здорового образа жизни. Методические рекомендации. – М., 2011. С. 6.

<sup>4</sup> Стратегия государственной молодежной политики Российской Федерации// URL: <http://mon.gov.ru/press/news/3318/>

– формирование механизмов вовлечения молодых людей в многообразную общественную деятельность, направленную на улучшение качества жизни россиян;

– развитие и поддержка молодежных инициатив, направленных на организацию добровольческого труда молодежи.

Но, к сожалению, вовлеченность молодежи в волонтерские движения в нашей стране существенно ниже, чем в ряде развитых западных стран, хотя и существуют общероссийские проекты, которые вызывают живой интерес в молодежной среде. Это, в первую очередь, волонтерство, приобщенное к крупным международным спортивным мероприятиям, которые в ближайшее время пройдут в нашей стране (Летняя Универсиада в Казани в 2013 году, Зимняя олимпиада в Сочи в 2014 году).

## Нормативно-правовые основы волонтерства. Классификация видов волонтерской деятельности

Волонтерская деятельность в России начинает приобретать конкретную форму только с начала 90-х годов, с появлением некоммерческих организаций, занимающихся благотворительностью. В соответствии с федеральным законом «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» от 7 июля 1995 года № 135-ФЗ, волонтеры (добровольцы) – это граждане, осуществляющие благотворительную деятельность в форме безвозмездного труда в интересах благополучателя, в том числе в интересах благотворительной организации<sup>5</sup>.

В 2009 году существенный толчок в развитии молодежного добровольчества дал учрежденный Президентом Российской Федерации «Год Молодежи», целью проведения которого являлось «развитие творческого, научного и профессионального потенциала молодежи, ее активное привлечение к проведению социально–экономических

---

<sup>5</sup> Федеральный закон «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» от 7 июля 1995 года №135-ФЗ.

URL.: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=108360>

преобразований в стране, воспитание чувства патриотизма и гражданской ответственности у молодых людей»<sup>6</sup>.

Принята концепция содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества в РФ, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 30 июля 2009 года № 1054-р, главной целью которой является активизация потенциала благотворительности и добровольчества как ресурса развития общества, способствующего формированию и распространению инновационной практики социальной деятельности, позволяющей дополнить бюджетные источники для решения социальных проблем внебюджетными средствами и привлечь в социальную сферу дополнительные трудовые ресурсы<sup>7</sup>.

К сожалению, приходится признать, что слабое комплексное нормативно-правовое регулирование волонтерской деятельности является одним из ключевых ограничений для масштабного участия волонтерских организаций и объединений в жизни общества. Волонтерские движения не имеют единой государственной поддержки, в нормативно-правовых актах не зафиксированы гарантии, не предусматриваются какие-либо поощрения или льготы для добровольцев, не созданы процедуры и механизмы судебной и административной защиты участников волонтерских движений.

Использование волонтерской деятельности для решения важных социальных задач на современном этапе применяется крайне бессистемно.

Попытаемся классифицировать волонтерскую деятельность.

Особый интерес представляет разработанная агентством по делам молодежи «Росмолодежь» классификация организаций, занимающихся добровольческой деятельностью, в соответствии с которой волонтерские организации и объединения подразделяются на:

- Организации (объединения), целью которых является реализация добровольческой деятельности;
- Организации (объединения), для которых добровольческая деятельность является одним из средств выполнения установленных целей;

---

<sup>6</sup> Бодренкова Г.П., Караваешников С.Е. Системное развитие молодежного добровольчества в контексте пропаганды здорового образа жизни. Методические рекомендации. – М., 2011. С. 10.

<sup>7</sup> Концепция содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества в Российской Федерации // URL: [http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/admreform/publicsociety/doc091224\\_1949](http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/admreform/publicsociety/doc091224_1949)

- Структуры, содействующие развитию добровольческой деятельности;
- Координирующие организации;
- Организации (объединения) ассоциативного типа (кооперация нескольких добровольческих организаций, схожих по сферам деятельности);
- Обеспечивающие организации (ресурсные, информационные центры).

По форме проявления волонтерские движения можно подразделять на: формальные (имеющие юридический статус, зарегистрированные организации и объединения) и неформальные (не имеющие юридического статуса объединения, существующие в заявительном порядке).

Имеющие юридический статус организации и объединения по организационно-правовой форме классифицируются в соответствии с федеральным законом о благотворительной деятельности и благотворительных организациях<sup>8</sup>.

По периоду деятельности волонтерские движения можно разделить на долгосрочные, среднесрочные, краткосрочные и движения, имеющие разовый характер.

По количественному составу выделяют: крупные (организации и объединения до 100 тыс. человек), средние (1–5 тысяч человек), малые (до 100 человек), и микро (численность до 10 человек).

По уровню деятельности волонтерские объединения подразделяются на объединения, работающие на международном, всероссийском, региональном и локальном уровнях.

Также можно выделить волонтерские организации, деятельность которых направлена на решение социальных проблем населения (например, оказание помощи малоимущим слоям населения, детям, находящимся в трудной жизненной ситуации, инвалидам, пожилым людям и т. д.). Существуют волонтерские организации и объединения, деятельность которых направлена на решение глобальных мировых проблем (к таким проблемам можно отнести экологические проблемы, проблемы сохранения видов отдельных животных и растений, борьбу со СПИДом, наркоманией и др.).

---

<sup>8</sup> Федеральный закон «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» от 7 июля 1995 года №135-ФЗ // URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=108360>

Особый интерес представляет добровольческая деятельность, приобщенная к крупным мировым мероприятиям, будь то спортивные мероприятия (олимпиада, универсиада, чемпионаты мира и т. д.), политические (всевозможные саммиты и конференции), культурные и др.

### Анализ молодежной волонтерской деятельности, приобщенной к крупным международным спортивным мероприятиям

В современном мире ни одно крупное международное спортивное мероприятие не обходится без помощи волонтеров. Количество добровольцев, которые способствуют обеспечению организации самих соревнований, культурному обмену и сопровождению спортсменов, журналистов, гостей, созданию имиджа мероприятия, насчитывает десятки, а иногда и сотни тысяч человек.

Говоря о том, что заставляет молодежь включаться в волонтерские движения, приобщенные к крупным спортивным мероприятиям, сами участники движений в первую очередь обозначают включенность в решение социально значимых проблем, возможность поучаствовать в грандиозных, важных не только для страны, но и для всего мира мероприятиях, далее ими отмечается то, что волонтерское движение дает возможность общения, возможность культурного обмена с людьми как внутри страны, так и за рубежом. Также часто встречается внутренняя мотивация, связанная с тем, что участие в волонтерском движении предоставляет возможности для приобретения новых знаний и навыков или усовершенствования имеющихся (например, совершенствование в иностранных языках во время зарубежных стажировок или встречи иностранных делегаций).

Анализируя программы подготовки волонтеров для проведения крупных спортивных мероприятий<sup>9</sup>, можно выделить следующие направления деятельности, в которых необходима помощь добровольцев:

---

<sup>9</sup> Программы подготовки волонтеров Сочи-2014 и Универсиады в Казани в 2013 году.

URL: [http://vol.sochi2014.com/volunteers\\_centres/](http://vol.sochi2014.com/volunteers_centres/); <http://volunteers.kazan2013.ru/>

- Обслуживание спортивных мероприятий (обслуживание мест проведения соревнований, обслуживание самих участников игр);
- Деятельность, связанная с администрированием и техническим обслуживанием (регистрация, аккредитация, обслуживание гостей мероприятий, техническое обеспечение);
- Деятельность, связанная со знанием иностранных языков (переводчики, гиды-экскурсоводы);
- Общая сфера обслуживания (обслуживание инфраструктуры, логистика).

Программы подготовки волонтеров для крупных спортивных мероприятий проводятся в три этапа:

1. Привлечение волонтеров;
2. Отбор из общего числа претендентов тех, кто обладает необходимыми качествами для работы по определенному направлению деятельности;
3. Подготовка и участие в мероприятиях.

Интересным представляется опыт создания волонтерских центров. Например, для подготовки волонтеров Сочи-2014 созданы волонтерские центры. **Волонтерский центр «Сочи 2014»** – это специальный учебный центр для подготовки волонтеров XXII Зимних Олимпийских игр и XI Зимних Паралимпийских игр 2014 года в Сочи. В России таких центров – 26. Находятся они по всей России – от Санкт-Петербурга до Владивостока, от Архангельска до Сочи, – так что у жителей всех российских регионов есть возможность пройти конкурсный отбор и стать олимпийским волонтером.

Каждый из центров должен подготовить от 500 до 2000 волонтеров в зависимости от установленной квоты. Подготовка волонтеров ведется по 11 направлениям: «Транспорт», «Медицина», «Допинг-контроль», «Обслуживание делегаций и команд, протокол, лингвистические услуги», «Технологии», «Церемонии», «Коммуникации и пресса», «Административная деятельность и аккредитация», «Сервис», «Обслуживание мероприятий и работа со зрителями», «Паралимпизм»<sup>10</sup>.

Помимо основной программы обучения, крайне важными являются разработка и осуществление ряда действий, направленных на сплочение коллектива волонтеров, поддержание духа волонтерского

---

<sup>10</sup> Волонтеры Сочи-2014 // URL: [http://vol.sochi2014.com/volunteers\\_centres/](http://vol.sochi2014.com/volunteers_centres/)

движения, повышение спортивного воспитания молодежи, а также поддержание высокой мотивации волонтеров. Примером мероприятий, целью которых является повышение мотивации и содействие спортивному воспитанию волонтеров, является организация встреч студентов с известными спортсменами. Предполагается проведение серии игр/соревнований по тематике «история спорта», что способствовало бы сплочению коллектива волонтеров, поддержанию мотивации к обучению, а также повышению знаний в области истории и краеведения. В качестве поддержания духа волонтерского движения, а также сплочения коллектива, волонтеры проходят подготовку на своих съездах и в лагерях. Лучшие студенты-волонтеры получают возможность применить полученные в волонтерском центре знания и навыки на практике при поездках на крупные спортивные мероприятия, которые проводятся как в России, так и за рубежом.

### Рекомендации по усовершенствованию механизмов вовлечения молодежи в добровольческую деятельность

Стратегией государственной молодежной политики России отмечены основные проблемы молодежи, решению которых призваны способствовать системное развитие и поддержка молодежного добровольчества:

- низкая вовлеченность молодежи в социальные процессы и общественную деятельность;
- отсутствие условий для самореализации молодежи;
- социальная изоляция молодых людей, находящихся в трудной жизненной ситуации;
- несоответствие жизненных установок, ценностей и моделей поведения молодых людей приоритетам развития страны;
- отсутствие у молодежи интереса к участию в общественно-политической жизни общества<sup>11</sup>.

Одной из основных причин низкой вовлеченности молодежи в волонтерскую деятельность является то, что добровольческая дея-

---

<sup>11</sup> Стратегия государственной молодежной политики Российской Федерации // URL.: <http://mon.gov.ru/press/news/3318/>

тельность слабо организована на системном уровне, отсутствуют действующие на основе единых стандартов центры, компетентные в сфере молодежного добровольчества, специализирующиеся на создании условий для участия молодых людей в добровольческой деятельности, предоставлении им разнообразных возможностей для выбора поля приложения их добровольческих усилий. В результате молодые люди не знают, какими возможностями в сфере добровольчества они могут воспользоваться, где и какие учреждения и организации нуждаются в их добровольческих усилиях<sup>12</sup>.

Рассматривая деятельность центров по подготовке волонтеров для участия в крупных спортивных мероприятиях, можно сделать вывод, что успешность волонтерских проектов связана с созданием для этих проектов определенной инфраструктуры поддержки молодежного добровольчества, а также такой системы координации на разных организационных и ведомственных уровнях, которая позволяет оптимизировать действия разных ведомств и организаций по привлечению молодежи для решения тех вопросов, которые стоят перед организаторами.

То есть, для масштабного привлечения молодежи к добровольческой деятельности необходимы системно организованная инфраструктура для поддержки добровольческих проектов на всех уровнях, от федерального и регионального до местного, и создание добровольческих центров на базе образовательных учреждений.

Кроме того, для успешного решения проблемы увеличения интереса к добровольческой деятельности со стороны НКО и бизнес-сообществ, необходимо совершенствование нормативно-правовой базы. В действующих нормативно-правовых актах не зафиксированы гарантии, не предусмотрены поощрения или льготы для добровольцев, не созданы процедуры и механизмы судебной и административной защиты участников волонтерских движений. Целесообразным представляется создание отдельного федерального закона о добровольческой деятельности, в котором были бы отражены эти вопросы.

Кроме обозначенных проблем, решение которых, безусловно, поможет увеличить число заинтересованных лиц, готовых участвовать в добровольческой деятельности, особой проблемой является

---

<sup>12</sup> Бодренкова Г.П., Караваешников С.Е. Системное развитие молодежного добровольчества в контексте пропаганды здорового образа жизни. Методические рекомендации. – М., 2011. С. 22.

отсутствие понимания в обществе той роли, которую могут и должны играть добровольческие объединения.

Добровольческая деятельность в нашей стране не имеет той престижности и уважения, которое добровольцы получают в обществе в других странах. Говоря о причинах такой недооценки добровольчества на ценностном уровне, можно сделать отсыл к слишком откровенному насаждению норм коллективизма и взаимовыручки в советском союзе (добровольно-принудительный характер пионерских и комсомольских организаций, принудительные субботники и т. д.). Еще одной причиной низкой инициативности общества к волонтерской деятельности является крайне низкий уровень доверия благотворительным организациям, которые больше всего заинтересованы в привлечении к своей деятельности волонтеров. Говоря о доверии, нельзя не отметить, что населению, привыкшему, к тому, что единственным источником помощи является государство, крайне сложно доверять «третьему сектору».

Но, не смотря на эти причины, добровольческая деятельность, пусть медленней чем в западных странах, но набирает обороты. Постепенно появляется понимание важности этого механизма вовлечения населения к решению многих задач в области социальной политики, культуры, образования.

## Литература

1. Федеральный закон «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» от 7 июля 1995 года № 135-ФЗ.

URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=108360>

2. Концепция содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества в Российской Федерации // URL.: [http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/admreform/publicsociety/doc091224\\_1949](http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/admreform/publicsociety/doc091224_1949)

3. Стратегия государственной молодежной политики Российской Федерации // URL.: <http://mon.gov.ru/press/news/3318/>

4. *Бодренкова Г.П., Караваешников С.Е.* Системное развитие молодежного добровольчества в контексте пропаганды здорового образа жизни. Методические рекомендации. – М: 2011. С. 78.

5. Волонтеры Сочи-2014 // URL.: [http://vol.sochi2014.com/volunteers\\_centres/](http://vol.sochi2014.com/volunteers_centres/)

6. Волонтеры Казань-2013 // URL.: <http://volunteers.kazan2013.ru>



---

РАЗДЕЛ

2

ГОСУДАРСТВО, БИЗНЕС  
И ОБЩЕСТВЕННОЕ  
БЛАГО



---

*Горбунова М.А., студентка магистратуры ФГМУ НИУ ВШЭ*  
*Максимова И.Г., студентка магистратуры ФГМУ НИУ ВШЭ*  
*Шилина Е.Ю., студентка магистратуры ФГМУ НИУ ВШЭ*

## Социокультурные тренды динамики соотношения доходов и расходов

### **Аннотация**

Исходя из естественного экономического поведения индивидов, обычно предполагается, что расходы должны соответствовать полученным доходам. При этом подразумевается, что возможны отдельные отклонения ввиду изменения поведения некоторых индивидов. Данная статья представляет собой попытку доказать, что отклонения, не являясь единичными случаями, образуют определенный мировой тренд, суть которого заключается в следующем: с Востока на Запад идет увеличение потребительских расходов населения, вплоть до их сильного превышения над доходами. Причиной столь интересного факта может являться экономико-политическая предыстория региона, однако первостепенным фактором становится менталитет населения, проживающего в конкретном экономическом районе, который в свою очередь, как считают авторы, базируется на еще более глубоком фундаменте – возрасте существования цивилизации на данной территории, т. е. чем меньше ее возраст, тем более сильно выражено стремление людей жить не по средствам.

Исследование доходов и расходов населения является одним из ключевых моментов в деятельности государственных и коммерческих структур. Несмотря на такое большое количество заинтересованных сторон и лиц, в данном вопросе нельзя поставить точку и остановить процесс изучения, что объясняется нестабильной экономической и политической ситуацией, как в России, так и на мировой арене. Особое внимание экономистов привлекают региональная политика и экономика, складывающиеся в современных условиях российской действительности как основные пути к компромиссу между экономической эффективностью и социальной справедливостью. Оба понятия напрямую связаны с доходами и расходами населения, которые представляют особый интерес для исследования.

Отметим, что для нашей страны изучение данных проблем характеризуется рядом особенностей, поскольку для переходных экономик, к которым относится и российская экономика, независимо от механизмов проведения реформ, характерно форсирование роста наиболее высоких доходов и заработков. Низкие доходы и заработки при этом «подтягиваются» вслед за ростом высоких, но это «подтягивание» реально происходит значительно медленнее, чем можно было бы ожидать. В результате формируется высокая и весьма устойчивая дифференциация населения по уровню доходов.

Об усилении дифференциации населения России по доходам также свидетельствует динамика распределения дохода по квинтильным группам населения (первая группа – с наименьшими доходами, пятая группа – с наибольшими). За период 1991–2008 гг. относительно неизменной осталась доля лишь 4-й группы, охватывающей 22,5% доходов от общего количества. Рост денежных доходов наблюдался лишь для 1/5 части населения. У 60% в указанный период рост денежных доходов оказался существенно ниже среднего и только у 20% населения – выше среднего. В результате произошло резкое уменьшение совокупной доли первых трех квинтильных групп в общем объеме доходов – с 46,5% до 30,7%. При этом более чем в два раза произошло снижение доли наименее обеспеченной группы населения и в 1,5 раза – 2-й группы. В то же время существенно возросла доля «богатой» 5-й квинтильной группы: с 30,7% до 47,9% (рост в 1,5 раза). Иначе говоря, бедные с каждым годом беднеют, богатые – богатеют. Следует отметить, что Россия ускоренным темпом пришла к распределению доходов, характерному для капиталистических, развитых стран, когда основная масса доходов концентрируется в руках самых преуспевающих дельцов. Однако нельзя забывать, что в этих странах процесс поляризации проходил постепенно, а в России – в результате быстрой и масштабной перестройки всего государства, социальные последствия которой еще предстоит осознать.

Теперь рассмотрим различия в распределении расходов населения и их причины. Существуют факторы, которые непосредственно влияют на расходы населения. К функциональным факторам экономисты относят: количественные показатели доходов, конъюнктуру потребительского рынка, стабильность финансового положения в целом по региону и стране, фискальную политику, качественные

признаки домохозяйств и др. При этом выделяют и нефункциональный потребительский спрос – социальный (эффект присоединения к большинству, эффект сноба и эффект Веблена), спекулятивный и иррациональный. В нефункциональные факторы можно также включить такой немаловажный аспект, оказывающий влияние на уровень расходов (потребления), как региональный (а не индивидуальный) менталитет. Поэтому мы считаем важным рассмотреть особенности различий потребления именно в этом ключе.

Можно говорить и об обратном влиянии потребления на доходы населения. Человек, испытывающий определенную потребность, будет стремиться к тому, чтобы ее удовлетворить за счет увеличения своего потребления. Однако это не всегда происходит за счет дополнительного вложения труда или умственной деятельности. Доходы домохозяйств рассматриваются как совокупность денежных средств, полученных от трудовой (заработная плата), от предпринимательской деятельности, различных социальных выплат и доходов от собственности. Кредит – это предоставление лицу денежных (или иных) средств на возвратной основе и на определенный срок, в большинстве случаев – с уплатой процентов за использование. То есть кредит не является прямым источником дохода – это своеобразный источник финансирования дефицита личного бюджета.

## I

При существующих принципах естественного экономического поведения прямая корреляция среднедушевых доходов и потребительских расходов на душу населения кажется очевидной и простой истиной. Чем больше мы получаем, тем больше мы тратим, и наоборот. Однако мы пришли к выводу, что эта связь нарушена в разной степени в регионах Российской Федерации.

Но почему получается так, что индивиды не придерживаются нормального экономического поведения, создавая свою философию потребления, идущую вразрез с принципами экономики? Основная причина – наличие у человека иррациональных склонностей, а именно психологических отклонений в сторону либо консюмеризма, либо антиконсюмеризма.

Говоря о связи между доходами и расходами населения России, стоит отметить, что регионы крайне дифференцированы по уровню доходов. При выделении типических групп субъектов по уровню доходов в 2005–2010 гг. мы можем констатировать, что тенденция к сохранению их состава остается практически неизменной: в низшей группе находятся: республики Ингушетия, Калмыкия, Тыва, Марий Эл, Адыгея, Кабардино-Балкария, Чувашия, Карачаево-Черкессия, Мордовия, Ивановская область; в высшей группе: Сахалинская, Тюменская области, г. Москва, Чукотский, Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий, Ненецкий АО.

При проверке достоверности предположения о том, что примерно эти же субъекты попадут в соответствующие группы по потребительским расходам, и будет сохранена тенденция к увеличению расходов при росте доходов, выявляется неоднозначная картина распределения субъектов по доходам и потребительским расходам.

В модели были сделаны некоторые допущения, касающиеся методологии, а именно: расчет средней склонности к потреблению производился по величине потребительских расходов на душу населения (далее – расходы), как индикатора комплексного использования денежных доходов и среднедушевых доходов (далее – доходы). Также не была введена поправка на наличие инфраструктуры для траты доходов, так как допускается действие рыночных механизмов, обуславливающих возможность потратить деньги.

На рис.1 изображено, как регионы распределяются по доходам и расходам в период 2005–2010 гг. Плиточной текстурой с горизонтальными полосами выделены субъекты, в которых население стремится больше экономить, нежели тратить. Это республики Алтай, Хакасия, Карелия, Камчатский край, Вологодская, Амурская, Ярославская, Иркутская, Магаданская области, Еврейская автономная область, Чукотский АО. Мозаичной текстурой обозначены регионы, в которых население живет в долг, т. е. при невысоких доходах тратит значительно больше, чем получает. Это республика Дагестан, Ставропольский и Краснодарский края, Псковская, Тамбовская, Тверская, Волгоградская, Ростовская области. Данное графическое отображение строилось на основе соотношения рангов по доходам и расходам, присвоенных регионам по возрастающему принципу. Субъекты, в которых отклонения велики, были вынесены на карту.

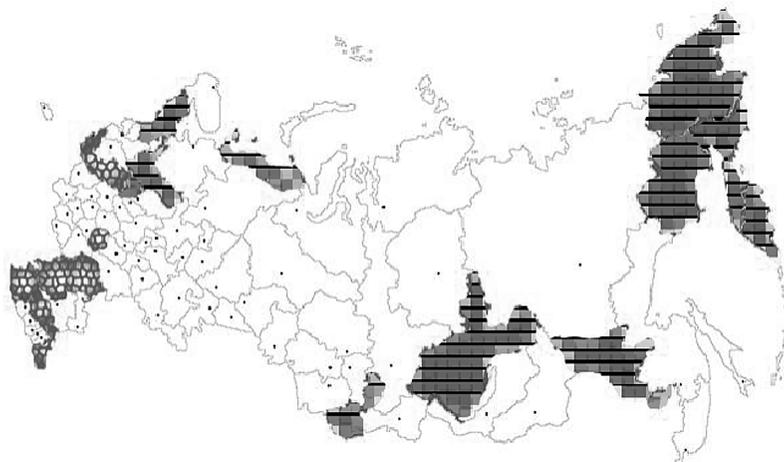


Рисунок 1. Карта распределения субъектов Российской Федерации по рангам среднедушевых доходов и потребительских расходов



Рисунок 2. Карта распределения субъектов Российской Федерации по средней склонности к потреблению в 2009 году

Черным и темно-серым оттенком выделены регионы (Ненецкий, Чукотский АО, республики Ингушетия, Тыва, Калмыкия) с низкой долей расходов – от 0,27 до 0,48. Серым и светло-серым оттенком обозначены регионы с высокой долей расходов – от 0,76 до 0,87, как-то: республики Татарстан, Дагестан, Башкортостан, Ростовская область, Ставропольский и Краснодарский края.

Таким образом, получив визуальные данные распределения российских регионов по характеристике «жить в долг», мы можем выдвинуть гипотезу о том, что от востока к западу наблюдается тренд: если на востоке страны люди стремятся минимизировать свои расходы, то на западе, напротив, живут в долг, потребляя больше товаров и услуг, чем могут себе позволить.

Наличие сложившейся закономерности также подтверждает показатель предельной склонности к потреблению, который показывает долю или часть прироста (сокращения), дохода, который потребляется. Так, если рассматривать субъекты, в которых не склонны потреблять больше, чем имеют на то средств, а именно Ненецкий, Чукотский АО, республики Ингушетия, Тыва, Калмыкия, то данный показатель варьирует в диапазоне 0,30–0,50. В то же время в таких субъектах, как республики Татарстан, Дагестан, Башкортостан, Ставропольский и Краснодарский края, Ростовская область, доля прироста дохода, которая идет на потребление населением, находится в диапазоне 0,80–0,85, т. е. мы можем говорить о том, что они являются регионами с излишней склонностью к потреблению.

При анализе результатов исследования, особое внимание следует уделить проблеме кредитования населения. Субъекты с низким и высоким показателем средней склонности к потреблению напрямую коррелируют с российской статистикой по количеству выданных кредитов и их величине. В республиках Ингушетия, Чечня, Тыва, Алтай, Ненецком АО объем кредитов несравненно ниже – от 1856 млн руб. до 2430 млн руб. Напротив, в регионах с высоким уровнем потребления и расходования этот показатель достигает 153053 млн. (Краснодарский край). По данным Сбербанка РФ в первой пятёрке регионов, охотно пользующихся услугами кредитования в данном банке, оказались Московская, Самарская, Тюменская области, Краснодарский край, Москва и Петербург. А вот Калмыкия, Алтай, Ингушетия, Тыва, Чечня не показывают высокого результата по этому признаку.

Стоит отметить, что менталитет не является единственной причиной выявленного тренда склонности к потреблению. Многие факторы можно рассматривать исключительно в российском аспекте. Конец XX века был ознаменован экономическими потрясениями, многие регионы до сих пор невозможно отнести к финансово стабильным. Особенно это касается Севера и Дальнего Востока, в них попросту не сложилась традиция жизни в кредит ввиду неуверенности в будущем. Подчеркнем значение еще одной немаловажной причины нарушения корреляции доходов и расходов. Это региональная экономическая политика, регулирование которой осуществляется из федерального центра. Поступающие трансферты попадают в домохозяйства, что напрямую занижает среднюю склонность к потреблению. Одним из таких примеров могут служить федеральные целевые программы социально-экономического развития Ингушетии, Дальнего Востока и Забайкалья, которые были отнесены нами к группе с низким показателем средней склонности к потреблению.

### III

Рассмотрим далее «вписанность» Российской Федерации в мировой тренд (рис. 3), характеризующий отношение населения к потреблению.

В начале прошлого века Саймон Кузнец высказал гипотезу, что неравенство должно расти по мере экономического роста, постепенно достигая некоторого уровня насыщения. Однако исторический опыт показывает, что для некоторых стран это верно, а для некоторых – нет, поэтому четкой закономерности обнаружено не было. Мы можем сослаться также на итоги нестабильного социально-экономического развития региона, последствиями которого стала его финансовая нестабильность, возникновение задолженности по заработной плате, что вызвало опасения людей в стабильности своего положения. Существуют и другие причины такого распределения. Важным объяснением служит менталитет населения, проживающего в той или иной части света.

К примеру, в Европе для северян всегда было характерно благоразумие и даже прижимистость, а для южан – расточительность. Этими различиями и обусловлен финансовый кризис в зоне евро. С 1990 по 1998 год расходы на зарплату и рост цен на юге увеличивались быстрее, чем на севере, однако и после введения евро они продолжали увеличиваться почти так же быстро.



Рисунок 3. Распределение стран по уровню потребительских расходов (по данным стран Евросоюза, США, Центральной Азии, ОАЭ)

Ситуация изменилась только после кризиса 2008 года, когда наметились признаки стабилизации цен в обоих регионах. То есть мы можем констатировать, что северная часть Европы исторически отличалась высокими темпами накопления и низкой инфляцией, а также приоритетом долгосрочных инвестиций. Этот тренд нехарактерен для южан, у которых в 1995–1998 годах потребление ежегодно росло на 1,26%, а затем, вплоть до 2007 года, и вовсе ускорилося до 1,63%. Яркий пример этого – Греция. Грекам присуще желание выделиться, ведь большая часть горожан покинули свои деревушки и поселились в городах недавно – пятьдесят-шестьдесят лет назад. Более того, они с беспечностью относятся к проблемам трудоустройства и карьерного роста. И поэтому единственным выходом из кризиса видится изменение именно менталитета южан, которые терпят столько бедствий из-за расточительного поведения. Они вынуждены учиться жесткой экономии и примерять северную модель поведения. Однако пока не ясно, как южная культура со своим ярко выраженным менталитетом может измениться столь кардинально. Но превраще-

ние беспечного южанина в осторожного и благоразумного северянина представляется единственным выходом из долгового кризиса.

Перейдем теперь к странам Запада, в частности, к США – стране, живущей в долг. Говоря об американском менталитете, отметим, что США является государством потребления, что и является причиной того, что долги стали неотъемлемой частью американского образа жизни. При этом особенностью американского менталитета выступает то, что заместителем наличных денег служат кредитные карты, освобождающие людей от обременительных действий, связанных с ношением денег в кошельке. Однако, как показывают многочисленные исследования, удобство – не единственная причина, по которой миллионы американцев практически забыли, как выглядят «живые» деньги. Психология покупки резко меняется, если в дело идет кредитная карта. Мозг не сигнализирует об опасности, и покупка совершается с большей психологической легкостью, нежели с «живыми» деньгами.

Обратная ситуация складывается в Японии, где жители тратят малую часть своих доходов. В большинстве случаев это объясняется тем, что в Японии труднее получить деньги взаймы, велики ставки первоначальных кредитных взносов. Кроме того, налоговая система построена таким образом, что косвенно поощряются личные сбережения. Также влияние оказывают культурные различия в аспекте отношения потребителей к сегодняшнему и будущему потреблению.

Таким образом, в менталитете населения раскрываются кейнсианские «мотивы сбережения и потребления»: предусмотрительность, предосторожность, расчетливость, независимость, щедрость и другие. При этом мы не приуменьшаем значение других факторов, затронутых нами частично (уровень благосостояния, ожидания, трансферты, налоги, ставка процента по потребительскому кредиту, уровень цен, структурные факторы), а лишь подчеркиваем их значение в существовании тренда, в том числе мирового.

#### IV

Итак, рассмотрим, как результаты статьи могут повлиять на заинтересованных лиц. Одной из заинтересованных сторон может являться Сбербанк РФ, крупнейший государственный банк России, лидер по масштабу филиальной сети. Отметим, что доминирование Сбербан-

ка Российской Федерации, ограниченность доступа потенциальных клиентов к информации о реальном состоянии банков в регионе, неспособность большинства вкладчиков адекватно интерпретировать доступную информацию негативно отражаются на рынке банковских услуг, поэтому задачами государства становятся: создание механизма гарантирования депозитов вкладчиков и обеспечение должного уровня конкуренции среди банков. Отличительной чертой кредитования населения сегодня является осторожность, проявляющаяся как со стороны банков при оценке платежеспособности потенциальных заемщиков, так и со стороны домашних хозяйств, рассчитывающих на собственные ресурсы и сбережения при покупках бытовой техники, мебели и автомобилей.

Но широкая вовлеченность населения в процесс кредитования – залог успешности модернизации. Потребительское кредитование может выступить одним из мощных драйверов модернизационного развития. Поэтому следует развивать потребительское кредитование в регионах с отсутствующей традицией «жить в долг», при этом имеющих неиспользованные денежные ресурсы, и применять, в основном, регулятивные меры воздействия в тех регионах, в которых население живет «не по средствам». При этом обратим внимание на необходимость определения рационального горизонта кредитов, поскольку достаточно трудно своевременно установить грань «полезного кредитования», способствующего социально-экономическому развитию. Необходим баланс потребления, так как отказ от кредитов – ограничение себя и своей семьи в благах, необходимых сегодня, чрезмерное же использование кредитов влечет за собой последствия, описанные выше.

Резюмируя вышесказанное относительно кредитования, выделим ряд особенностей поведения выдающих и берущих кредиты. Руководствуясь существующим трендом и распределением кредитной активности населения по регионам, структурам банковской системы следует учитывать выявленные особенности в целях умелого использования инструментов «кредитного навязывания» и инструментов регулирования кредитования в целом, разрабатывая тем самым определенную стратегию поведения. Для берущих кредиты немаловажным является понимание умеренности, которую можно определить, исходя из средней по тренду. Это позволит ограничивать себя в чрезмерном потреблении, вызывающем подчас негативные последствия.

Еще одним практическим следствием является политико-экономическое поведение стран, подтверждающее существование тренда. Недавние споры по поводу дефолта в Греции показывают еще раз, что тренд соблюдается, и к «выбывающим» относятся, по крайней мере, негативно. Тем не менее, страны-лидеры Евросоюза пытаются сохранить сложившийся тренд определенной территории.

Потребление в конкретном регионе по типу неестественного экономического поведения может быть исследовано в социальной психологии и демографии, поскольку на него в той или иной степени влияют социально-демографические факторы. При этом интересным является изучение поведения мигрантов на определенной территории: будут ли они придерживаться своего прежнего уклада жизни, то есть сберегать или «жить в долг», или их поведение изменится под влиянием традиций, присущих новому месту проживания. Выявленный тренд Восток – Запад, согласно которому на Западе расходы могут превышать доходы, может ослабевать при усилении миграционных процессов в мире, так как индивид психически не успевает подстраиваться под новое экономическое поведение. Это должно способствовать более точному планированию и прогнозированию ситуации в российской действительности, налаживанию социальной стабильности.

Безусловно, понимание вышеозначенных причин и последствий необходимо для управления на всех уровнях власти, особенно в контексте регионального управления. Поскольку ранее регион не являлся достаточно самостоятельным носителем социально-политических отношений, а лишь осуществлял реализацию социальной политики по сформированным «центром» правилам, то формирование социальной политики на уровне региона – относительно новое явление. Поэтому в условиях реформирования и демократизации российского общества региональные органы государственной власти становятся полноправным субъектом формирования и реализации социальной политики, что позволит более эффективно решать проблемы в разрезе определенной территории.

## **Литература**

1. Российские домохозяйства накануне финансового кризиса: доходы и финансовое поведение. – М.: Независимый институт социальной политики, 2008. С. 120–122.

2. Нуреев Р.М. Микроэкономика. Изд. 2-е, изм. – М.: НОРМА, 2002. – 572 с.
3. *Stilianos Alexiadis, Konstantinos Eleftheriou*. A note on the relation between inter-regional inequality and economic efficiency: evidence from the US states // *Regional Science Policy & Practice*. 2006. Volume 3. Issue 1. P. 37–44. DOI: 10.1111/j.1757–7802.2010.01028.x WILEY online library
4. Димиев Айрат. Классная Америка.  
URL: <http://www.mysteriouscountry.ru/wiki/index.php> (дата обращения: 12.12.2011)
5. Сообщество о Греции. URL: <http://expat.su/greece/category/mentalitet> (дата обращения: 12.12.2011)
6. Федеральная служба государственной статистики. URL: [www.gks.ru](http://www.gks.ru) (дата обращения: 03.11.2011)

## Возможности бизнеса как генератора общественных благ

### Аннотация

В настоящее время все больше государственных функций отдается на аутсорсинг частным компаниям. При этом следует отметить, что бизнес-структуры гораздо эффективнее справляются с выполнением данных функций и производством общественных благ. В нашем обществе всегда считалось, что производство общественных благ экономически невыгодно. Однако сейчас открыты огромные возможности для бизнеса в сфере здравоохранения, транспорта, образования, занятости, охраны окружающей среды. Производство общественных благ стало не только экономически выгодно для бизнеса, но также является элементом престижа компании на мировом уровне. Для дальнейшего прогресса в создании общественных благ необходимы площадки для поддержки благ и прозрачные механизмы финансирования этих благ. По мнению автора, в конечном итоге, главными и единственными функциями государства останутся контролирующая и агентская. Все остальные государственные функции будут выполнять бизнес-структуры.

В настоящее время генератором благ выступают три структуры: государство, бизнес и наука. Хотя справедливости ради надо заметить, что производителей общественных благ может быть гораздо больше. Например, инженер Федор Петрович, установивший новый колодец на улице, или группа единомышленников, отремонтировавшая школу в глухой деревне. Но в рамках масштабных и постоянно действующих генераторов общественных благ мы будем рассматривать только государство и бизнес-структуры.

Премьер-министр Дмитрий Медведев считает, что в нашей стране сейчас широко распространены патерналистские настроения. Общество считает, что именно государство должно предоставлять всем своим гражданам общественные блага. Это является сдерживающим фактором для создания условий производства общественных благ бизнесом и частными лицами. Для понимания предмета рассмотрения необходимо описать понятие *благо*. Благо – это все то, что

способно удовлетворять повседневные жизненные потребности людей, приносить людям пользу, доставлять удовольствие [1].

Классификация благ различна, если принимать во внимание их социальный и экономический аспекты. Общественное благо – это благо, обладающее следующими признаками:

1) признак неисключения – практически невозможно исключить человека из круга потребителей данного блага;

2) признак неконкурентности в потреблении – потребление блага еще одним человеком не уменьшает возможностей потребления его другими;

3) признак неделимости – благо нельзя разложить на отдельные составляющие.

Это определение хорошо иллюстрируется известными примерами:

– маяк, направляющий моряков ночью, светит всем, до кого доходит его свет; если в поле действия маяка появится еще несколько судов, это ничего не изменит в условиях производства и потребления этой услуги;

– обеспеченная внешняя и внутренняя безопасность государства доступна всем, кто находится на его территории.

Общественное благо не может, как полагает М.А. Сторчева, возникнуть в результате действия рынка, так как действует свойство *неисключаемости*, и потребители могут предпочитать оставаться «зайцами».

Автор данной статьи не согласен с таким утверждением и в своей работе постарается доказать обратное.

Какие же виды общественных благ могут существовать? И почему считается, что только государство способно производить блага такого вида?

Структура общественных благ, сформировавшаяся еще до нашей эры, исторически претерпела незначительные изменения. Еще во времена Римской и, затем, Византийской империй в функции государства входили:

- оборона;
- суды;
- воспитание и образование;
- здравоохранение;

- культура и спорт (организация празднеств и зрелищ);
- городское освещение [2].

Приведем примеры некоторых современных общественных благ.

Одним из наиболее важных общественных благ, которое необходимо людям с древнейших времен, является благо «безопасность». Большинство людей, естественно, хочет оградить себя от различных источников угроз для их жизни, здоровья и имущества.

**Внешняя безопасность** является общественным благом, так как невозможно защитить от внешней угрозы отдельного жителя страны, не защитив при этом всех остальных. Для производства этого блага необходимо создание армии.

**Первая медицинская помощь** пострадавшему человеку также является общественным благом. Все остальные члены общества заинтересованы в том, чтобы среди них не было страдающих людей и очагов заболевания.

Существует мнение, что общественные блага предоставляются только государством, однако это не так.

В XVII веке в Англии осуществлялось строительство маяков частными лицами ради индивидуальной выгоды от различного использования здания маяка. Частным владельцам маяков государство выдавало патент на их содержание. При этом свет маяка оставался общественным благом.

Может показаться, что такие ситуации производства общественного блага не государством, а частными лицами были возможны только в средние века. Но это не так, поскольку и в современном мире расширился сектор общественных благ, производимых корпорациями, фирмами и частными лицами. Выясним, почему данный сектор до последнего времени не был привлекателен для рынка.

Основными причинами государственного финансирования производства общественных благ являются:

- низкая инвестиционная привлекательность для частного сектора;
- высокая экономическая и социальная значимость;
- технологические особенности производства этих благ.

**Низкая инвестиционная привлекательность**, как правило, обусловлена наличием двух важнейших характеристик этих благ: неконкурентности в потреблении и неисключаемости из потребления.

Неконкурентность состоит в том, что использование блага одним лицом не ведет к снижению его количества, потребляемого другим [3]. А неисключаемость в данном случае выражается в том, что невозможно взять плату за пользование услугой, при этом возникает «эффект безбилетника».

К благам, обладающим такими характеристиками, можно отнести национальную оборону, правовую систему, национальное телевидение, пожарную службу, а на местном уровне – мосты, дороги, парки, озеленение и городское освещение.

Высокая экономическая и социальная значимость характеризуют ситуацию, когда определенный на основе рыночного платежеспособного спроса общий объем производимых и потребляемых благ оказывается постоянно заниженным по сравнению с объемом, оптимальным для общества в целом [4]. Здесь речь о том, что недопроизводство (производство в малых количествах) социально значимых благ и технологических ресурсов сдерживает рост экономической системы в целом. Такие блага, как правило, являются по свойствам либо конкурентными, либо перегружаемыми, как в случае с клубными благами, и исключаемыми из потребления, поэтому и производятся как общественным, так и частным сектором.

К социально значимым благам можно отнести образование, здравоохранение, культуру, спорт, фундаментальную науку. В отношении развития технологического капитала функцией государства должно быть стимулирование, направление и ускорение структурных и технологических изменений, которые необходимы для долгосрочного экономического роста и подъема страны на более высокую ступень общественного развития [5].

Государственные предприятия и организации обычно доминируют в сфере предоставления почтовых услуг, железнодорожных и авиаперевозках, на местном уровне – в сфере общественного транспорта, коммунальных услуг.

Можно смело утверждать, что в настоящее время изменение технологий производства и потребления позволяет перевести часть общественных благ в частный сектор, возможно, и с некоторой государственной субсидией. Происходит сокращение государственных расходов на производство некоторой части общественных благ, что позволяет оптимизировать затраты государства и перераспределить государственный бюджет в сферу, более необходимую на данный

момент. Думается, что примерами таких благ вполне могут быть частные образовательные учреждения, коммерческое телевидение, частные платные дороги.

Даже в индустрии высоких технологий наметился определенный положительный тренд. В недалеком прошлом производство общественных благ рассматривалось только как область для благотворительности, но в настоящее время предприниматели и руководители крупных корпораций увидели в них возможность для получения прибыли.

Заниматься созданием общественных благ могут как коммерческие, так и некоммерческие предприятия.

Общественные блага могут иметь как благотворительный характер (документальный фильм о вреде курения), так и относиться к предметам роскоши (спутниковая группа для GPS навигации).

Раз речь зашла о коммерческих организациях, то не лишним будет ввести понятие *рынка общественных благ* как совокупности всех производителей и пользователей продуктов с признаками общественных благ. Игроки на этом рынке могут быть как некоммерческими организациями, социальными предпринимателями, так и чисто коммерческими структурами. Общей сложностью для всех игроков является поиск устойчивой бизнес-модели.

Для участия в рынке общественных благ необходимы как стартовый инвестиционный капитал, так и постоянный источник дохода, покрывающий текущие расходы. Во-первых, в поисках инвестиционного капитала можно обратиться к стандартным венчурным инвесторам, в частности к фондам со специализацией в области общественных благ (Omidyar Network, Unreasonable Institute). Во-вторых, на развитие компании можно использовать гранты различных государственных и благотворительных организаций. В-третьих, в некоторых случаях существуют программы льготных кредитов для предприятий в секторе общественных благ. Компания Tesla Motors получила кредит в размере свыше 400 миллионов долларов на создание фабрики по производству электромобилей. Наконец, предприятие в области создания общественных благ может получать значительную нефинансовую поддержку. Это может быть помощь волонтеров, бесплатные помещения, технологии, бесплатная реклама и другие виды нефинансовой помощи.

Постоянным источником дохода, покрывающим текущие расходы, может быть как спонсорская помощь, так и материальная поддержка пользователей, согласных оплатить некую долю, если благо будет создано. Если объем такой поддержки достигает уровня окупаемости, то данное благо создается.

Также может использоваться «система общего котла», когда участники группы сдают деньги в «общий кошелек» и делегируют решение того или иного вопроса сторонней организации, которая заказывает производство общественного блага. По такой системе в последнее время работают ЖКХ и различные благотворительные фонды. Государство, тем самым, выступает в роли агента услуг по производству общественных благ.

Производитель общественных благ также может получать доход от вспомогательных продуктов своей деятельности. Производители общественных благ могут продавать улучшенную версию своего продукта, в то время как «старая» версия является бесплатной. Примером может служить продажа рго-аккаунта в ЖЖ. Встречаются случаи, когда продается право на название (компания Балтика для конкурса «Евровидение 2012»). Примечателен пример компании Mozilla, которая получает средства для разработки браузера Firefox от продажи на аукционе основного выбора поисковой системы. Компании, производящие общественное благо, могут продавать право на использование своего логотипа, например на кредитных картах. Одним из первых был Сбербанк, выпустивший первую в стране благотворительную карту «Подари жизнь». От всех покупок, совершенных по этой карте, 0,3 % перечисляется в фонд «Подари жизнь». По 0,5% перечисляют в разные благотворительные организации Промсвязьбанк по карте «Линия жизни» и банк «Интеркоммерц» по карте «Я помогаю». У ТрансКредитБанка по его карте «Я помогаю детям!» схема отчислений немного другая – 0,25% от суммы платежа списывается со счета карты из личных средств держателя и такую же сумму банк перечисляет из своих доходов на счет БФ «Расправь крылья!» В итоге получают те же 0,5% [6].

Рассмотрим, какие общественные блага могут производиться как государством, так и бизнес-структурами, включая и частных лиц.

Во-первых, это **внутренняя безопасность**, предполагающая хорошо развитую сеть общественных дружинников. В настоящее вре-

мя пришло понимание того, что без участия граждан, без поддержки общественности обуздать преступность на улицах городов и сел невозможно. Нельзя не заметить, что история появления общественных дружин началась еще в 1918–1922 гг. по инициативе самих граждан. В крупных промышленных городах начали создаваться группы оказания помощи милиции в охране общественного порядка, носившие в то время различные наименования: в Сибири – «Дружины содействия милиции», в Петрограде – «Комиссия общественной помощи милиции».

Во-вторых, это **частные тюрьмы**, находящиеся частично на самофинансировании, частично на государственных субсидиях. Примером такой успешно действующей тюрьмы может служить тюрьма «Берлинни» в Шотландии и тюрьмы в США. Пару лет назад в России Советом Федерации поднимался вопрос о создании частных тюрем, но этот вопрос до сих пор остается открытым. Автор статьи считает, что такая практика позволила бы уменьшить расходы государства в этом секторе и значительно усовершенствовать условия содержания заключенных. Предполагается, что крупный инвестор на свои деньги строит частную тюрьму, получая при этом от государства средства на содержание каждого осужденного и конкретную норму прибыли, налоги с которой шли бы в государственную казну, при этом за государством обязательно должен быть сохранен ревизионный контроль этой сферы. В интервью «Российской газете» сенатор Александр Торшин сказал: «Частные тюрьмы – это большой бизнес на госзаказе, за который дерутся, и здесь вопросы соблюдения режима осужденных стоят на первом месте, иначе можно лишиться этого прибыльного бизнеса. Нельзя экономить на тюрьмах. И систему исполнения наказаний надо совершенствовать, чтобы, как сегодня, криминал не пополнялся за счет тех, кто прошел в российских тюрьмах через конвейер по подготовке квалифицированных преступников».

В-третьих, это **сектор жилищно-коммунальных услуг**, в котором существуют как управляющие компании, так и волонтеры от бизнес-структур. Обычно управляющая компания предоставляет следующий спектр услуг:

– полное техническое обслуживание инженерных систем зданий (отопления, водоснабжения, вентиляции и кондиционирования), лифтового хозяйства, систем коллективного теле-, радиоприема;

- санитарное содержание мест общего пользования;
- уборку прилегающих территорий;
- сбор и вывоз бытового мусора;
- обеспечение санитарно-эпидемиологической безопасности зданий, охраны жилых и нежилых зданий.

Примером волонтеров от бизнеса в данной сфере может служить традиция проведения ежеквартальных «субботников» на одной из улиц города Рязани работниками компании «ТНК».

В-четвертых, это *частные федеральные и региональные дороги*. Любая частная дорога может принести прибыль за счет придорожной инфраструктуры, например кафе, автозаправок и магазинчиков. Часть прибыли этих предприятий должна отчисляться частному инвестору или организации, построившей эту дорогу.

В-пятых, это *сфера экологии*. Благотворительные экологические программы в России сейчас находятся в тренде («на пике моды»). Можно привести пример таких инициативных групп, как «Мусора.Больше.Нет», движение Really Free Market или «Ярмарки бесценного и бесплатного». Группа «Мусора.Больше.Нет» занимается развитием экологической культуры через проведение экологических акций по уборке мусора и посадке деревьев, а движение Really Free Market руководствуется в своей деятельности тремя базовыми принципами:

- сокращение потребления и его осознанность – более ответственный подход к покупке новых вещей, переоценке роли уже имеющихся;
- повторное использование – предметы, которыми мы перестали пользоваться, могут пригодиться другим людям;
- переработка – из большей части отходов можно произвести что-то новое и это также хорошее решение для сокращения потребления ресурсов.

В-шестых, это *образование и культура*. В нашей стране имеется большое количество частных образовательных учреждений, самофинансируемых или получивших всевозможные гранты. А Владимирская областная патриотическая общественная организация «Милосердие и порядок» приглашает всех желающих в социальный кинотеатр, на различные бесплатные мастер-классы и концерты.

В-седьмых, это две большие группы общественных благ, основанных на веб-технологиях. Первая – *группа открытых знаний*. На-

пример: SupercoolSchool публикует уроки, Wikipedia систематизирует энциклопедические знания, TED – выступления ученых и политиков. Вторая группа – это **рыночные Интернет-площадки**. Charity Navigator связывает филантропов с благотворительными программами, Kiva связывает предпринимателей и нуждающихся в конкретной адресной помощи людей третьего мира с индивидуальными кредитодателями, Kickstarter позволяет художникам и фотографам находить спонсоров для своих арт-проектов, Cloudwatcher развивает корпоративное волонтерство.

Список благ, которые вполне могут быть произведены бизнесом и частными лицами, может быть намного больше.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать следующие выводы:

1. Производство общественных благ – это перспективное направление для бизнеса. Открыты огромные возможности в таких областях как здравоохранение, охрана окружающей среды, электронное правительство, транспорт, образование и занятость.

2. Природа общественных благ диктует выбор бизнес-модели. Если товар относится к категории общественных благ, то источниками финансирования будут благотворительные фонды, государственный бюджет, спонсорские пакеты и сопутствующие товары.

3. Технологический прогресс в создании общественных благ неразрывно связан с развитием рыночных механизмов финансирования этих благ. Нужны эффективные и максимально прозрачные площадки для купли/продажи/спонсорской поддержки общественных благ. Нужны метрики с четко описанной пользой, приносимой тем или иным благом. Выполнение этих условий будет двигать прогресс в создании общественных благ.

4. Заказ бюджетных услуг может стать одним из основных источников финансирования некоммерческих организаций. При этом в выигрыше оказалось бы и государство, так как, зачастую НКО работают эффективнее госструктур.

5. Основной объем государственных услуг населению находится на региональном и местном уровне, поэтому на уровне федеральной власти должны быть созданы условия для передачи муниципалитетами и регионами части бюджетных услуг и работ на аутсорсинг.

6. Есть одно общественное благо, которое под силу произвести только государству – это **внешняя безопасность**. Так что совсем

исключить государство из сферы производства общественных благ нельзя, поскольку оно должно обязательно выполнять контролируемую и агентскую функции.

### Литература

1. Белоусова С.В. Общественные блага и актуальные аспекты их создания. Монография, ЦРНС, 2003. – 395 с.
2. Сторчева М.А. Основы экономики. – Киев, 2005. – 498 с.
3. Курбатов Г.Л. Ранневизантийский город. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1962.
4. Аткинсон Э.Б. Лекции по экономической теории государственного сектора / Э.Б. Аткинсон, Д.Э. Стиглиц. – М.: Аспект Пресс, 1995.
5. Ольсевич Ю. О специфике экономических институтов социальной сферы / Ю. Ольсевич, В. Мазарчук // Вопросы экономики. 2005. № 5.
6. Государственная служба за рубежом. Государственное регулирование экономики. – М., 1999.
7. [www.philanthropy.ru](http://www.philanthropy.ru) статья от 11.05.2011 // Евгения Обухова. Добрые кредитки.
8. Зерби Р., Маккарти Г. Крах концепции «несостоятельности» рынка. «Кабинетная» теория не выдерживает проверки реальностью. [www.полит.ру](http://www.полит.ру).  
<http://www.rg.ru/2009/10/15/turjmy-site.html>

## Государственные услуги: искаженная реальность или смешение понятий и сути явлений

### *Аннотация*

Статья посвящена рассмотрению системы «государственных услуг». В работе анализируются социально-экономические и нормативно-правовые аспекты феномена «государственные услуги». Особое внимание уделяется существующим проблемам взаимоотношений граждан и государства в сфере предоставления государственных услуг. В статье содержатся предложения, направленные на решение выявленных проблем и рекомендации по усовершенствованию функционирования механизма «государственные услуги».

Использование понятия «государственная услуга» в различного рода управленческих документах за последние годы стало настолько обыденным и привычным, что трудно себе представить, что само это понятие довольно условно. Четкого представления о его содержании ни в нормативно-правовых актах, ни в научной литературе до сих пор не существует. Попробуем разобраться в хитросплетениях данного феномена.

Согласно К. Марксу, «услуга» представляет собой «ту особую потребительную стоимость, которую доставляет этот труд, подобно всякому другому товару; но особая потребительная стоимость этого труда получила здесь специфическое название «услуги» потому, что труд оказывает услуги не в качестве вещи, а в качестве деятельности, что, однако, нисколько не отличает его, скажем, от какой-нибудь машины, например от часов» (Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. Т. 26. Ч. 1. С. 413).

Именно эта тенденция в определении данного явления позволила на современном этапе сформировать две основные позиции по вопросу о сущности услуги: одни исследователи рассматривают услугу как вид экономической деятельности, некую специфическую форму труда, совокупность действий определенных лиц, другие же полагают, что услуга – это результат труда, экономическое благо.

Таким образом, услуга как экономическая категория имеет два значения или, иными словами, состоит из двух частей: результата и процесса.

Несомненно, что при рассмотрении термина «услуга» в теоретической плоскости системы координат необходимо исходить из двоичной системы, где есть два субъекта (или две стороны): исполнитель услуги и ее потребитель, вследствие чего возникают гражданско-правовые отношения между ними. Но как только к термину «услуга» добавляется слово «государственная», автоматически осуществляется переход в условно троичную систему координат: исполнитель услуги (поставщик) – потребитель услуги – организатор услуги (заказчик). Очевидно, что государство в этой схеме будет не только организатором услуги (правила оказания услуги определяются законодательно государством), в некоторых случаях заказчиком и исполнителем, но, что самое главное, и гарантом того, что услуга будет выполнена на должном уровне или что она вообще будет выполнена.

Впервые на федеральном уровне о государственных услугах было заявлено в Указе Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». В контексте данного нормативно-правового акта под государственными услугами понимается «осуществление федеральными органами исполнительной власти услуг, имеющих исключительную общественную значимость и оказываемых на установленных федеральным законодательством условиях неопределенному кругу лиц». Как видно, главный смысл этого утверждения в том, что государственные услуги, по сути, сводятся к выполнению государственных функций органами исполнительной власти.

Следующим шагом на пути создания правового института «государственные услуги» стало принятие Концепции проведения административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг. (Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р «Об одобрении Концепции административной реформы в РФ в 2006–2008 годах и плана мероприятий по проведению административной реформы в РФ в 2006–2010 годах (с изменениями и дополнениями)»). Основное внимание в этом документе уделено повышению качества государственных услуг и доступности их населению. Но, по существу, и в этом документе нет никакого четко прописанного определения государственной услуги. В этом нормативно-правовом акте понятие «государственная услуга» трансформируется в понятие «электронная государственная услуга».

В Бюджетном Кодексе, когда речь заходит о государственных услугах, они определяются как «услуги (работы), оказываемые (вы-

полняемые) органами государственной власти (органами местного самоуправления), государственными (муниципальными) учреждениями и в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, иными юридическими лицами» (Ст. 6, БК Российской Федерации от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ (действующая редакция).

Еще большую путаницу вносят два принятых практически одновременно федеральных закона: *Федеральный закон от 08 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»* и *Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»*.

Федеральный закон № 210-ФЗ регламентирует предоставление государственных услуг органами власти в ходе реализации ими своих функций при осуществлении возложенных на них или переданных с другого уровня полномочий.

Такие услуги могут оказываться заявителю, в том числе, и на платной основе. Соответственно, на что нужно здесь обратить особое внимание: этот закон объявляет государственными услугами государственные полномочия органов исполнительной власти.

Положения же Федерального закона № 83-ФЗ применяются к услугам, которые оказывают не органы власти, а подведомственные им учреждения. В этом законе, так же как и в БК РФ, нет четкого разделения на услуги и работы, и здесь государственные услуги определяются через некую систему государственных и муниципальных заданий.

Нет никакого правового разделения понятий «услуга» и «работа» в Федеральном законе от 21 июля 2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Возможно, многие претензии экспертов были бы сняты, если бы этот закон регулировал отдельно нормы по «услугам» и отдельно по «работам», не смешивая эти совершенно разные понятия в одних и тех же статьях закона.

Пожалуй, не менее остро стоит вопрос и в нормативном разделении государственных услуг: услуг, оказываемых в электронном виде, и услуг, реализуемых через режим госзаданий. В попытках как-то избежать путаницы создается искусственное нормативно-правовое поле, где вводятся определенные условные сигналы. Так, список электронных государственных услуг предлагается называть «реестром», а список государственных услуг, являющихся результатом деятельно-

сти учреждения в интересах физического (или юридического) лица, – «перечнем». Но поскольку этому разделению также не присвоен какой-либо правовой статус, то во многих нормативно-правовых актах смешиваются понятия «перечни» и «реестры». Подобная неразбериха в терминологии не может не вызывать серьезной озабоченности.

Однако, рассуждая о государственных услугах, нельзя не затронуть вопрос об их качестве. Исходя из того, что «государственные услуги» существуют в трех ипостасях, как было показано выше, то и формирование критериев качества и его оценки стало продвигаться по трем направлениям.

Первое направление связано с реализацией положений Указа Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 гг.», Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», Постановления Правительства РФ от 28 июля 2005 № 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти».

Особо важно отметить, что предоставление государственных услуг осуществляется на основе стандартов государственных услуг, устанавливающих необходимый уровень их качества и доступности. Однако в полную силу эта норма не работает, так как не везде приняты стандарты государственных услуг.

Второе направление, где государственные услуги рассматриваются в сфере системы электронного доступа, фокусируется на создании «Многофункциональных центров предоставления государственных услуг» и формировании системы административных регламентов федеральных органов по предоставлению государственных услуг в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2005 г. № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг)».

И здесь приходится констатировать ряд недостатков.

Во-первых, в административных регламентах прописана только процессуальная сторона оказания услуги без указания принципов качества и их параметров, и возможностей их измерения. Становится очевидным, что это, по сути, неработающие нормы. Они сформулированы довольно поверхностно и схематично, не содержат в себе исчерпывающий список показателей и нередко сводятся просто к декларативному перечислению возможностей для получателей ус-

луги или показателей скорости ее получения. Но скорость прохождения той или иной процедуры не может быть показателем качества или – что более корректно – ее исчерпывающим параметром.

Во-вторых, зачастую на официальных сайтах министерств и ведомств административные регламенты вынесены в отдельный блок, который находится в разделе «Правовые Акты», и никак не отражаются в разделе «Государственные услуги», в то время как очевидно, что качество услуги будет возрастать в том случае, когда информацию о принципах процедуры получения услуги будет узнавать все большее количество граждан.

Третье направление частично обусловлено бюджетной реформой, получившей свое более полное оформление с введения в действие уже упоминавшегося *Федерального закона № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»*.

Пока сложно судить о положительных или отрицательных сторонах заявленных изменений, так как фактически все эти нормы только начинают действовать (Закон вступил в силу с 1 января 2011 года, за исключением некоторых его положений, которые вступили в силу в более поздние сроки). Но сейчас очевидно наличие противоречивых тенденций: с одной стороны, перечни государственных услуг должны создаваться на основании социальных обязательств Российской Федерации перед гражданами, а не просто фиксировать уже существующую деятельность учреждений и выполняющиеся ими по уставу комплекты услуг; с другой стороны, при отсутствии единого классификатора для государственных услуг, именно учреждения определяют, какие услуги, какого качества и в каком количестве оказывать населению.

И все-таки не стоит забывать, что конечной целью всех административных и бюджетных преобразований является удовлетворенность населения доступностью и качеством предоставляемых государственных услуг.

Государственные услуги – это возможность реализации гражданами своих прав. Следовательно, граждане – не пассивные потребители государственных услуг, но активные участники процесса под названием «государственные услуги». Государственные услуги являются не только особым видом взаимодействия государства и гражданина, но в конечном итоге, важнейшим каналом трансляции

и ретрансляции социальных и политических ценностей государства. Более того, стандарты государственных услуг во многом способствуют формированию единства государства.

Показательно, что нет ни одного комплексного исследования по государственным услугам, проведенного такими социологическими исследовательскими центрами, как ФОМ, ВЦИОМ или Левада-Центр. Наличествуют лишь исследования по отдельным аспектам государственных услуг, большинство из которых посвящено изучению мнений по поводу «электронного правительства».

Чтобы восполнить данный пробел, автором был проведен опрос, целью которого стало выявление понимания и отношения граждан к государственным услугам. В исследовании приняли участие 104 респондента. Опрос проводился в Москве и Казани в январе–марте 2012 года. Возраст опрашиваемых от 19 до 73 лет; 54% из них – женщины, 46% – мужчины (что практически соответствует пропорциям мужского и женского населения по данным Росстата)<sup>1</sup>.

Респондентов с высшим образованием (или получающих высшее образование) подавляющее большинство – 84% опрошенных. Такое конструирование выборки по критерию «образование» мотивировано тем, что данная группа населения – это достаточно «продвинутая» часть российского общества, то есть как раз люди с высшим образованием и есть тот контингент, который наиболее быстро может «почувствовать» предложенные изменения в сфере функционирования государственных услуг, и, в свою очередь, наиболее грамотно и оперативно предложить властям свои впечатления и пожелания (если такой запрос появится), и на поддержку которого, собственно, и должны опираться все происходящие преобразования в стране.

Анализ ответов респондентов показал, что 91% отвечающих ассоциируют понятие *государственные услуги* с предоставлением их в электронном виде, и только 5% слышали о вводимой в нашей стране системе государственных заданий для подведомственных государственных учреждений с целью осуществления полномочий государственных органов, 4% – вообще затруднились с ответом.

При этом всего лишь 11% респондентов имели уже опыт обращения в органы власти за необходимой информацией или документами по Интернету.

---

<sup>1</sup> См.: [http://www.gks.ru/bgd/regl/b11\\_44/IssWWW.exe/Stg/d01/02-03.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b11_44/IssWWW.exe/Stg/d01/02-03.htm)

«Безобразно», «сложно», «неопределенно», «волокита», «ненадежно», «бесполезно», «долго», «очереди», «бессмысленно» – в таких терминах-ассоциациях характеризуют опрошенные свое отношение к существующему положению дел в секторе государственных услуг.

Самыми популярными целями обращения за получением государственных услуг стало: в электронном виде – получение паспорта (63%) и запись на прием в поликлинику (18%), в социальной сфере – получение образования (42%) и медицинского обслуживания (51%).

При оценке реформирования системы образования и здравоохранения почти треть ответивших (29%) заявили, что все становится только хуже, 64% заметили, что особых изменений к лучшему нет, и только 7% отметили некоторые улучшения.

41% опрошенных полагают, что для стимулирования развития государственных услуг надо повышать профессиональный уровень государственных служащих, 28% считают, что надо активно привлекать для разработки стратегии предоставления государственных услуг экспертов, 22% – чаще запрашивать информацию у граждан об их реальных нуждах.

При выяснении личных предпочтений участников исследования по поводу того, насколько они сами готовы участвовать в диалоге по вопросам функционирования государственных услуг, оказалось, что большинство – 47% однозначно готовы принимать участие в любом интерактиве с властью, еще 26% – попробовали бы принять в этом участие, 16% – затруднились с ответом, и лишь 11% – решительно бы отказались.

В целом, проведенное исследование позволяет сделать неутешительные выводы, что граждане:

- практически не имеют целостного представления об институте «государственные услуги»;
- не знают своих прав и возможностей для их реализации посредством использования механизмов функционирования государственных услуг;
- большей частью имеют негативный опыт получения государственной услуги в том или ином виде.

Все это позволяет констатировать, что существующая система работы государственных органов и подведомственных им государственных учреждений в сфере предоставления государственных услуг населению имеет низкую эффективность.

Государственные услуги, таким образом, представляют собой искаженную реальность, где действуют различные системы координат и не очень понятные ориентиры качества, обуславливая этим, как следствие, слишком большую свободу действий, что, в свою очередь, может дать простор для различных махинаций, вплоть до возникновения коррупционных явлений.

Резюмируя вышесказанное, можно выделить три главные причины низкой эффективности работы государственных органов в сфере предоставления государственных услуг населению:

1. Отсутствует четкое нормативно-правовое определение понятия «Государственные услуги».

2. Нет ясных и достаточных параметров качества государственных услуг.

3. Очень низкий показатель удовлетворенности населения получаемыми государственными услугами есть прямое следствие пассивности государства в создании механизма учета потребностей общества в целом и отдельных категорий граждан.

Все эти негативные тенденции требуют скорейшей корректировки и исправления.

На данный момент представляется важным и безотлагательным осуществление следующих мероприятий:

Во-первых, необходимо принятие нормативного акта, дающего полноценное нормативно-правовое определение понятия *государственные услуги* и четкое разделение смежных понятий. Следует считать «услугой» – «результат» (и соответственно, прописать это в отдельном законодательном акте), а «работой» – «процесс»; и применять законодательство о госзакупках только к госуслугам, а государственные работы реализовывать исключительно через систему госзаданий.

Во-вторых, требуется создание четких и внятных нормативов качества для каждой государственной услуги.

В-третьих, эти реформы должны быть не только направлены на конечного потребителя, но и напрямую учитывать его интересы и потребности. Следовательно, граждане должны из пассивной стороны этого процесса превратиться в активного участника проводимых преобразований. Для этого необходимо, прежде всего, продумать механизмы грамотного информирования населения, полноценного мониторинга потребностей общества и всестороннего и своевременного учета общественного мнения в секторе государственных услуг.

## Литература

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (действующая редакция).
2. Федеральный закон от 21 июля 2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».
3. Федеральный закон от 08 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».
4. Федеральный закон от 27 июля 2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».
5. Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».
6. Постановление Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг».
7. *Батаева Н.С.* Публичные услуги и функции государственного управления. – М.: ТЕИС, 2002. – 159 с.
8. *Берестова Л.* Качественные услуги: как их обеспечить. // Государственная служба, 2009. № 6. С. 23–27.
9. *Демидова Л.С.* Услуги в современной экономике. – М.: ИМЭМО РАН, 2010. – 342 с.
10. *Костюков А.Н.* Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт). – М.: Волтерс Клувер, 2007. – 245 с.
11. *Маркс К., Энгельс Ф.* Сочинения. Т. 26. Ч. 1.
12. *Мигин С.* Властные полномочия и государственные услуги // Общество и экономика, 2009. № 8–9. С. 179–186.
13. *Нестеров А.В.* Сервис и услуги: комплексный подход. – М.: ГУ-ВШЭ, 2007. – 150 с.
14. *Санникова Л.В.* Услуги в гражданском праве России. – М.: Волтерс Клувер, 2006. – 159 с.
15. *Симагина О.В.* Подходы к формированию показателей качества публичных услуг // Вопросы государственного и муниципального управления, 2012. № 2. С. 194–202.
16. *Степанов Д.И.* Услуги как объект гражданских прав. – М.: Статут, 2005. – 348 с.
17. *Терещенок Л.К.* Услуги: государственные, публичные, социальные // Журнал российского права, 2004. № 10. С. 16–17.
18. *Тихомиров А.Ю.* Публичные услуги: спрос общества и реализующие его институты. Доклад на VI международной научной конференции «Модернизация экономики и выращивание институтов». – М.: ГУ-ВШЭ, 2005. – 417 с.
19. *Южаков В.Н.* Эволюция смыслов и правового регулирования государственных услуг в России в 2004–2011 гг. // Вопросы государственного и муниципального управления, 2012. № 2. С. 5–22.

## Законодательное регулирование сферы government relations как возможность формирования института легального Лоббизма

### **Аннотация**

Взаимодействие бизнеса и власти сопровождается многими трудностями, как в нашей стране, так и за рубежом. Бизнес, будучи неотъемлемой частью общества, жизненно заинтересован в стабильности развития общества, в продуктивных реформах, в процветании общества. Однако нередко условием развития плодотворного взаимодействия представителей бизнеса и власти является коррупция. При этом попытки наладить легальное взаимодействие встречают ожесточённое сопротивление как со стороны «взякополучателей», так и со стороны «взякдателей», которым проще и привычнее решать все возникающие проблемы и лоббировать свои интересы в органах власти с помощью проверенного инструмента – взятки в любых её видах и проявлениях. Одним из реальных механизмов борьбы с коррупцией в России может стать создание действующего детально проработанного закона о лоббизме, который будет регулировать степень участия представителей бизнеса в политической жизни страны. Закон о лоббировании допустит до участия в формировании законодательства новые бизнес-организации, которые не имеют для этого сейчас финансовой возможности, а также создаст реальные условия для преодоления прогнозируемой новой фазы мирового финансово-экономического кризиса.

GR – это мост, который строит специалист по GR, а лоббист – это человек, который в нужный момент по этому мосту пройдёт.

*И. Минтусов «Никколло М», РАСО*

Плодотворные развитые взаимоотношения государственных органов и бизнеса сегодня являются движущей силой развития многих современных экономически развитых демократических государств

с рыночной экономикой. В мире наблюдается устойчивая тенденция усиления сотрудничества бизнеса и власти<sup>1</sup>.

Сейчас власть в нашей стране стремится обеспечить большую открытость<sup>2</sup> и предоставить более широкие возможности для участия частного бизнеса в принятии политических решений.

Важным инструментом углубления взаимодействия бизнеса и власти является GR (Government relations)-менеджмент.

Основная цель GR-менеджмента – это согласование собственных интересов организаций с интересами органов государственной власти федерального, субъектового и муниципального уровней для обеспечения устойчивого развития страны в целом, бизнеса в частности.

Известно, что в странах Запада широко распространён и законодательно регламентируется лоббизм. Можно долго спорить о его положительных и негативных последствиях, однако сложно переоценить силу влияния лоббизма на принятие политических решений. В зарубежной практике GR иногда воспринимается как завуалированный лоббизм интересов бизнес-структур в органах государственной власти. В какой-то степени такое понимание, вероятно, и является правильным. *GR-менеджмент и лоббизм «действуют сообща», наиболее эффективное функционирование GR-менеджеров невозможно без законодательных рамок лоббизма.*

В России же на настоящий момент не существует законодательства по лоббизму. Причины этого различны. Так, на Западе лоббизм воспринимается как законная деятельность, а в России под ним подразумевают практически всегда коррупционные действия. Ещё одной причиной можно считать сравнительно недолгое существование демократической системы управления в нашей стране, а как следствие этого – неподготовленное правовое поле.

Сейчас вопрос законодательного закрепления лоббизма в России выходит на высший уровень. Этот вопрос поднимается не в первый раз. Так, в Национальном плане противодействия коррупции на 2012–2013 годы Президент России Д.А. Медведев поручил Минэкономразвития РФ организовать общественное обсуждение по форми-

---

<sup>1</sup> Бизнес и власть в России: теория и практика взаимодействия / науч. ред. и рук. авт. колл. А.Н. Шохин. – М.: НИУ ВШЭ, 2011. С. 13.

<sup>2</sup> Выступление Президента РФ Д. Медведева на экономическом форуме в Санкт-Петербурге, 17.06.2011. URL: <http://президент.рф/news/11601>

рованию института лоббизма в нашей стране<sup>3</sup>. В этом документе указано, что до 1 декабря 2012 года конкретные предложения по формированию в Российской Федерации института лоббизма должны быть внесены в президиум Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции.

GR-менеджмент не равноценен лоббизму, хотя, конечно, эти понятия очень близки по смыслу. GR – это сфера общего менеджмента, а лоббизм – это технология. GR-менеджер должен найти и организовать специалистов, которые обладают достаточным багажом профессиональных и личных знаний. Лоббист является той главной единицей (профессионалом со связями в госорганах), на которой держится вся сфера GR. Но из-за неразвитости рынка и низкой компетентности всех его участников говорить о точности терминов пока не имеет смысла. Как бы ни назывался этот специалист в конкретной организации – GR-менеджер или лоббист – основная функция у него будет одна: налаживание связей компании, которую он представляет, с органами государственной власти. Эта работа не должна иметь ничего общего с подкупом и любыми нелегальными способами воздействия на принятие политических решений. Однако отсутствие закона о лоббизме может привести к тому, что технологией GR станет *теневой лоббизм*, то есть лоббизм, не исключающий использование коррупционных схем, либо различных схем давления на чиновников для решения своих задач. Необходимость принятия закона о лоббизме хорошо понимают те бизнес-организации, в которых уже сейчас выделены отдельные GR-департаменты. Например, в Unilever (компания, являющейся одним из мировых лидеров по производству потребительских товаров повседневного спроса) – Отдел корпоративных отношений – Corporate Affairs Department, в Google – Департамент по взаимодействию с органами государственной власти, в ОАО «Ростелеком» – должность Директора по правовым вопросам и взаимодействию с органами государственной власти макрорегионального филиала.

Наличие коррупционного фактора в органах государственной власти признается даже на высшем уровне, поэтому можно предположить, что GR-менеджер станет посредником в осуществлении

---

<sup>3</sup> Национальный план противодействия коррупции на 2012–2013 годы, 13.03.2012 // [http://news.kremlin.ru/ref\\_notes/1172](http://news.kremlin.ru/ref_notes/1172)

коррупционных схем. Вероятно, некоторая доля истины присутствует в таком предположении<sup>4</sup>.

Однако суть работы GR-менеджера, наделения его определёнными полномочиями заключается в поиске официальных способов сотрудничества с органами государственной власти, в разработке и реализации совместных проектов социально-экономической направленности, что практически невозможно без законодательного регулирования лоббизма.

Эффективность GR-менеджмента во многом зависит от специалиста, который занимается взаимодействием с органами власти в компании. Важно, по нашему мнению, чтобы GR-специалист понимал процессы выработки государственной политики, знал механизмы влияния на них (технологии лоббирования)<sup>5</sup>. Ему необходимо обладать багажом знаний о государственной системе, о процессе принятия политических решений, о структуре как всей системы государственных органов, так и примерной структуре конкретного органа. GR-менеджеру полезно было бы владеть набором различных инструментов психологического стимулирования.

GR-менеджерами преимущественно становятся бывшие сотрудники органов государственной власти, так как они знакомы со спецификой принятия значимых управленческих решений, именно они обладают стабильными личными связями в госорганах.

Оценивая эффективность GR-менеджмента разных компаний, стоит отметить, что назначение на должности в GR-отделах не только людей, обладающих большим опытом работы в государственных органах, но и молодых специалистов, не имеющих в прошлом отношения к органам власти, не исключается. Возможно, отсутствие должного опыта, наработанных связей может затруднить их вхождение в государственную среду и налаживание необходимых контактов, что может спровоцировать их на разработку не всегда официальных схем сотрудничества. Однако такой вариант не аксиоматичен, наличие опыта работы в госорганах не всегда обязательно.

---

<sup>4</sup> Национальный план противодействия коррупции на 2012–2013 годы, 13.03.2012// [http://news.kremlin.ru/ref\\_notes/1172](http://news.kremlin.ru/ref_notes/1172)

<sup>5</sup> Коробейникова Н.Ю. GR-коммуникации в условиях развития современного российского бизнеса (на примере компаний «Вымпелком» и «Связьинвест»)// <http://www.hse.ru/mag/27364712/2010--4/29126636.html>

Так как численность сотрудников GR-департаментов, как правило, небольшая даже в крупных организациях (не больше 5–7 человек), GR-менеджер несёт персональную ответственность за достигнутые договорённости с чиновниками. Поэтому для формирования института легального лоббизма в нашей стране необходимо, чтобы GR-специалист не только имел «нужные» знакомства, но и обладал знаниями в сфере государственных закупок, а также имел экономическое образование для составления технико-экономических обоснований необходимости принятия того нововведения в законодательство, которое он лоббирует.

GR-менеджмент тесно связан с предоставлением информации о ситуации в определенной сфере бизнеса. GR обеспечивает информирование власти о проблемах и возможностях бизнеса за счет «организации стратегических информационных компаний, поддержания позитивного имиджа компаний, создания информационных поводов для формирования общественного мнения»<sup>6</sup> о деятельности компании, как у населения страны, так и у представителей властных структур всех уровней.

Если бизнес-организация контролирует информационные потоки, влияющие на лицо, принимающее решение, это минимизирует необходимость использования нелегальных методов воздействия на него.

Эффективные лоббистские кампании должны иметь следующие характеристики: отсутствие коррупционной составляющей; проведение долгой кропотливой работы по сбору информации, по донесению её до представителей органов власти; открытый диалог между всеми участниками процесса; возможно привлечение средств массовой информации и широкой общественности, а также решение социально значимых задач параллельно с продвижением собственных интересов<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Болгова А.Н. «GR-менеджмент – инструмент цивилизованного лоббизма?» // URL: [http://lobbying.ru/content/sections/articleid\\_6388\\_linkid\\_.html](http://lobbying.ru/content/sections/articleid_6388_linkid_.html)

<sup>7</sup> Результаты исследования, проведенного Комитетом по связям с органами государственной власти IABC/Russia и Независимым институтом изучения новой экономики (НИИНЭ) в сотрудничестве с Консалтинговой Группой «PROтект», 2008–2009 гг., «GR и лоббизм в современной России» // Сайт Международной ассоциации бизнес-коммуникаторов. URL: [http://www.iabcrossia.ru/library/researches/rlob\\_res](http://www.iabcrossia.ru/library/researches/rlob_res)

## Закон о лоббизме: есть ли необходимость?

России нужен закон о лоббизме. Чем больше четко очерченных рамок, тем меньше тени.

*В. Выжутович, политический обозреватель*<sup>8</sup>

GR-менеджмент уже сейчас играет большую роль в регулировании взаимодействия представителей бизнес-структур и власти. Выделение в компаниях отдельных структур, занимающихся GR, стало повсеместным и нередким явлением. Однако, по нашему мнению, очень важно для развития GR, чтобы в нашей стране были созданы законодательные рамки лоббизма как технологии GR-менеджмента.

Принятие закона о лоббизме обсуждается в России уже второе десятилетие, до сих пор он не принят, и пока неизвестно, приведет ли к его принятию инициатива Д.А. Медведева, заявленная в Национальном плане противодействия коррупции на 2012–2013 годы. Возникает вполне логичный вопрос: «Если закон до сих пор не принят, может быть, в нем нет необходимости?».

Мнения специалистов на этот счет разделились. Чаще всего эксперты, считающие нецелесообразным принятие закона о лоббизме, ссылаются на то, что в нашей стране на настоящий момент и так принято большое количество нормативных правовых актов, которые регламентируют лоббизм частично (например, отдельные статьи Уголовного кодекса РФ, Федеральный закон «О политических партиях» и так далее).

Причиной того, что не все представители бизнес-компаний выступают за принятие закона о лоббизме, является то, что существует опасение, что этот закон изменит годами сложившуюся расстановку сил между представителями власти и бизнеса.

Однако в ходе анализа подобных возражений невольно появляется мысль, что представители власти, выступающие против принятия закона о лоббизме, вероятно, либо имеют собственную выгоду в условиях наличия теневых схем лоббизма, либо не заинтересованы в демократическом развитии нашей страны.

---

<sup>8</sup> *Выжутович В.* Узаконить лоббизм // Российская газета. Федеральный выпуск № 5731 (58) // URL: <http://www.rg.ru/2012/03/16/vijotovich.html>

Ранее попытки принять закон о лоббизме заключались практически в переносе западной практики (в особенности – американского законодательства) в российскую действительность. Сейчас стране необходим закон о лоббизме, подготовленный с учётом российской специфики. Такой закон «дисциплинирует, задаёт «правила игры», определяет границы деятельности»<sup>9</sup>, что очень важно, так как законодательно должно быть регламентировано все то, что имеет непосредственное влияние на благосостояние граждан.

В рамках борьбы с коррупцией, искоренение которой было заявлено как одна из основных целей современной России, руководство страны совершенно правильно обратило особое внимание на необходимость законодательного регулирования лоббизма, поскольку его нынешнее состояние не способствует «ведению цивилизованного диалога между бизнесом и властью»<sup>10</sup>.

Слишком распространено, к сожалению, мнение, что «у лоббизма и коррупции совпадают цели, субъекты, объективная и субъективная стороны деяния. Лоббизм, как и коррупция, направлен на «приватизацию» государственной власти... Практически лоббизм охватывается составами преступлений, предусмотренных статьями 285 («Злоупотребление должностными полномочиями»), 290 («Получение взятки»), 291 («Дача взятки») Уголовного Кодекса РФ и рядом других»<sup>11</sup>.

В этой связи закон о лоббизме должен быть подготовлен с учетом результатов тщательного анализа существующих в России реалий, детального разбора наиболее успешных иностранных законов о лоббизме, «проверки существующего законодательства на предмет исключения ряда норм, чтобы они не дублировались новым законом о лоббизме». Закон необходим и «принципиально важно его содержание»<sup>12</sup> [11]. Проект закона должен разрабатываться не только с уча-

---

<sup>9</sup> Интервью с *Василенко А.Б.* // Рейтинг наиболее эффективных отраслевых специалистов по связям с органами государственной власти России.

<sup>10</sup> Интервью с *М.Р. Морозовой*, ЗАО «Мерседес-Бенц РУС» // Рейтинг наиболее эффективных отраслевых специалистов по связям с органами государственной власти России.

<sup>11</sup> *Красинский В.В.* Правовая оценка российского лоббизма // Юридический мир. – М.: Юридический мир ВК, 2004. № 8–9. С. 86–89; URL: [www.krasinskiy.ru](http://www.krasinskiy.ru)

<sup>12</sup> Интервью с *А.Ю. Александровым*, Imperial Tobacco // Рейтинг наиболее эффективных отраслевых специалистов по связям с органами государственной власти России.

ствием экспертов международных организаций, следует согласовать этот проект с представителями Российского союза промышленников и предпринимателей, общественной организации «Деловая Россия», Торгово-промышленной палаты.

Лоббизм как явление полезен государству, присущ демократическому гражданскому обществу. Иностраный опыт формирования законодательства о лоббизме может быть полезным подспорьем при создании такого закона в нашей стране. Так, например, общей характеристикой многих законов о лоббистской деятельности является обязательная регистрация лоббистов.

Принятие закона о лоббизме практически полностью исключит возможность существования теневых схем лоббизма. Зарегистрировавшие свои GR-департаменты, действующие в соответствии с законодательством бизнес-компании «выдают с рынка» те компании, которые будут по-прежнему предпочитать теневой лоббизм. Как футболисты, играющие по правилам, «сдают» судье тех, кто нарушает правила; также поступят и легально работающие GR-департаменты.

Процедура регистрации лоббистов и четко прописанные санкции за нарушение законодательства также должны стать частью российского закона о лоббизме. В законе должна быть прописана процедура лоббирования, в частности представлен образец составления технико-экономического обоснования лоббируемой поправки. Кроме того, в этом законе также должны быть указаны и «привилегии», которыми могут пользоваться зарегистрированные лоббисты: участие в заседаниях и обсуждениях профильных комиссий и комитетов Государственной Думы и министерств и так далее.

Сейчас, когда в нашей стране и во всем мире специалисты предупреждают очередную волну экономического кризиса, Россия должна заняться созданием и принятием нового важного закона – закона о лоббизме как о технологии взаимодействия в сфере *government relations*, которая позволит бизнесу участвовать в принятии политических решений на основе реальной экономической ситуации. Чем раньше этот закон будет принят, тем больше вероятности, что в случае наступления экономического кризиса, власть в России откажется от «ручного управления» и спасения тех компаний, главы которых

имеют возможность лоббировать свои интересы, и перейдёт к управлению в интересах общества в целом.

## Литература

1. Национальный план противодействия коррупции на 2012–2013 годы, 13.03.2012//
2. URL: [http://news.kremlin.ru/ref\\_notes/1172](http://news.kremlin.ru/ref_notes/1172)
3. Выступление Президента РФ Д. Медведева на экономическом форуме в Санкт-Петербурге, 17.06.2011 // URL: <http://президент.рф/news/11601>
4. Путин В.В. О наших экономических задачах // Ведомости. 30.01.2012. URL: [http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/274921/o\\_nashih\\_ekonomicheskikh\\_zadachah](http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/274921/o_nashih_ekonomicheskikh_zadachah)
5. Бизнес и власть в России: теория и практика взаимодействия / науч. ред. и рук. авт. колл. А.Н. Шохин. – М.: НИУ ВШЭ, 2011, – 352 с.
6. Болгова А.Н. GR-менеджмент-инструмент цивилизованного лоббизма? // Бизнес и власть в современной России: теория и практика взаимодействия, – М.: Изд-во РАГС, 2010. URL: [http://lobbying.ru/content/sections/articleid\\_6388\\_linkid\\_.html](http://lobbying.ru/content/sections/articleid_6388_linkid_.html)
7. Выжutowич В. Узаконить лоббизм Российская газета, Федеральный выпуск № 5731 (58) // URL: <http://www.rg.ru/2012/03/16/vijotovich.html>
8. Гаспарян А. РБК. Неочевидное, но вероятное: что даст России вступление в ВТО. 22.11.2011 // URL: <http://top.rbc.ru/economics/22/11/2011/626165.shtml>
9. Коробейникова Н.Ю. GR-коммуникации в условиях развития современного российского бизнеса (на примере компаний «Вымпелком» и «Связьинвест») // URL: <http://www.hse.ru/mag/27364712/2010-4/29126636.html>
10. Красинский В.В. Правовая оценка российского лоббизма // Юридический мир. – М.: Юридический мир ВК, 2004. № 8–9. С. 86–89; URL: [www.krasinskiy.ru](http://www.krasinskiy.ru)
11. Интервью с П. Толстых: «GR-специалист – это адвокат корпорации» на Профессиональном PR-портале URL: [http://www.sovetnik.ru/journal/archive/article\\_5799.html](http://www.sovetnik.ru/journal/archive/article_5799.html)
12. Любимов А.П., Сиротенко С.П. Правовое регулирование лоббистской деятельности за рубежом. Журнал Представительная власть № 4 (83), 2008. <http://pvlast.ru/archive/index.472.php>
13. Профессиональный словарь лоббистской деятельности / Составитель к.п.н. П.А. Толстых // URL: [http://lobbying.ru/dictionary\\_word.php?id=19](http://lobbying.ru/dictionary_word.php?id=19);
14. Результаты исследования, проведенного Комитетом по связям с органами государственной власти IABC/Russia и Независимым институтом изучения новой экономики (НИИНЭ) в сотрудничестве с Консалтинговой Группой «ПРОтект» 2008–2009 гг., «GR и лоббизм в современной России» // Сайт Международной ассоциации бизнес-коммуникаторов [http://www.iabcrussia.ru/library/researches/rlob\\_res](http://www.iabcrussia.ru/library/researches/rlob_res)

15. Рейтинг наиболее эффективных отраслевых специалистов по связям с органами государственной власти России. Центр по изучению проблем взаимодействия бизнеса и власти. Под научным руководством к.п.н. П.А. Толстых // URL: [http://lobbying.ru/tv.video/print\\_GR\\_small.PDF](http://lobbying.ru/tv.video/print_GR_small.PDF)

16. Сайт ТК-ВР // URL: <http://www.tnk-bp.ru/company/>

17. Блог А. Поповой. URL: <http://goslyudi.ru/blog/apopova/85065/>

18. Mack C. Business, Politics, and the Practice of Government Relations. – London: Quorum Books, 1997.

19. Mihut L. Lobbying in the United States and the European Union: new developments in lobbying regulation // Romanian journal of European affairs. Vol. 8. № 4. 2008.

---

*Галиева Р.Д., студентка магистратуры ФГМУ НИУ ВШЭ*

## **Роль социального партнерства в оптимизации взаимодействия высшего образования и рынка труда**

### **Аннотация**

Принятые меры по формированию института социального партнерства в сфере высшего образования создают лишь основу для изменения системы взаимоотношений между высшим образованием и рынком труда. Успешность достижения поставленных целей зависит от практики применения созданных норм, готовности сторон брать на себя ответственность за результаты своей деятельности. В связи с этим принципиально важным является создание практических условий в виде качественного изменения роли государства и бизнеса по отношению к подготовке кадров и внедрению общественно-государственных механизмов управления подготовкой кадров для повышения эффективности взаимодействия высшей школы и рынка труда.

Одним из приоритетов социально-экономического развития Российской Федерации является повышение эффективности взаимодействия высшего профессионального образования и рынка труда, т. е. согласование действий государства, образовательной системы и работодателей для приведения содержания и структуры высшей школы в соответствие с потребностями рынка труда. В течение последних лет работа в этом направлении активно ведется в рамках модернизации высшей школы. Однако отсутствие отлаженного взаимодействия системы высшего образования и рынка труда продолжает оставаться одним из самых слабых мест российской системы образования. Это сдерживает нормальное воспроизводство и обеспечение отраслей экономики квалифицированными кадрами, выливается в социальные проблемы в виде риска безработицы среди выпускников вузов, а также низкой отдачи от высшего образования в целом, неэффективного использования средств на подготовку молодых специалистов и необходимость их переподготовки. Эти проблемы, с одной стороны, являются следствием институциональной разобщенности, неравенства возможностей социальных партнеров при

фактическом отсутствии их консолидированной ответственности за конечные результаты образования. С другой стороны, система высшего профессионального образования и рынок труда только накапливают опыт взаимосвязанного функционирования, который еще не стал системным, соответствующим новым социально-экономическим потребностям общества, личности, государства и опирающимся на постоянную оценку экономических и социальных результатов такого взаимодействия, с учетом которой можно было бы управлять изменениями. Вот почему на данном этапе крайне важно объединение усилий государства и бизнеса в подготовке кадров, создание условий для развития социального партнерства в сфере высшего образования.

Система долгосрочных отношений между государством (органами государственной/муниципальной власти), образовательными организациями и субъектами частного сектора экономики по реализации проектов в области высшего образования – партнерство – предполагает объединение ресурсов и распределения доходов или неимущественных выгод, расходов и рисков между государством и частным сектором. Реализация партнерства в сфере образования требует: ресурсного обеспечения в виде инфраструктуры между рынками образования и труда, осуществляющей взаимодействие между всеми участниками партнерства; нормативно-правового обеспечения, способствующего развитию партнерства в сфере образования и его институционализации; организационно-методического сопровождения, управленческих практик и технологий реализации партнерства.

Основными направлениями оптимизации взаимодействия высшего образования и рынка труда в рамках партнерства могут быть: заказы и совместные образовательные программы на подготовку необходимых специалистов; грантовая и стипендиальная поддержка студентов и преподавателей; выполнение научно-исследовательских разработок; укрепление материально-технической базы; участие работодателей в профессиональных общественных организациях, в разработке образовательных программ и контроле их качества; проекты в области научно-практической и профессиональной деятельности; проведение тренингов и семинаров.

В 2006–2007 годах был принят ряд важных законов, затрагивающих возможности государственно-частного партнерства в сфере образования:

- об автономных учреждениях, обеспечивающих реальную хозяйственную и финансовую самостоятельность учреждений образования;
- о целевом капитале, позволяющем формировать долгосрочную стратегию развития взаимодействия бизнеса, образования и науки, в отличие от разовых пожертвований;
- новые положения Бюджетного кодекса, устанавливающие взаимоотношения учредителя с подведомственными учреждениями на принципах государственного (муниципального) задания с встроенными показателями по объему и качеству оказываемых услуг<sup>1</sup>.

Российские работодатели получили не просто формальную, но и реальную возможность участвовать в формировании и осуществлении государственной политики в области высшего профессионального образования. Правила участия объединения работодателей в разработке и реализации государственной политики в области профессионального образования утверждены в постановлении Правительства РФ от 24 декабря 2008 года № 1015 «Об утверждении Правил участия объединений работодателей в разработке и реализации государственной политики в области профессионального образования». В соответствии с документом российские работодатели получили право участвовать в разработке федеральных государственных образовательных стандартов, формировать перечень востребованных экономикой специальностей, участвовать в государственной аккредитации вузов, вносить предложения о ликвидации учебных заведений и участвовать в экспертизе учебников<sup>2</sup>.

Нормативно закреплена возможность учета требований работодателей (сферы производства) к профессиональным квалификациям выпускников и работников при разработке профессиональных образовательных программ. Федеральный закон от 1 декабря 2007

---

<sup>1</sup> Частно-государственное партнерство в образовании. Часть 1. Разработка эффективных механизмов ЧПП в дошкольном, общем и дополнительном образовании. Аналитика, исследование, описание. Авторы-составители: Мангутова И.В., Белецкий М.Е., Николов П.Е., Туркина Л.В., Абанкина И.В., Абанкина Т.В., Хайкина С.В., Ганжа Л.А. – М.: АНО «Центр социальных исследований и инноваций», 2009. С. 37–38.

<sup>2</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2008 № 1015 «Об утверждении правил участия объединений работодателей в разработке и реализации государственной политики в области профессионального образования».

«О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях предоставления объединениям работодателей права участвовать в разработке и реализации государственной политики в области профессионального образования»<sup>3</sup> в качестве необходимого условия закрепил учет требований работодателей при разработке федеральных государственных образовательных стандартов профессионального образования нового поколения. Задача по обеспечению «сопряжения» нормативных документов, регулирующих вопросы квалификаций в сфере образования (федеральные образовательные стандарты высшего профессионального образования, основные образовательные программы высшего профессионального образования) и в сфере труда (квалификационные справочники, профессиональные стандарты) была поддержана Соглашением о взаимодействии между Министерством образования и науки Российской Федерации и Российским союзом промышленников и предпринимателей. Его основу составили совместные действия государства и бизнеса в области: создания и развития национальной системы квалификаций; создания системы независимой оценки качества образования и сертификации квалификаций; содействия развитию современных инновационных профессиональных образовательных программ<sup>4</sup>.

Однако в настоящее время системного внедрения социального партнерства на уровне высшего профессионального образования не осуществлено, существуют лишь отдельные примеры успешного взаимодействия бизнеса и профессионального образования. Причинами этого являются, во-первых, неразвитость законодательной базы, сдерживающей эффективность взаимодействия государства и бизнеса в сфере образования. Образовательная деятельность компаний в форме создания базовых кафедр в вузах, корпоративных университетов рассматривается как бизнес и облагается налогами, как и любая коммерческая деятельность. В связи с этим российские работодатели требуют предоставления вычета из налога на прибыль для возмеще-

---

<sup>3</sup> Федеральный закон Российской Федерации от 1 декабря 2007 г. № 307-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях предоставления объединениям работодателей права участвовать в разработке и реализации государственной политики в области профессионального образования».

<sup>4</sup> Соглашение о взаимодействии между Министерством образования и науки Российской Федерации и Российским союзом промышленников и предпринимателей. Москва, 2007.

ния расходов на обучение персонала. Кроме того, работодатели требуют допуска государственных и частных компаний в число учредителей профессиональных образовательных учреждений для того, чтобы контролировать свои инвестиции и управлять объектом инвестирования<sup>5</sup>. Во-вторых, это низкий уровень менеджмента в социальной сфере, что сказывается, прежде всего, в неэффективном управлении имуществом, кадрами, финансовыми ресурсами. Требуется специальный механизм по преодолению разрыва между бизнесом и образованием. В-третьих, отсутствует системная стратегия реализации социального и государственно-частного партнерства в образовательной сфере. Это выражается в отсутствии четко обозначенных стратегических приоритетов по подготовке кадров в целом, развития регионов, отраслей и организаций. Кроме того, в российской практике преобладающей является модель «вертикального» партнерства, поскольку общественные объединения формируются по инициативе и под руководством государственных органов власти, создаются вертикальные структуры зонтичного типа. В итоге это ведет к неразвитости институциональных форматов частно-государственного партнерства и отсутствием адекватной инфраструктуры между рынками образования и труда, должной осуществлять взаимодействие между всеми участниками частно-государственного партнерства.

Опрос экспертов, проведенный в январе 2012 года среди работников высших учебных заведений, являющихся слушателями программы «Управление высшим образованием» НИУ ВШЭ<sup>6</sup>, показал, что вузовские эксперты активно выступают за участие работодателей в подготовке кадров. А именно: ими приветствуется участие работодателей в формировании прогнозов потребностей в специалистах, разработке профессиональных стандартов. На третьем месте по значимости стоит ответ, связанный с заключением контрактов между вузами и работодателями, привлечение работодателей для оценки

---

<sup>5</sup> Шохин А.Н. Частно-государственное партнерство. Бизнес + образование = инновационное общество // Национальные проекты. № 3 (3). 2006. С. 89.

<sup>6</sup> В число экспертов входили представители 14 городов из 5 федеральных округов Российской Федерации. Центральный федеральный округ был представлен экспертами из Москвы, Московской области, Рязанской, Тамбовской, Тверской областей; Приволжский округ – из Республики Башкортостан и Саратовской области; Уральский федеральный округ – из Челябинской и Свердловской областей; Южный федеральный округ – из Ростовской и Астраханской областей; Сибирский федеральный округ из Иркутской области.

качества образования. Однако барьером к развитию социального партнерства в сфере высшего образования, по мнению опрошенных экспертов, является, в первую очередь, незаинтересованность работодателей в силу отсутствия для них стимулов к такому сотрудничеству, чуть меньше связанная с этим проблема отсутствия институциональной среды, несовершенство правовой системы и доминирование государственных структур в формировании системы управления.

Системное внедрение современных форм и механизмов партнерства в сферу высшего образования требует принятия следующих мер: согласования и реализации стратегических интересов всех заинтересованных сторон; совершенствования нормативно-правовой базы для развития партнерства в сфере образования и его институционализации; формирования адекватной инфраструктуры, реализующей посреднические функции между системой образования и другими партнерами. Такое внедрение должно быть обеспечено посредством формирования организационной структуры партнерства в сфере образования.

Система высшего профессионального образования является сферой взаимодействия интересов государства и общества в лице их институтов и граждан. Каждый из субъектов должен иметь возможность влиять на функционирование и развитие высшей школы и, вместе с тем, нести свою долю ответственности за создание условий, необходимых для выполнения системой образования своих социальных, образовательных и экономических функций.

Эффективное социальное партнерство позволяет поднять качество профессионального образования за счет совместной разработки и экспертной оценки учебных планов и рабочих программ со стороны заказчиков кадров, а участие образовательных учреждений в профессиональных ассоциациях работодателей будет способствовать вхождению вузов в систему социального партнерства в своем секторе экономики.

## **Литература**

1. Постановление Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2008 № 1015 «Об утверждении правил участия объединений работодателей в разработке и реализации государственной политики в области профессионального образования».

2. Федеральный закон Российской Федерации от 1 декабря 2007 г. № 307-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях предоставления объединениям работодателей права участвовать в разработке и реализации государственной политики в области профессионального образования».

3. Соглашение о взаимодействии между Министерством образования и науки Российской Федерации и Российским союзом промышленников и предпринимателей. Москва, 2007.

4. Частно-государственное партнерство в образовании. Ч. 1. Разработка эффективных механизмов ЧГП в дошкольном, общем и дополнительном образовании. Аналитика, исследование, описание / Авторы-составители: Мангутова И.В., Белецкий М.Е., Николов П.Е., Туркина Л.В., Абанкина И.В., Абанкина Т.В., Хайкина С.В., Ганжа Л.А. – М.: АНО «Центр социальных исследований и инноваций», 2009. – 87 с.

5. Шохин А.Н. Частно-государственное партнерство. Бизнес + образование = инновационное общество // Национальные проекты. № 3 (3), 2006. С. 86–89.

---

РАЗДЕЛ

3

УПРАВЛЕНИЕ,  
ОРИЕНТИРОВАННОЕ  
НА РЕЗУЛЬТАТ



---

*Емец М.А., студент магистратуры ФГМУ НИУ ВШЭ*

## О целесообразности отмены института государственных заказчиков-координаторов федеральных целевых программ России

### **Аннотация**

Проблема результативного решения задач, поставленных перед федеральными целевыми программами (ФЦП), является актуальной на современном этапе развития государственного управления в Российской Федерации. В связи с некоторыми сложностями, возникающими в процессе реализации ФЦП, судьба данного инструмента решения комплексных задач государства пока остается под вопросом. Однако в настоящее время в российской практике не применяется подобных, более эффективных инструментов решения комплексных, межотраслевых задач, что дает основание развивать инструмент ФЦП, выявлять причины низкой результативности некоторых ФЦП. Одной из главных причин низкой результативности ФЦП является проблема координации органов исполнительной власти в процессе подготовки и реализации программ. В статье предлагаются меры по улучшению механизмов координации.

В соответствии с законодательством РФ, федеральная целевая программа – это «комплекс мероприятий», реализуемых федеральными органами исполнительной власти (государственными заказчиками) для «обеспечения эффективного решения системных проблем»<sup>1</sup>. Кроме того, данные мероприятия обычно имеют различную отраслевую и ведомственную природу, поэтому большинство ФЦП имеют несколько государственных заказчиков, что требует эффективных механизмов координации и кооперации между ними. Действительно, в 2012 году только 10 из 54 ФЦП имеют единственного государственного заказчика, а 44 – ФЦП с несколькими заказчиками. Поэтому было бы уместным изучить, насколько эффективно на сегодняшний день происходит процесс координации государственных заказчиков ФЦП.

---

<sup>1</sup> Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация // Сборник законов РФ, 2000.

Следует обратить внимание на то, что особой критике поддаются комплексные ФЦП с большим количеством государственных заказчиков (ГЗ). Например, наиболее неэффективными в различные бюджетные годы назывались следующие программы: «Жилище на 2002–2010 годы» (34 ГЗ)<sup>2</sup>; «Предупреждение и борьба с социально значимыми заболеваниями на 2007–2011 годы» (6 ГЗ); «Национальная технологическая база на 2007–2011 годы (8 ГЗ); «Восстановление экономики и социальной сферы Чеченской Республики на 2002 год и последующие годы» (29 ГЗ); «Социальная поддержка инвалидов на 2006–2010 годы» (5 ГЗ); «Преодоление последствий радиационных аварий на период до 2010 года»<sup>3</sup> (9 ГЗ) и другие комплексные ФЦП. Еще более важным фактом является то, что многие комплексные ФЦП становятся объектами критики со стороны общественности, как например, ФЦП «Развитие электронной компонентной базы и радиоэлектроники»<sup>4</sup>. Экспертами и обществом в целом ставится вообще вопрос об обоснованности реализации данных ФЦП.

На данный момент Правительство РФ проводит мероприятия по интенсивному совершенствованию законодательства в области ФЦП и управленческих методик, используемых при их реализации. В основном, рекомендации по итогам 2010 года касались качества отчетности и контроля над реализацией, финансовой дисциплины и так далее. Однако проблеме координации уделяется слишком малое внимание, как в профессиональной, так и в академической сфере.

Целью настоящей работы является исследование проблемы координации государственных заказчиков ФЦП как фактора, влияющего на результативность программ. Таким образом, первой задачей исследования является анализ результативности рассматриваемых ФЦП. Данный анализ позволит увидеть различия между ФЦП с точки зрения результативности в достижении конечных целей. Во второй части статьи будет обоснована важность решения проблемы координации для повышения результативности комплексных ФЦП и найдены причины возникновения проблемы координации государственных заказчиков.

---

<sup>2</sup> Счетная палата РФ – Новости. Доступно на: URL: <http://www.ach.gov.ru/ru/news/archive/2221/>

<sup>3</sup> Федеральные целевые программы России (2007) Министерство экономического развития РФ <http://fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/News/View/2013/2019>

<sup>4</sup> CNews. URL: <http://www.cnews.ru/news/top/index.shtml?2010/01/15/376222>

## Анализ результативности ФЦП

Каждая программа направлена на конкретную социально-экономическую цель, степень достижения которой можно измерить с помощью целевых индикаторов и показателей. Анализ степени достижения целей и задач программ является предметом изучения теории оценки государственных программ и политик, которая является методологическим инструментом для данного исследования. В основе данной теории оценки лежат принципы нового государственного менеджмента, одним из которых является переход акцента с контроля над выполнением административных функций на контроль над достижением специфических результатов программ<sup>5</sup>.

В мировой теории и практике оценки государственных программ существует разделение между двумя видами оценивания: формативное и итоговое оценивание (оценка результативности)<sup>6</sup>. Формативное оценивание заключается в качественной оценке того, насколько мероприятия, выполняемые в рамках целевой программы, выполняются эффективно с точки зрения административных функций. Критерием формативной оценки применительно к российской практике является степень количественного выполнения мероприятий программы в соответствии с запланированным объемом, без учета их социально-экономических последствий. Оценка результативности проводится после определенного периода реализации программы (например, бюджетный цикл) или по ее окончанию и заключается в качественной оценке результата программы<sup>7</sup>. В общем, результативность программы определяет степень достижения общественно значимых целей и задач, поставленных перед программой. Как было заявлено ранее, целевые программы призваны решать сложные задачи, которые не могут быть решены проведением отдельных мероприятий, что требует комплексного подхода к реализации не-

---

<sup>5</sup> *Hellmut Wollmann* (ed.). 2003. *Evaluation in public-sector reform: Toward a 'third wave' of evaluation?* Evaluation in Public Sector Reform, Cheltenham / Northampton: Edgar Elgar. P. 1–11.

<sup>6</sup> *Scriven M.S.*, 1980. *The Logic of Evaluation*. Edgepress, Inverness.

<sup>7</sup> *Bisang Kurt, Zimmermann Willi*. Key concepts and methods of programme evaluation and conclusions from forestry practice in Switzerland. *Forest Policy and Economics* 8 (2006) 502–511: 505.

скольких мероприятий различного рода. Поскольку результатом целевых программ должно явиться достижение определенных целей, он не может быть измерен прямым результатом нескольких мероприятий.

Первой задачей исследования является оценка результативности ФЦП без учета их формативной оценки. Исходным материалом для исследования являются отчеты о выполнении ФЦП. Однако, как было сказано ранее, система оценки, используемая в отчетах, содержит как формативные оценки, так и оценки результативности. Кроме того, в отчетах нет разделения приведенных типов целевых индикаторов и показателей. Поэтому необходимо прояснить формативные индикаторы и показатели, используемые в отчетах, и составить систему результативных оценок. Данная система оценок результативности и будет статистическим материалом для дальнейшего исследования.

Для проведения анализа были отобраны 8 из 53 ФЦП<sup>8</sup>. Условием отбора программ для анализа было то, что данные программы выполнялись в 2010 году и до этого они реализовывались как минимум 2 бюджетных цикла. Последнее условие определено тем, что кажется некорректным сравнивать ФЦП, которые уже прошли апробацию в реализации, с теми, которые только реализуются.

Для дальнейшего анализа ситуации в сфере целевых программ, необходим обзор паспортов ФЦП и отчетов об их реализации и разделение двух описанных типов индикаторов и показателей. Существует возможность проверить правильность разделения на формативные и результативные индикаторы. Данная возможность исходит из того, что прямые результаты мероприятий программы почти полностью зависят от того, насколько полно мероприятия были профинансированы. Предполагая, что бюджетные ассигнования, выделяемые

---

<sup>8</sup> В группу анализируемых ФЦП вошли следующие программы: «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2013 годы», «Развитие электронной компонентной базы и радиоэлектроники» на 2008–2015 годы, «Национальная технологическая база» на 2007–2011 годы, «Социальное развитие села до 2013 года», «Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006–2010 годы и на период до 2013 года», «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007–2016 годы)», «Пожарная безопасность в Российской Федерации на период до 2012 года», «Повышение безопасности дорожного движения в 2006–2012 годах».

федеральным бюджетом, используются государственными органами только по назначению, в случае, если государственный орган по каким-либо причинам не исполняет обязательство по реализации определенного проекта, то он лишается финансирования по этому проекту. То есть, если государственный орган выполняет 75% или 100% проектов, запланированных на год, то он получает 75% или 100% от запланированного на год финансирования соответственно. В случае индикаторов, характеризующих конечный эффект программы, такой связи не существует, поскольку тут большое значение имеет, насколько правильно была просчитана взаимосвязь проектов при планировании программы, насколько хорошо государственный орган управляет результатами отдельных проектов и другие аспекты программно-целевого управления.

Для начала построим график с использованием всех приведенных в отчетах индикаторов (данные приведены в Приложении). На графике по горизонтали представлена степень освоения бюджета программы (в процентах от запланированного объема финансирования за 2008–2010 годы), а по вертикали – средние значения<sup>9</sup> степени достижения целевых показателей (в процентах от запланированных значений показателей на 2010 год), указанных в отчетах.

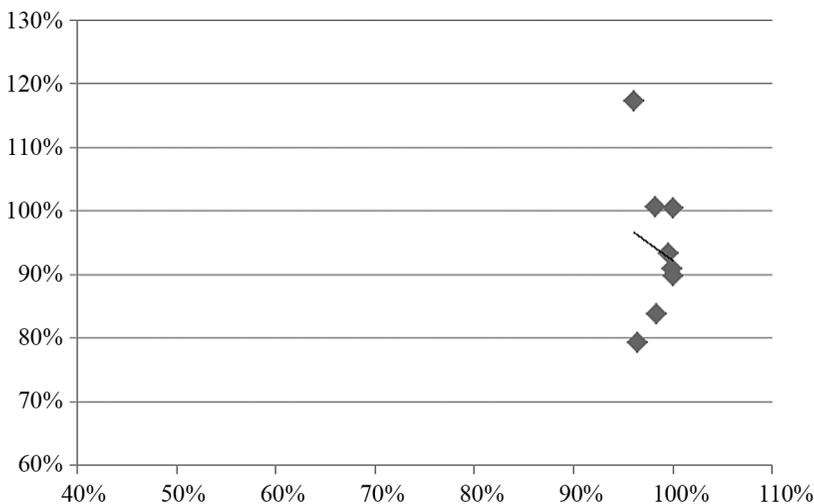
На данном графике видно, что линия тренда, построенная по методу наименьших квадратов<sup>10</sup>, отвергает взаимосвязь между объемом финансирования и степенью достижения результатов. Таким образом, можно сделать вывод, что в числе использованных индикаторов

---

<sup>9</sup> В практике оценки целевых программ исследователи стараются избегать средних значений показателей, поскольку каждый показатель имеет свою важность в достижении общей цели программы, оценка которой может отличаться от других. Например, если целевая программа призвана решить комплексную проблему бедности, а макроэкономисты рассчитали, что для решения данной проблемы сокращение безработицы в 3 раза важнее, чем увеличение доступности образования, то вес показателя сокращения безработицы будет равен 75%, а показатель увеличения доступности образования – 25%. Однако в данном исследовании этим можно пренебречь, поскольку указанный прием имеет значение для принятия решений при управлении программами и не так важен в научном исследовании.

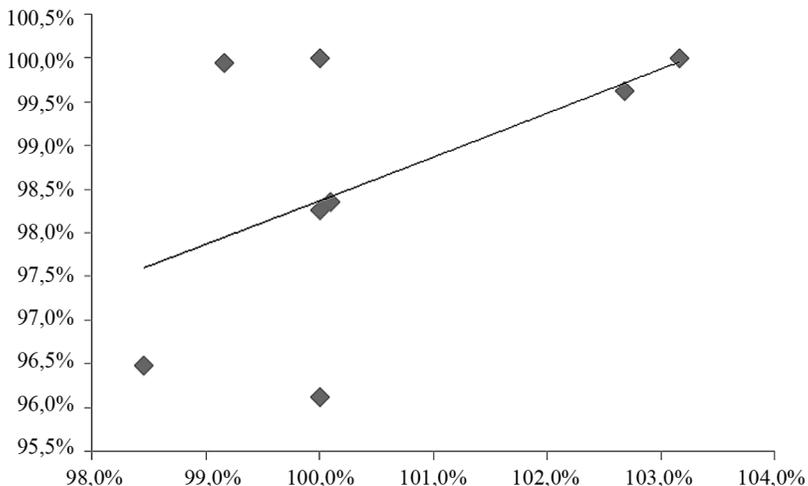
<sup>10</sup> В данном исследовании не даются количественные значения взаимосвязей. В практике управления целевыми программами существует множество факторов, которые делают невозможными точные расчеты, поэтому данный анализ имеет значение только для графического изображения взаимосвязей.

в значительном количестве присутствуют показатели как конечного эффекта, так и формативных показателей.



Далее было произведено «очищение» формативных индикаторов и показателей от показателей результативности на основании приведенных критериев формативного оценивания. На основе данной системы оценок был построен график «степень достижения показателей – степень освоенности бюджета». Конечным итогом исследования является приведенный ниже график.

Хотя отсутствие разброса и линии тренда под углом 45 градусов на практике маловероятны, на данном графике линия тренда максимально приближена к той модели, при которой существует взаимосвязь между степенью достижения показателей и степенью освоенности бюджета. Таким образом, анализ выявил набор формативных показателей. Полученные на последнем этапе приведенного анализа наборы формативных целевых показателей и показателей результативности фиксируются. В дальнейшем исследовании будут использоваться только показатели результативности, от которых происходило «очищение» в последнем анализе.



### Анализ координации государственных заказчиков ФЦП

Следующим этапом исследования будет обоснование того, что в современной российской практике управления ФЦП существует проблема координации работы государственных заказчиков, решение которой имеет большое значение для повышения результативности программ.

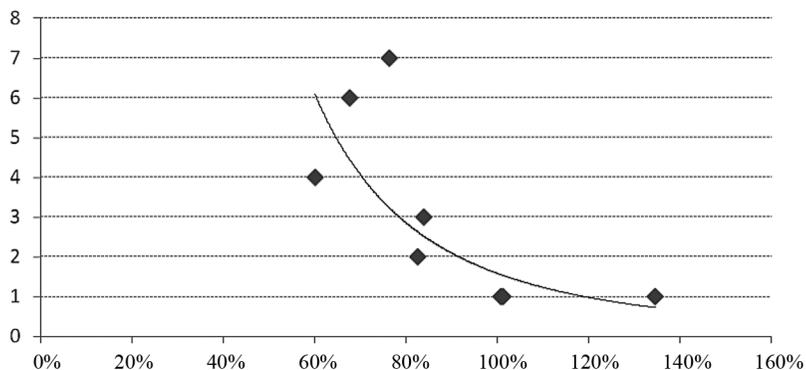
#### **Выдвинем гипотезу 1:**

***Существует отрицательная взаимосвязь между результативностью конкретной ФЦП и количеством реализующих ее государственных заказчиков.***

Согласно данной гипотезе, проблема координации и кооперации имеет важное практическое значение – без решения данного вопроса государственные органы имеют мало шансов на решение сложных задач посредством целевых программ, даже при том, что каждый проект в отдельности от других будет выполнен превосходно. То есть, при высокой степени соответствия мероприятий ФЦП запланированному объему, ее общая результативность будет оставаться низкой. Данный момент важен для проведения последующего исследования,

поскольку программы будут проанализированы именно с помощью показателей результативности, в то время как формативные показатели будут опущены.

Чтобы доказать или опровергнуть выдвинутую гипотезу, ниже приведен график, позволяющий сравнить программы по их результативности за 2010 год (по горизонтали) и количеству государственных заказчиков, задействованных в процесс реализации программ (по вертикали).



Линия тренда подтверждает первую гипотезу. Таким образом, существует отрицательная взаимосвязь между тем, сколько государственных заказчиков вовлечено в процесс реализации программы, и тем, насколько успешно управляют программами государственные заказчики, что и требовалось доказать.

Пока данную взаимосвязь нельзя назвать причинно-следственной, так как, возможно, существует некоторый экзогенный фактор, который обуславливает как низкую результативность, так и большое количество государственных заказчиков некоторых ФЦП. Таким фактором часто выступает, например, высокая межотраслевая сложность некоторых ФЦП, которая требует участия нескольких государственных заказчиков и в силу своей комплексности не позволяет реализовывать ФЦП результативно. Необходимо учесть, что если существует данный фактор, то государственные заказчики комплексных ФЦП (то есть, ФЦП с большим количеством государственных заказчиков) будут вынуждены проделывать большую работу

по усовершенствованию механизмов реализации ФЦП, нежели те, которые вовлечены в реализацию ФЦП с меньшей степенью комплексности (то есть, ФЦП с меньшим количеством государственных заказчиков).

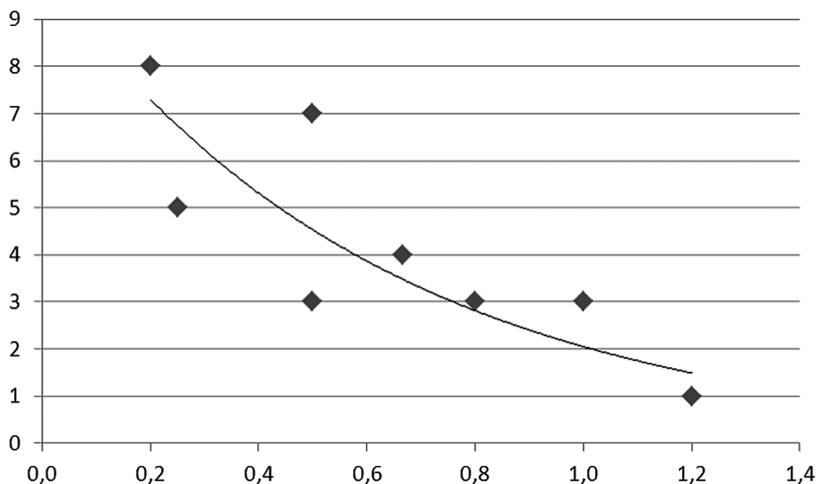
**Таким образом, выдвинем гипотезу 2:**

***Чем больше государственных заказчиков ФЦП, тем большую работу по ее усовершенствованию они прodelывают.***

Данная работа проводится после утверждения Правительством РФ положения о федеральной целевой программе (главного документа ФЦП) и начала ее реализации. Можно предположить, что когда разработчики ФЦП создают проект программы, они не учитывают всех сложностей реализации программы, которые повлияют на ее результативность. Однако законодательством предусмотрена возможность для государственных заказчиков с помощью координатора изменять программу посредством внесения изменений в положение о ФЦП. Вся работа по усовершенствованию ФЦП накапливается в виде служебных документов, которые координатор вносит в Правительство РФ в виде предложений. Когда количество содержательных пунктов положения о ФЦП, требующих исправления в соответствии с данными рекомендациями, достигает критической массы, тогда Правительство РФ посредством утверждения постановлений редактирует положение о ФЦП. Таким образом, интенсивность работы по усовершенствованию ФЦП можно оценить через частоту редакций положений о ФЦП.

Чтобы доказать или опровергнуть выдвинутую гипотезу, построим график, на оси X которого измеряется среднее количество утвержденных Правительством редакций положений о ФЦП за год. На оси Y расположено количество государственных заказчиков, которые вовлечены в процесс реализации ФЦП.

Как видно на данном графике, существует отрицательная взаимосвязь между количеством государственных заказчиков и частотой редакций положений о ФЦП, то есть интенсивностью работы по усовершенствованию ФЦП. Отсюда следует, что выдвинутая гипотеза опровергнута. Кроме того, данный график наглядно показывает, что, при прочих равных условиях, чем меньше государственных заказчиков участвует в реализации ФЦП, тем большая работа по ее усовершенствованию проводится.



Экстраполируя результаты доказательства гипотезы 1 на данные результаты, можно обобщить, что существует положительная взаимосвязь между интенсивностью работы по совершенствованию ФЦП и степенью достигнутых результатов. На практике это может выглядеть следующим образом: составляя проект ФЦП, разработчики неясно себе представляют, каким образом можно добиться высокой степени достижения конечных целей в процессе реализации конкретной ФЦП. Поэтому они вынуждены корректировать механизмы управления и перечень мероприятий уже в ходе реализации ФЦП. Единственные государственные заказчики ФЦП справляются с этой проблемой более эффективно посредством совершенствования программы, в ходе которого происходит большое количество взаимодействий между различными подразделениями органа исполнительной власти. Однако в случае межведомственной программы процесс корректировки происходит со значительными затруднениями. Таким образом, следующая задача данного исследования заключается в нахождении факторов, которые препятствуют эффективному взаимодействию государственных заказчиков, направленному на совершенствование ФЦП.

Для определения конкретных проблем и условий взаимодействия и координации государственных заказчиков и лиц, ответственных за

реализацию программы, необходимо проанализировать законодательство в сфере ФЦП. В соответствии с «Порядком разработки и реализации ФЦП», государственный заказчик-координатор несет ответственность за ход реализации и результаты выполнения ФЦП в целом, в то время как государственные заказчики несут ответственность в пределах только тех мероприятий, которые они выполняют. В то же время, координатор обладает полномочиями в отношении государственных заказчиков. Координатор имеет право:

- корректировать ФЦП посредством внесения предложений в Правительство РФ;
- осуществлять мониторинг исполнения мероприятий ФЦП другими государственными заказчиками;
- запрашивать необходимую документацию от государственных заказчиков;
- разрабатывать перечень целевых показателей и индикаторов ФЦП;
- издавать индивидуальные нормативные акты.

Таким образом, между координатором и государственными заказчиками складываются отношения субординации, когда координатор косвенно определяет план работы и бюджет государственного заказчика, а заказчик выполняет этот план. Такие отношения в условиях бюрократии связаны с проблемой асимметрии информации, которую описал Дж. Стиглиц<sup>11</sup>. Экстраполируя идею Стиглица на сферу ФЦП, координатор имеет ограниченную информацию о возможности совершенствования программных мероприятий для повышения общей результативности ФЦП. Государственные заказчики, с другой стороны, не заинтересованы в предоставлении полной информации, поскольку корректировка в целях совершенствования ФЦП обычно ведет к снижению бюджета, либо к изменению перечня программных мероприятий при том же бюджете, то есть ведет к повышению рисков невыполнения программных мероприятий.

Асимметрия информации имеет особенно негативное значение в управлении ФЦП в отличие, например, от оказания государственных услуг, поскольку издержки не поддаются стандартизации и каждое мероприятие носит сугубо индивидуальный характер. Для того чтобы

---

<sup>11</sup> *Стиглиц Дж.* (1988). Экономика общественного сектора. Пер. с англ. – М.: Изд-во: МГУ, 1997. С. 200.

решить проблему асимметрии информации, требуется нивелировать отношения субординации между координатором и государственными заказчиками. Это снизит неуверенность государственных заказчиков в том, что корректировка ФЦП будет произведена координатором, обладающим на это полномочиями, без согласования с ними.

Однако координация в процессе реализации ФЦП необходима, поэтому должны быть использованы элементы кооперации между государственными заказчиками. Кооперация всегда связана с некоторыми издержками. Предпосылкой для межведомственной кооперации является условие, что выгоды от кооперации превышают ее издержки<sup>12</sup>. Такими выгодами являются политические выгоды, которые могут проявиться, если ответственность за программу в целом будут нести все государственные заказчики одновременно. Кроме того, следует законодательно установить необходимость кооперации<sup>13</sup>. Таким инструментом может являться внедрение планов кооперации, которые получили распространение в западной практике государственного управления.

С другой стороны, перевод ФЦП в ведомственные целевые программы для того, чтобы избежать необходимости координировать государственных заказчиков, представляется нецелесообразным по некоторым причинам. Во-первых, на сегодняшний день в России существует множество проблем, которые государству необходимо решить и которые имеют межотраслевой характер. Кроме того, последняя тенденция в зарубежных правительствах, в частности в США, направлена на укрупнение федеральных программ, на приобретение ими межведомственного характера в целях оптимизации работы органов исполнительной власти<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Weiss Janet A. (1987). Pathways to Cooperation among Public Agencies // Journal of Policy Analysis and Management. Vol. 7. № 1 (Autumn, 1987). P. 94–117.

<sup>13</sup> Weiss Janet A. Указ. соч.

<sup>14</sup> Economic Development: Efficiency and Effectiveness of Fragmented Programs Are Unclear, United States Government Accountability Office, GAO-11-651T, (Washington D.C.: May 19, 2011).

## Приложение

	Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России (2007 – 2013)	Развитие электронной компонентной базы и радиоэлектроники (2008 – 2015)	Национальная технологическая база (2007 – 2011)	Социальное развитие села до 2013 года	Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национально-го достояния России на 2006 – 2010 годы и на период до 2013 года	Развитие уголовно-исполнительной системы (2007 – 2016 годы)	Пожарная безопасность в Российской Федерации на период до 2012 года	Повышение безопасности дорожного движения (2006 – 2012)
Средневзвешенная сумма всех достигнутых показателей ФЦП	90,8%	79,2%	84%	89,7%	93,2%	100,8%	101,3%	134,6%
Средневзвешенная сумма достигнутых формативных показателей ФЦП	99,2%	98,5%	100%	103%	102,7%	-	-	-
Средневзвешенная сумма достигнутых показателей результативности ФЦП	82,5%	60,0%	67,6%	76,2%	83,8%	100,8%	101,3%	134,6%
Количество государственных заказчиков ФЦП	3	5	8	7	3	1	3	4
Длительность реализации ФЦП до 2012 года, годы	5	4	5	10	6	5	4	6
Количество редакций положений о ФЦП, утвержденных Правительством РФ до 2012 года	4	1	1	5	6	6	2	4
Средняя интенсивность утверждения редакций положений о ФЦП до 2012 года, редакции/год	0,8	0,3	0,2	0,5	1	1,2	0,5	0,7

## Литература

1. Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация. Сборник законов РФ, 2000.

2. *Леваишов А.* (2010) Российская электроника: 20 млрд руб. господдержки ушли в песок. CNews. URL: <http://www.cnews.ru/news/top/index.shtml?2010/01/15/376222>

3. *Стиглиц Дж.* (1988). Экономика общественного сектора. Пер. с англ. – М.: Изд-во МГУ, 1997.

4. Счетная палата РФ – Новости. URL: <http://www.ach.gov.ru/ru/news/archive/2221/>

5. Федеральные целевые программы России (2007) Министерство экономического развития РФ. URL: <http://fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/News/View/2013/2019>

6. Economic Development: Efficiency and Effectiveness of Fragmented Programs Are Unclear, United States Government Accountability Office, GAO-11-651T, (Washington D.C.: May 19, 2011).

7. *Weiss Janet A.* (1987). Pathways to Cooperation among Public Agencies // Journal of Policy Analysis and Management. Vol. 7. № 1 (Autumn, 1987). P. 94–117.

8. *Wollmann Hellmut* (ed.). 2003. Evaluation in public-sector reform: Toward a ‘third wave’ of evaluation? Evaluation in Public Sector Reform, Cheltenham / Northampton: Edgar Elgar.

9. *Bisang Kurt, Zimmermann Willi.* Key concepts and methods of programme evaluation and conclusions from forestry practice in Switzerland. Forest Policy and Economics 8 (2006) 502–511: 505.

10. *Scriven M.S.* 1980. The Logic of Evaluation. Edgepress, Inverness.

11. Economic Development: Efficiency and Effectiveness of Fragmented Programs Are Unclear, United States Government Accountability Office, GAO-11-651T, (Washington D.C.: May 19, 2011)

12. *Dawes Sharon S.* (1996) Interagency Information Sharing: Expected Benefits, Manageable Risks // Journal of Policy Analysis and Management. Vol. 15. № 3. P. 377–394.

## Формирование систем внутреннего контроля в секторе государственного управления Российской Федерации

### **Аннотация**

Статья посвящена роли систем внутреннего контроля (ВК) и подразделений внутреннего аудита (ВА) в повышении эффективности деятельности в учреждениях сектора государственного управления (СГУ). Проанализированы и выявлены характерные особенности понятий ВК и ВА; основные направления осуществления ВК; виды и задачи ВА. Обоснована необходимость четкого разделения целей и форм деятельности рассматриваемых систем внутреннего контроля и подразделений внутреннего аудита. На основе проведенного исследования автором предлагается разработать национальные стандарты внутреннего контроля и аудита СГУ, осуществлять указанную деятельность на всех стадиях бюджетного цикла, реформировать структуру подразделений ВА.

Проведение административной реформы, внедрение принципов «нового государственного управления» (New public management) ведет к изменению понимания роли государственных органов, главная задача которых – предоставление услуг гражданам, бизнесу и другим сторонам, что, в свою очередь, ведет к сближению методов корпоративного и публичного управления. Рассматривая при этом финансовый менеджмент, отметим, что в государственном секторе его основная задача – использование финансовых ресурсов, принадлежащих обществу, с максимальной полезностью; предоставление большего количества государственных и муниципальных услуг со снижением их относительной стоимости; управление рисками с целью выявления угроз и новых возможностей в деятельности публичного сектора.

Переход к формированию систем внутреннего контроля (СВК) и осуществлению внутреннего аудита (ВА) в государственном секторе непосредственно связан с современными направлениями организации бюджетного процесса. Так, работа СВК и ВА в государст-

венном секторе направлена на повышение уровня доверия граждан к государственным организациям за счет обеспечения контроля за целевым и эффективным расходованием бюджетных средств.

Определим понятия внутреннего контроля и внутреннего аудита, а также выявим их основные отличия.

В системе управления организацией любого вида, в том числе государственной, контроль и аудит представляют собой механизм обратной связи между объектом и субъектом управления, так как с их помощью до руководителя доводится объективная информация о состоянии и функционировании объекта управления. Рассматривая внутренний финансовый контроль, который является одним из элементов СВК, наряду с внутренним функциональным контролем и контролем эффективности, стоит отметить, что он направлен на предотвращение нарушений финансовой дисциплины, выявление отклонений и принятие корректирующих мер [14]. На текущий момент именно внутренний финансовый контроль развит в большей степени, чего нельзя сказать о других элементах системы внутреннего контроля.

Итак, «внутренний контроль – это постоянный, охватывающий все ведомство процесс, нацеленный на управление рисками и обеспечение деятельности ведомства в соответствии с требованиями нормативно-правовых актов, соблюдение правил поведения государственных служащих, предоставление достоверной отчетности, реализацию принципов экономичности, эффективности и результативности» [9:23].

Внутренний контроль не является событием или явлением, т. е. он не сфокусирован только на проверках, назначенных на определенный день или месяц. Он представляет собой постоянный процесс, распространяющийся на всю работу организации [5:13]. Его нельзя рассматривать как дополнительное направление деятельности, он должен быть интегрирован в функции ведомства и являться его неотъемлемой частью; максимальная эффективность ВК обеспечивается в том случае, если он *встроен* в организационную структуру и в основные управленческие процессы. Кроме того, включение, а не добавление контрольных процедур обеспечивает снижение издержек деятельности.

Внутренний контроль нельзя отнести к компетенции лишь одного структурного подразделения организации. Каждый сотрудник ведом-

ства должен знать свое предназначение, свои обязанности и границы своих полномочий в системе внутреннего контроля [11]. В таком случае руководители осуществляют надзор за функционированием СВК, отвечают за качество ВК в целом, определяют цели и задачи организации, реализации которых они должны содействовать, налаживают осуществление контрольных действий, а также их мониторинг и оценку эффективности.

Сам по себе внутренний контроль не может гарантировать, что организация обязательно добьется решения всех задач. СВК может предоставить руководителям информацию о том, насколько организация продвинулась вперед или отстала в решении задач. Эффективный ВК лишь снижает вероятность невыполнения задач. Однако всегда остается риск того, что контрольные процедуры будут проведены не так, как они задумывались. Поскольку многое зависит от человеческого фактора, на результаты контроля могут повлиять изъяны в конструкции системы, ошибки в суждениях или интерпретации, злоупотребление или отказ принять нечто важное во внимание лицом, осуществлявшим анализ результатов ВК.

Принимая во внимание определение и задачи внутреннего контроля, выделим значение внутреннего аудита.

«Внутренний аудит – осуществляемая специальной группой деятельность по предоставлению объективных гарантий и консультаций, которая обеспечивает разумную (достаточную) уверенность руководителя высшего звена в том, что СВК функционирует надлежащим образом» [7].

Основной целью создания группы внутреннего аудита является мониторинг СВК, включая оценку эффективности контроля и составления предложений по совершенствованию операционной деятельности, и, в зависимости от специфики ведомства, мониторинг управления рисками. В целях исключения конфликта интересов и обеспечения адекватности процедуры мониторинга внутреннего контроля на группу внутреннего аудита не возлагаются функции непосредственного осуществления внутреннего контроля, но в обязанности группы входит проведение внутренней аудиторской проверки. Важнейшим принципом внутреннего аудита в международной практике является его независимость, что в частности, обеспечивается его функционально-организационной независимостью внутри ведомства [6].

Итак, выделяют три основных направления деятельности системы внутреннего контроля и группы внутреннего аудита:

1) финансовое, в рамках которого проверяется достоверность (правильность) финансовой отчетности государственного ведомства;

2) юридическое, или контроль законности, в рамках которого проверяется соблюдение ведомством требований нормативно-правовых актов;

3) операционное, или аудит эффективности, в рамках которого проверяется экономичность, эффективность и результативность операций, осуществляемых ведомством [13].

Различают два вида аудиторских услуг, а именно: гарантийные (аудитор оценивает полученные аудиторские доказательства в целях выдачи заключения о состоянии процесса, системы, рисков и т. д.) и консультационные. Оба вида услуг могут применяться в рамках всех трех направлений (финансового, юридического, операционного) и в рамках любого структурного подразделения ведомства (департамента/управления центрального аппарата, территориального органа, подведомственной организации). И наоборот, каждое направление может охватывать оба вида услуг и любое структурное подразделение ведомства. В организациях сектора государственного управления получателями консультационных аудиторских услуг являются сотрудники государственных учреждений.

В настоящее время СВК и ВА является обязательной составляющей органов государственного управления в большинстве развитых и развивающихся стран. При этом в целом изменился подход к деятельности подразделений ВА. Теперь работа аудиторов направлена на обеспечение консультационными услугами, предоставление рекомендаций по улучшению качества деятельности организации.

В пору становления СВК перед внутренними аудиторами стояли задачи по обеспечению сохранности материальных активов и выявлению мошенничества. Поэтому аудиторы проверяли в первую очередь правильность отражения произведенных операций в учетных записях и фактическое наличие имущества. При проведении контрольных мероприятий особое внимание уделялось юридическим основаниям совершения операций и их финансовому обеспечению, при этом подобные проверки носили «реагирующий» характер, то есть были последующими. Таким образом, внутренний контроль выполнял скорее «полицейские» функции [5:40].

На сегодняшний день осуществляется аудит систем, процессов, на основе которых функционирует учреждение, проведение контрольных мероприятий чаще носит предварительный и системный характер, то есть, еще до совершения операций просчитываются возможные результаты принимаемых решений. В целом акцент СВК и ВА смещается в сторону контроля эффективности и результативности деятельности на основе анализа и управления рисками.

Опыт построения СВК и осуществления ВА свидетельствует о том, что функции внутренних аудиторов серьезно усложнились: вместо работников, занятых поиском бухгалтерских ошибок, появились консультанты, содействующие руководителям государственных учреждений в принятии решений и в управлении рисками. Усилилось взаимодействие СВК и ВА с органами государственного внешнего аудита, а в регулировании стали активно использоваться подходы, практикуемые в корпоративном секторе.

Таким образом, наличие надлежащих СВК и ВА в сфере публичных финансов, сейчас рассматривается как один из важнейших инструментов финансового менеджмента в государственном секторе [7]. При этом главная цель их внедрения – обеспечение управления рисками, повышение качества предоставления государственных услуг и выполнения государственных функций, эффективное расходование бюджетных средств и снижение возможного ущерба от непрофессиональных действий сотрудников государственных учреждений.

### Основные направления развития СВК и ВА в России

Рассматривая процесс создания и функционирования СВК и ВА в государственном секторе, стоит отметить ряд проблем, с которыми сталкиваются органы власти.

Прежде всего, трудности связаны с тем, что еще не везде образованы СВК; в тех местах, где они присутствуют, нет четкого функционального разделения внутреннего контроля и внутреннего аудита, отсутствует общее понимание отличия двух терминов и, соответственно, направлений деятельности. Также стоит отметить слабое

нормативно-правовое обеспечение деятельности СВК и ВА, то есть, отсутствие национальных стандартов СВК и ВА, документов, определяющих порядок деятельности СВК. На текущий момент СВК не охватывает весь бюджетный цикл, что указывает на необходимость внедрения СВК на всех стадиях финансового менеджмента в государственном секторе.

Система внутреннего контроля и аудита на данный момент не организована в большинстве ведомств, а там, где организована, – слаба и вряд ли может получить высокую степень доверия со стороны органов внешнего государственного финансового контроля. ВК в учреждениях, прежде всего, направлен на выявление нарушений, допущенных в ходе исполнения, ведения учета и предоставления отчетности (т. е. система занимается последующим выявлением нарушений).

В некоторых внутриведомственных актах встречаются более проработанные цели и задачи, которые являются близкими по своей сути к международной практике, в них отмечается необходимость: предупреждения нарушений; проверки планирования потребностей в денежных средствах, их реальности и обоснованности; определения эффективности и целесообразности расходов. И все-таки назвать систему внутреннего контроля и аудита полноценной в рамках указанной деятельности нельзя [3].

Сейчас существует острая необходимость организации контроля планирования. На этой стадии максимальное внимание должно уделяться определению направлений использования бюджетных средств, проведению качественного и количественного анализа обоснованности финансирования той или иной статьи расходов.

На текущий момент отсутствует должное внимание к предупреждению нарушений, что, в принципе, является главной задачей СВК, ведь для государства намного дешевле предотвратить нарушение финансовой дисциплины, нежели выявлять и исправлять его.

Рассматривая финансовый менеджмент в целом, необходимо сделать вывод, что улучшение качества деятельности организаций зависит, в том числе и от повышения ответственности её руководителей. Руководитель должен быть максимально заинтересован в организации СВК, чтобы вопросы, связанные с принятием стратегических решений проходили экспертизу в группе ВА. Причем для руководителя заключение внутреннего аудита будет являться некоторым видом

«страхования» личной ответственности, а также возможностью предложения максимально эффективного варианта решения поставленной задачи.

Необходимо вести подготовку профессиональных внутренних аудиторов, способных поддерживать и проводить качественный мониторинг СВК, организовывать деятельность групп внутреннего аудита, учитывая специфику государственного сектора, а также ведомственную специфику [10].

Учитывая изложенное, представляется целесообразным внести в нормативные требования обязательную организацию групп внутреннего аудита в секторе государственного управления и функций этого аудита. Кроме того, необходимо рассмотреть вопросы: о принятии концепции или стратегии развития внутреннего контроля и аудита с установлением основных принципов деятельности СВК и ВА; о создании условий для разработки руководства и свода национальных стандартов ВК и ВА в секторе государственного управления; о развитии организационных подходов по внутреннему контролю с учетом специфики деятельности участников бюджетного процесса; о создании систем отчетности о выявленных нарушениях, принятых мерах и предложенных рекомендациях по совершенствованию функционирования ведомств. При этом следует учитывать трудности и вызовы, возникающие в российских условиях при организации СВК и ВА. Согласно принятым международным профессиональным стандартам внутреннего аудита [8; 11] подразделения внутреннего аудита должны формироваться как отдельные подразделения, подчиненные непосредственно руководителю организации, но подобные меры потребуют увеличения численности служащих. При этом необходимо учитывать указ Президента Российской Федерации от 31.12.2010 № 1657 «Об оптимизации численности федеральных государственных гражданских служащих и работников федеральных государственных органов», в котором предполагается сократить предельную численность служащих и работников.

Вопрос обучения и сертификации сотрудников подразделений внутреннего аудита государственного сектора достаточно сложен. На текущий момент в России накоплен достаточный опыт в корпоративной среде, где подобные подразделения внутреннего аудита начали создаваться порядка 15 лет назад, поэтому сейчас имеется правоприменительная база, опыт сотрудников, российские организации,

объединяющие внутренних аудиторов. Чтобы подобная структура сложилась в государственном секторе, необходимо время, в течение которого работники получают опыт деятельности. За это время сложится практика, проявятся ведомства-лидеры в финансовом менеджменте, что позволит подготовить программу и сформировать основные направления обучения государственных внутренних аудиторов.

Следующим этапом развития внутреннего контроля и аудита в государственном секторе будет реформирование существующей разрозненной сети подразделений внутреннего аудита в целях перехода к централизованной структуре, что означает следующее: должен быть создан специальный орган (на основе уточнения полномочий Федеральной службы финансово-бюджетного надзора или выделения департамента в составе Минфина России), обеспечивающий внутренний аудит в системе исполнительных органов власти, что послужит примером для других ветвей и уровней власти.

Также необходимо определить схему взаимодействия подразделений внутреннего аудита с внешним аудитом (высшими органами государственного финансового контроля) в целях методологического обеспечения деятельности, обмена информацией, гармонизации проведения контрольных мероприятий.

Сейчас происходит переход на программный принцип формирования федерального бюджета, но сохраняется планирование и увеличение расходов без оценки их реальной отдачи и соответствия целям государственной политики. Для решения этой проблемы на ведомственном уровне следует интегрировать бюджетное планирование в процесс, который будет подвержен внутреннему аудиту. На систематической основе подразделением ВА будет проводиться анализ и обоснование взаимосвязи объема и направлений расходов и результатов деятельности субъекта бюджетного планирования в отчетном и плановом периоде, а также количественная оценка результативности расходов и тенденций ее изменения, будет обеспечиваться сбор информации о рисках недостижения заявленных показателей [10].

В таком случае СВК и ВА позволят внедрить новые принципы управления общественными финансами, повысить ответственность за достижение поставленных результатов, осуществлять полноценный контроль над эффективностью бюджетных расходов, что, в свою

очередь, положительно отразится на улучшении качества финансового менеджмента в государственном секторе.

## Литература

1. «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 03.12.2011). Первоначальный текст опубликован в: «Собрание законодательства РФ», 03.08.1998, № 31, ст. 3823.
2. Указ Президента Российской Федерации от 31.12.2010 № 1657 «Об оптимизации численности федеральных государственных гражданских служащих и работников федеральных государственных органов». Текст опубликован в: «Собрание законодательства РФ». 03.01.2011. № 1. Ст. 195.
3. Приказ Казначейства России от 25.01.2011 № 19 (ред. от 17.06.2011) «Об утверждении Положения о внутреннем контроле и внутреннем аудите в Федеральном казначействе». Первоначальный текст документа не был опубликован в официальных изданиях.
4. Глоссарий ICA (Draft Analytical Paper On The European Experience of Establishing Internal Control and Audit Systems. Project Title: Internal Control and Audit in Public Sector Institutions in Russia).
5. *Грачева М.В.* Внутренний контроль и аудит в органах государственного управления развитых стран. – М.: ИМЭМО РАН, 2008. – 72 с.
6. Комплект материалов международного семинара «Актуальные проблемы внутреннего контроля: мировая и российская практика». Рекомендации по итогам семинара. Москва, 16 февраля 2010 г.
7. Лимская декларация руководящих принципов контроля. Принята IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (INTOSAI) в г. Лима (Республика Перу) в 1977 г. Перевод: Правовое регулирование государственного финансового контроля в зарубежных странах. – М.: Прометей, 1998.
8. Международные профессиональные стандарты внутреннего аудита института внутренних аудиторов (ИВА). Глоссарий. Редакция, вступившая в силу с 2009 г. URL: [http://www.iaa-ru.ru/international\\_professional\\_standards/](http://www.iaa-ru.ru/international_professional_standards/)
9. Методические рекомендации по вопросам организации и осуществления внутреннего финансового контроля (аудита) в федеральных органах исполнительной власти и федеральных государственных учреждениях (проект). Минфин России; Международный банк реконструкции и развития – МО, Щелково, 2009. – 90 с.
10. *Михеев В.* Организация внутреннего контроля в бюджетной сфере. Возможные подходы. Журнал: Бюджет, статья от 15.12.2011.
11. Руководство по стандартам внутреннего контроля для государственного сектора (Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector). INTOSAI. 2004 г.

12. Словарь основных терминов и понятий, применяемых в Счетной палате Российской Федерации при осуществлении контрольно-ревизионной, экспертно-аналитической и иных видов деятельности. URL: <http://www.ach.gov.ru/dictionary/index.php>

13. Auditing in the public sector. – The Institute of Internal Auditors. – 2006

14. The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. Internal Control – integrated Framework. (Доклад комиссии Тредуэя Комитета спонсорских организаций (COSO), руководство «Внутренний контроль – интегрированная конструкция», 1992 г.). URL: <http://www.coso.org/IC-IntegratedFramework-summary.html>

## Способы организации маркетинговых стратегий городов

### **Аннотация**

С каждым годом такое явление как маркетинг территории становится все более популярным и востребованным не только в мире, но и в России. Однако с научной точки зрения в данной области существует множество белых пятен, которые не позволяют эффективно достигать практических целей. Теоретическая основа маркетинга территорий является фрагментарной. В связи с этим существует острая необходимость ее восполнения и систематизации.

Статья освещает один из вопросов, который стоит перед научным сообществом, а также перед представителями государственной и муниципальной власти – вопрос оптимизации организации маркетинговых стратегий на городском уровне. Описывается попытка разделения существующих практик маркетинга территории на составляющие в целях изучения устройства их со стратегической точки зрения. В результате получены модели-схемы, на основании которых маркетинговые стратегии городов можно разделить на группы.

Сделать место привлекательным для жителей, инвесторов и других потребителей городских услуг достаточно сложно, но преодоление такого рода трудностей часто является необходимым. Обеспечивая благосостояние населения на той или иной территории, создавая новые возможности для различных групп населения, а также развития городов, местные власти, сами того не осознавая, уже на протяжении долгого времени занимаются маркетингом территории. К семидесятым годам XX века в ряде городов Европы и США начинают заниматься целенаправленным продвижением интересов территории. Данный факт приводит к тому, что действия по продвижению территории и проживающего на ней местного сообщества получают название и некое научное очертание. Однако с точки зрения научной работанности, в данной тематике еще множество белых пятен, что делает ее привлекательным объектом для научных исследований.

Несмотря на то, что с каждым годом все большее количество городов начинают заниматься маркетингом территории целенаправленно, теоретическая основа маркетинга территории является фрагментарной.

Тематика, связанная со способами организации маркетинговых стратегий городов, является новой и пока мало изученной. Являясь сложной системой действий, направленных на продвижение интересов города, организация маркетинга территории требует разработки плана или стратегии. Отсутствие понимания того, что такое стратегия маркетинга территории и как ее лучше организовывать с теоретической точки зрения, часто приводит к невозможности достижения целей на практике. В научной литературе, связанной с маркетингом территории, редко обращается внимание на то, как организуется маркетинг территории, и поэтому нет сформулированных способов организации маркетинговой стратегии, а также критериев, по которым можно было бы разработать базовые модели для разработки такого рода стратегий. Города, которые начинают заниматься маркетингом территории, пытаются основываться на опыте предыдущих практик, но часто сталкиваются с непониманием организационного дизайна маркетинга территории на практике, в основном по причине отсутствия информации касательно большинства маркетинговых стратегий и разрозненности информации. В связи с этим в данной работе автор остановится на описании первого этапа, необходимого для выделения способов организации маркетинговых стратегий городов, а именно: на выделении и обосновании критериев для анализа реальных практик.

Понятие «маркетинг территории» относительно новое для российской действительности, хотя и в мировой практике не каждый обыватель знает, о чем идет речь. Существует ряд классических определений данного термина, однако для данной работы автор использует наиболее новое и выработанное на основе практических исследований определение Д.В. Визгалова (специалиста Фонда «Институт экономики города»), дополненное автором. Дополнения были сделаны в результате наблюдений, полученных в ходе проведения автором собственного исследования маркетинговых стратегий различных городов мира и России.

**Маркетинг территории** – «комплекс действий местного сообщества, направленный на выявление и продвижение своих интересов» [2], а также комплекс действий, позволяющий найти и привлечь потенциальных партнеров «для выполнения конкретных задач социально-экономического развития города» [2].

*Под формулировкой «потенциальные партнеры» подразумеваются индивиды или институты, такие как потенциальные жители, бизнес-структуры, туристы и т. д., которые могут заинтересоваться городом и помочь в продвижение его интересов.*

Конкретного определения для интересующего нас объекта «маркетинговая стратегия города» не существует, поэтому автор с помощью анализа различных материалов, касающихся стратегий, а также различий между корпоративным маркетингом и маркетингом территории, приходит к следующему выводу:

**Маркетинговая стратегия города** – процесс планирования и реализации системы мероприятий и задач местным сообществом совместно с привлеченными целевыми группами, направленный на продвижение своих интересов для решения конкретных задач социально-экономического развития города.

Для выявления способов организации маркетинговых стратегий городов необходимо понять, из каких элементов может состоять подобной рода стратегия и как данные элементы могут быть взаимосвязаны между собой. Для выявления составляющих маркетинговых стратегий городов был разработан ряд критериев, которые позволяют собрать наиболее точную и подробную информацию о проведении маркетинга территории в городе. В данной статье целью автора является выделение таких критериев, которые позволили бы судить об организационном дизайне маркетинговой стратегии города, в широком смысле – о том, как организуется маркетинговая стратегия города. Если же говорить более конкретно, то необходимо понять, как организуются и соотносятся четыре основных блока организационного дизайна. Применительно к данной тематике это выглядит следующим образом: **задачи** стратегии; какие **люди** и организации участвуют в различных процессах, связанных с маркетинговыми стратегиями; **структура** участвующих организаций; сами **процессы**, связанные с маркетинговыми стратегиями города.

Таблица 1. Критерии оценки организации маркетинговых стратегий городов

<b>Критерий</b>	<b>Пояснение</b>
<b>1. Инициатор стратегии</b>	Структуры/организации, инициирующие проведение маркетинга территории в городе.
<b>2. Исполнитель стратегии</b>	Структуры/организации, действия, которых направлены на реализацию маркетинговой стратегии.
<b>3. Количество структур, вовлеченных в маркетинг территории</b>	Определение количества вовлеченных структур / организаций и взаимодействия между ними.
<b>4. Организационно-правовая форма собственности участников</b>	Организационно-правовая форма структур/организаций, вовлеченных в процесс маркетинга территории.
<b>5. Длительность опыта маркетинговой практики на уровне города</b>	Период, в течение которого город занимается маркетингом территории (от зарождения идеи)
<b>6. Роли исполнителей</b>	Распределение ролей и сфер ответственности среди исполнителей маркетинга территории в городе.
<b>7. Степень координации процессов</b>	Распределение полномочий, ответственности, сфер деятельности.
<b>8. Ресурсное обеспечение</b>	Источники финансирования, количество источников финансирования.
<b>9. Этап маркетинга территории на период оценки</b>	Основное направление деятельности в рамках маркетинга территории.
<b>10. Роль местного сообщества</b>	Влияние и вовлеченность местного сообщества в организацию маркетинга территории.
<b>11. Публичность</b>	Степень открытости информации о проведении маркетинга территории в городе
<b>12. Целевая аудитория</b>	Целевые группы, на которых нацелена стратегия маркетинга территории.

Автор считает, что между критериями под номерами 1, 2, 6, 7, 12 и четырьмя основными блоками организационного дизайна просматривается четкая связь. Инициатор и исполнитель стратегии представ-

ляют людей или организации, участвующие в процессе. Выявление ролей исполнителей и степени координации между участниками показывает наличие связей между различными элементами, а определение целевой аудитории является одним из необходимых условий для постановки задач маркетинговой стратегии города. Выбор остальных критериев, по мнению автора, требует более детального пояснения.

Критерий **«количество структур, вовлеченных в маркетинг территории»** позволяет обратить внимание не только на количество структур, которые задействованы в процессе осуществления стратегии, но также акцентирует внимание на таком важном факторе, как модель взаимодействия этих структур между собой.

Представляется, что следует акцентировать внимание на двух моделях взаимоотношений между структурами:

– иерархической; в данной модели направления деятельности всех структур, участвующих в процессе, определяет одна организация, которая координирует процессы и раздает указания;

– сетевой; в данной модели, все организации, участвующие в продвижении города, работают отдельно друг от друга и не подчиняются единому центру.

Критерий **«организационно-правовая форма собственности участников»** дает сведения о структуре организаций, вовлеченных в процесс и возможных связях между ними.

Под критерием **«длительность опыта маркетинговой практики на уровне города»** понимается, насколько долго в городе осуществляется маркетинг территории. Был выделен для того, чтобы понять, существует ли зависимость между длительностью проведения маркетинга территории и способом организации маркетинговой стратегии города.

Критерий **«ресурсное обеспечение»** призван выявить как финансовые, так и нефинансовые ресурсы, которые используются для организации маркетинга территории. К нефинансовым ресурсам, направленным на организацию маркетинга территории, можно отнести время, помощь в сборе статистических данных и различных материалов, а также другую помощь, оказываемую с помощью предоставления нефинансовых средств. Данный критерий, предположительно, может помочь понять связи между участниками процесса.

Выделяя критерий, связанный с **этапом, на котором находится маркетинг территории на период оценки**, автор ставит цель понять, влияет ли продуктивность стратегии на способ организации маркетинговой стратегии города. Выделяются два основных этапа, на которых может находиться маркетинг территории:

– этап позиционирования – этап, на котором исполнители ищут концепцию маркетинга территории;

– этап продвижения – этап, на котором исполнители, следуя выбранной концепции, используют различные методы продвижения города.

Критерии **«роль местного сообщества»** и **«публичность»** связаны друг с другом. Второй выделен для того, чтобы определить, является ли открытость стратегии для широкой публики фактором привлечения местного сообщества к процессам, связанным с маркетингом территории. Первый позволяет понять, является ли местное сообщество участником процесса по организации и/или исполнению маркетинговой стратегии.

Безусловно, все выделенные критерии позволяют получить информацию о маркетинговой стратегии, но единственный метод выявления правильности и целесообразности выделенных критериев по отношению к получению информации о способе организации – это применение их для реальных практик. В связи с этим на основе выделенных критериев было проанализировано 25 маркетинговых стратегий городов мира и России, информация по которым есть в открытом доступе или была получена в результате переписки автора с представителями местных властей или научного сообщества. Наиболее интересные результаты дал анализ практик азиатских городов, таких как Сеул, Гонконг, Киото и т.д. Практики маркетинга территории европейских и американских городов во многом похожи друг на друга. Что касается российских практик, то это в основном попытка повторить успех европейских идей в области маркетинга территории, однако плохо адаптированных и недоработанных для российских условий.

Анализ реальных практик показал, что не все критерии дают однозначные и конкретные результаты, касающиеся организационного дизайна маркетинговых стратегий городов, поэтому не все результаты, полученные при исследовании, могут быть использованы далее для составления моделей организации маркетинговых стратегий го-

родов. Был сделан вывод, что четыре из выделенных ранее критериев («длительность опыта маркетинговой практики на уровне города», «роли исполнителей», «степень координации процессов», «роль местного сообщества», «публичность») являются нейтральными по отношению к организационному дизайну маркетинговой стратегии и практически никак не влияют на него. Например, большинство маркетинговых стратегий городов не являются открытыми для публики и соответственно – не стремятся к привлечению местного сообщества, следовательно, с помощью данных критериев нельзя судить об организационном дизайне маркетинговой стратегии. Критерий «длительность опыта маркетинговой практики на уровне города» показывает, что организационный дизайн со временем может изменяться, но какой это оказывает эффект на способ организации, выявить не удалось. Критерий «роли исполнителей» можно считать частично нейтральным по отношению к способу организации маркетинговой стратегии. Использование при анализе данного критерия дает четкую картинку распределения ролей и сфер ответственности каждой структуры. Данный критерий сам по себе не влияет на способ организации маркетинговой стратегии города, но является зависимым от таких структурных элементов, как целевая аудитория и т.д.

Оставшиеся критерии выявляют ряд характеристик, напрямую влияющих на организационный дизайн маркетинговых стратегий городов. Необходимо отметить, что происходит объединение двух критериев «исполнитель стратегии» и «организационно-правовая форма собственности участников». Практика показывает, что от того, какая организационно-правовая форма собственности у исполнителя, зависит распределение и начисление ресурсов, количество исполнителей и т.д. Все характеристики, полученные с помощью данных восьми критериев, связаны между собой. Однако одни из них обладают первичным характером, а другие являются их следствием, поэтому было принято решение разделить данные характеристики на две группы: «базовые» и «дополнительные» (см. рис. 1).

Базовые характеристики на рисунке – темно-серые, дополнительные – светло-серые.

Анализ реальных практик показал, что при составлении маркетинговой стратегии города или включении ее элементов в стратегическое планирование процессов на муниципальном уровне инициаторы, как правило, в первую очередь должны уделять внимание четырем характеристикам:

- определению целевой аудитории;
- определению этапа, с которого возможно начало маркетинга территории, при условии, что стратегия будет нацелена на выбранную ранее целевую аудиторию;
- выбору исполнителей;
- форме финансирования.



Рисунок 1. Структурные элементы моделей организации маркетинговых стратегий

Данные характеристики, по мнению автора, являются основой для организационного дизайна маркетинговой стратегии города. Они составляют некий каркас, элементы которого в большей степени влияют на способ организации маркетинговой стратегии. После определения базовых характеристик появляется возможность четкой формулировки целей и задач, которые должны достигаться и реализовываться в рамках реализации маркетинговой стратегии и т.д. Однако наличие только базовых характеристик не позволяет в полной мере моделировать сценарий маркетинговой стратегии, поэтому для составления более подробного сценария стратегии необходимо учитывать оставшиеся дополнительные характеристики.

## Заключение

Проведение практического исследования на основе 25 реальных практик организации маркетинговых стратегий городов показало, что не все первоначально выделенные критерии являются целесообразными для анализа маркетинговых стратегий городов и получения характеристик для выявления их способов организации. Четыре из двенадцати критериев были признаны нейтральными по отношению к организационному дизайну маркетинговых стратегий, так как показывали лишь дополнительную информацию о стратегии, которая фактически не влияет на способ ее организации. Оставшиеся критерии выявляют такие характеристики организационного дизайна стратегии, от которых зависит выбор способа организации маркетинговой стратегии города. Характеристики, полученные с помощью данных критериев, было решено разделить на две группы: «базовые» и «дополнительные» в связи с тем, что анализ 25 реальных практик показал, что характеристики, отнесенные к базовым, можно считать первичными, а характеристики, отнесенные к дополнительным, в большинстве случаев являются следствием базовых характеристик.

Автор считает, что для построения наиболее подробной модели способа организации маркетинговой стратегии города необходимо использовать как базовые, так и дополнительные характеристики. Это связано с тем, что они показывают развернутый сценарий организации стратегии, так как одни характеристики дополняют другие. Однако данное условие не является обязательным. Автор предполагает, что выбор развернутой или суженной модели зависит от того, как инициатор и исполнитель видят проведение маркетинга территории в своем городе, а также от различных внешних факторов (экономических, политических и т. д.).

В связи с этим критерии, которые дают базовые характеристики, являются первичными при построении организационного дизайна маркетинговой стратегии города и являются обязательными для составления любой стратегии маркетинга территории. Критерии, выявляющие дополнительные характеристики, вторичны, но их использование при построении организационного дизайна маркетинговой стратегии города желательно. Данный вывод сделан в связи

с тем, что их использование позволит сократить неуверенность в стратегии и выстроить ее более четко.

### Литература

1. *Борисова Л.Г.* Организационный дизайн: Современные концепции управления // Учеб. пособие. – М.: Дело, 2003.

2. *Визгалов Д.В.* Маркетинг города. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2008.

3. *Deffner A., Metaxas T.* Is City Marketing Opposed to Urban Planning? The Elaboration of a Pilot City Marketing Plan for the case of Nea Ionia, Magnesia, Greece // 46<sup>th</sup> Congress of the European regional science association «Enlargement, Southern Europe and the Mediterranean, 30.08–3.09.2006. URL: <http://ideas.repec.org/p/wiw/wiwersa/ersa06p889.html>

4. *Kavaratzis M.* From City Marketing to City Branding. An Interdisciplinary Analysis with Reference to Amsterdam, Budapest and Athens.

5. *Rainisto S.K.* Success factors of place marketing: A study of place marketing practice in northern Europe and the United States // Helsinki University of Technology, Institute of Strategy and International Business. Doctoral dissertation 2003/4 // URL: <http://lib.tkk.fi/Diss/2003/isbn9512266849/isbn9512266849.pdf>

---

РАЗДЕЛ

4

УПРАВЛЕНИЕ  
КАДРАМИ И ОЦЕНКА  
ЭФФЕКТИВНОСТИ  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ  
И МУНИЦИПАЛЬНОЙ  
СЛУЖБЫ



## Критерии отбора кадров. Опыт Сингапура

### Аннотация

В условиях рыночной экономики поиск действенных методов управления персоналом и новых подходов к стимулированию труда приобретает высокую значимость в обеспечении высоких темпов развития государства. Низкая эффективность деятельности государственного аппарата является препятствием на пути развития российского общества и экономики в целом.

Решение этой проблемы путем реорганизаций и реструктуризаций российской государственной службы не приводит к коренному изменению ситуации в системе исполнительной власти.

В рамках проведения административной реформы одним из главных направлений является совершенствование деятельности органов государственной власти, в т.ч. повышение эффективности труда, внедрение новых методов стимулирования, оценка этой деятельности, применение эффективных методов отбора и подбора кадров, создание условий для должностного роста. Именно такой путь был избран Сингапуром, опыт которого рассмотрен в настоящей статье.

Для анализа наиболее эффективной и удачно сложившейся кадровой политики представляет несомненный интерес государство Сингапур, его опыт успешной мультинациональной управленческой корпорации, демонстрирующий показатели безработицы – 2,2%, и инфляции – 2,3%. Всемирный банк в своем исследовании поместил Сингапур в ведущие 10% стран по эффективности государственного управления, политической стабильности, по контролю над коррупцией и верховенству закона.

В Сингапуре накоплен значительный опыт оценки деятельности руководителей, имеются уникальные возможности обеспечивать успешность и эффективность государственного аппарата. В основе оценки лежат три главных принципа:

- осознание стратегической важности и ключевой роли талантов и лидерства для государства;
- меритократия – система набора и продвижения служащих на базе их профессиональных и деловых качеств;
- требование к лидерам: честность и искренность.

Цель выстроенной системы – отбор, развитие и *удержание* лучших из лучших для работы в государственном секторе. Система основана на разделении властей (административная, политическая). Назначение на должности проводится согласно принципу профессионализма, а не лояльности, продвижение и вознаграждение базируются на заслугах, а не на старшинстве или политической принадлежности.

Осуществлена передача функций найма служащих для министерств самим министерствам, специальным комитетам по персоналу. Существующая комиссия по кадрам обеспечивает эффективную работу служащих и сохраняет ответственность не только за назначения в административной службе, но и за высшие назначения, а также за выработку рекомендаций и дисциплинарный контроль. В состав комиссии входят только люди, ранее не занимавшие политических и административных постов. Членами комиссии являются профессионалы из частного сектора, назначаемые непосредственно Президентом по рекомендации премьер-министра, – люди с большим профессиональным и лидерским опытом. Этот подход к формированию состава комиссии сделал ее в значительной степени независимой от политической и административной властей.

Функции политической системы:

- назначение служащих на высшие должности и их дальнейшее продвижение;
- разбор жалоб от госслужащих на решения, принятые в комитетах по персоналу;
- дисциплинарный контроль госслужащих;
- контроль в комитетах по персоналу;
- управление программой стипендиатов правительства Сингапура.

В настоящее время используются шесть принципов, лежащих в основе подхода Сингапура к обеспечению государственной службы на местном уровне. Они задают рамочные основы кадровой политики. Это: поиск и выявление, оценка, обучение, ротация, менторинг, вознаграждение и мотивация.

В основе системы отбора кандидатов для работы в госсекторе лежит модель компетенций **Hair** (Helicopter view, analysis, imagination, reality). В концепции Hair описывается, как должен мыслить и действовать государственный служащий: в частности, обладать умением смотреть на вещи «с высоты птичьего полета, под разными уг-

лами и при необходимости фокусироваться на деталях», глубоко и рационально анализировать ситуацию и применять воображение и творчество для генерации новых подходов к решению, но при этом не забывать о реальности и интегрировать видение и креативность с конкретными действиями. При оценке потенциала к модели Naig добавляются компетенции «ориентация на результат» и лидерство.

### **Поиск и выявление**

#### *Сотрудники высшего уровня*

Главный инструмент пополнения кадрового резерва высших управленцев страны – стипендии правительства Сингапура. В основе такого решения лежит убеждение в том, что академическая успеваемость является хорошим индикатором интеллектуального потенциала будущих сотрудников административной службы. Стипендиатов выбирают по двум характеристикам: они должны входить в 1% лучших выпускников школы и обладать компетенцией *helicopter view*. Стипендии выдаются ежегодно и предназначаются для получения высшего образования в лучших университетах страны и за рубежом.

Министерства и комитеты самостоятельно формируют необходимое количество стипендиатов, при этом количество выдаваемых стипендий жестко не зафиксировано, и, если под критерии подходит большее число соискателей, стипендии могут быть выданы всем. Однако система стипендий, выявляет только ранних звезд, успевших проявить себя до 18 лет. Тех, кто проявляет себя позднее, эта система упускает из виду. В среднем, в год отбирается не более 10 человек, способных претендовать на высшие должности.

#### *Лидеры*

Административная служба (aS) – это высший эшелон исполнительной власти в стране. Несмотря на то, что ее сотрудники являются частью государственного аппарата (около 0,5% от всех госслужащих страны), требования к их подбору, продвижению, развитию и вознаграждению отличаются от требований в отношении прочих государственных служащих. Сотрудники административной службы являются управленцами широкого профиля и не привязаны ни к одному из министерств, проходят специальную подготовку (под пристальным контролем комитетов по персоналу) для того, чтобы в дальнейшем они могли занять ключевые позиции в правительстве. В среднем, в год отбирается не более 10 человек, способных претендовать

на высшие должности. Имеется несколько способов первичного отбора потенциальных управленцев высшего уровня:

- программа специалистов по управлению (**map, management associates program**). По окончании вуза выпускники (стипендиаты) проходят программу map. Это программа развития карьеры, специально созданная для стипендиатов-выпускников, начинающих карьеру;

- периодический мониторинг бывших стипендиатов, уже работающих в министерствах, но не прошедших в aS сразу по окончании программы map;

- привлечение специалистов из бизнеса, находящихся в середине своей карьеры.

Эта мера была предложена, прежде всего, для обеспечения разнообразия взглядов и обогащения опыта сотрудников aS.

### **Оценка**

В основе системы продвижения и развития лежат два основных инструмента:

- оценка результатов деятельности;

- оценка потенциала.

Внедрена система оценки потенциала (paS – potential appraisal System), созданная на базе системы оценки потенциала компании Shell, одного из основных инвесторов в экономику Сингапура. Оценка потенциала с учетом описанных выше компетенций влияет на скорость продвижения и получение возможностей для развития, в то время как оценка результатов – на сам факт продвижения. Стандартизация в оценке, включая разделение на «потенциал» и «результаты», была введена исходя из следующих соображений:

- оценка качеств, не специфичных для той или иной конкретной позиции;

- стандартная оценка более объективна благодаря тому, что человека оценивает целая команда, которая с ним работает;

- знание потенциала сотрудников позволяет планировать их продвижение и заполнение ключевых позиций.

В зависимости от уровня позиции могут оцениваться дополнительные критерии:

- приверженность работе;

- открытость, честность;

- управление ресурсами;

- участие в развитии коллег;
- командная работа.

Каждый член команды оценивает потенциал сотрудника независимо от других. Итоговая оценка развития – текущая оценка потенциала (сЕр – current Estimated potential) – определяет наивысшую позицию, которую может занять данный человек на пике карьеры. Регулярная оценка потенциала среди прочего способствует постоянному обновлению кадрового состава. К примеру, если до 35 лет сотрудник не демонстрирует потенциала стать заместителем министра, ему рекомендуют уйти из Административной службы.

### **Обучение**

Введено систематическое обучение. Каждый сотрудник аS может тратить на обучение (формальные курсы и семинары) до 100 часов в год, что составляет около 5% рабочего времени. Основан Колледж гражданской службы (сSc – civil Service college), который предлагает курсы по государственной политике, стратегическому планированию, управленческим и лидерским навыкам для руководителей высшего звена.

Управление обучением в Колледже нацелено на создание исследовательского центра по изучению практики государственной политики Сингапура, а также поиску новейших идей со всего мира в области государственного управления; на создание площадки для обмена опытом между сектором госслужбы и бизнесом; на выработку общей системы ценностей, чувства общности и корпоративного духа у госслужащих, благодаря тому, что эти ценности и общий дух пронизывают все курсы, программы, конференции и прочие инициативы.

Кроме регулярных краткосрочных программ в Колледже есть три ключевые программы, которые готовят служащих к новым должностям:

- вводный курс для новых сотрудников аS, в котором даются основные знания о том, как функционирует государство, какие основные вызовы стоят перед современным правительством, анализируются примеры удавшихся и неудавшихся реформ. Длительность программы – 10 недель;
- программа для управленцев высшего эшелона власти, предлагающая расширенные и углубленные знания о политике Сингапура,

а также навыки управления людьми, создания команд, построения отношений с прессой. Длительность программы – 6 недель;

– программа для лидеров Администрации. Программа рассчитана на будущих потенциальных заместителей министров, для получения знаний, направленных на расширенное и углубленное понимания задач государственного управления в Сингапуре.

Особый акцент делается на укреплении связей между членами будущей команды лидеров. Длительность программы – 5 недель.

### **Ротация**

Ротация сотрудников Административной службы является обязательной частью их профессиональной подготовки. Сотрудники аS получают более богатый опыт, разностороннее обучение, им платят больше, чем людям, строящим профессиональную карьеру в министерствах.

Ротационные назначения обычно длятся два года для того, чтобы сотрудник познакомился с министерством, а комитет по персоналу мог адекватно оценить его успехи. Более высокие ротационные назначения длятся 3–5 лет, чтобы сбалансировать поступление новых идей и обеспечить стабильность работы правительства. При этом ротация означает не только назначения в различные министерства, но и на разные управленческие роли (операции, супервизия, стратегия и пр.).

### **Менторинг**

Наставничество является обязательным элементом развития государственных служащих в Сингапуре. В рамках программы сSс есть ряд курсов, обучающих менеджеров управленческой роли ментора, позволяющей более эффективно взаимодействовать со своими подчиненными и, развивая их, передавать накопленные знания и опыт.

### **Вознаграждение и мотивация**

Правительство Сингапура – крупнейший работодатель страны, заинтересованный в постоянном обновлении оплаты труда (компенсаций) госслужащих. Компенсации всех госслужащих пересматриваются в среднем раз в год. Сингапур, в отличие от многих других стран, платит чиновникам рыночные конкурентные зарплаты.

В политике компенсаций для госслужащих можно выделить пять тенденций:

- государственный сектор следует за рынком в определении размеров компенсаций;
- 60% заработной платы сотрудников аS фиксировано, 40% составляет переменная часть, зависящая от результата;
- все льготы госслужащих максимально монетизируются;
- сотрудник с высоким потенциалом развития получает более высокую зарплату, так как конкуренция за кадры с частным сектором очень велика;
- высший государственный менеджмент получает вознаграждение на уровне частных корпораций.

Рассмотрев систему отбора кадров государственных служащих в Сингапуре и России, можно сравнить потенциал кадровых систем маленькой страны с высоким потенциалом и страны с отсталой системой развития кадров на государственной службе (см. табл. 1).

Сравнив существующую кадровую политику двух стран, можно сказать, что возможностиопределенный опыт управления результативностью деятельности госслужащих сформирован, но существующие нововведения должны доказать свою эффективность. Российским государственным органам требуется адаптировать и внедрить систему «управления эффективных корпораций, разработав объективную систему отбора, обучения, продвижения и удержания сотрудников, способную максимизировать эффективность использования человеческого капитала, сделав его основным источником процветания.

Таблица 1. Система отбора кандидатов

СИНГАПУР	РОССИЯ
<p><i>Поиск и выявление.</i></p> <p>а) Первичный отбор лучших выпускников (1%), выделение им денег для получения лучшего образования в лучших университетах мира;</p> <p>б) Программа развития карьеры, базовые знания госслужбы;</p> <p>в) Привлечение лучших специалистов бизнеса на госслужбу (разнообразие взглядов).</p>	<p>Отбор участников, подавших заявки на включение в кадровый резерв, и дальнейший конкурс, проводятся на основе соответствия квалификационным требованиям: формальным (возраст, образование, стаж, опыт работы);</p> <p>Профессиональный уровень (компетентность): а) государственно-правовая;</p> <p>б) информационно-технологическая;</p> <p>в) профессионально-коммуникативная;</p> <p>г) управленческая.</p>

СИНГАПУР	РОССИЯ
<p>Оценка потенциала. PAS (potential appraisal System) оценка компетенций влияет на скорость продвижения и получение возможностей для развития. Главный фактор: потенциал, результат. Дополнительные критерии: приверженность к работе, управление ресурсами, участие в развитии коллег, командная работа (выявление лидеров, оценивает вся команда);сЕр (current Estimated potential) – текущая оценка выявляет наивысшую позицию, на пике карьеры (обновление кадрового состава: если до 35 лет не демонстрирует потенциал, рекомендуют уйти).</p>	<p>Оценка кандидатов проводится на основе соответствия квалификационным требованиям: формальным (возраст, образование, стаж, опыт работы). Профессиональный уровень (компетентность):  а) государственно-правовая;  б) информационно-технологическая;  в) профессионально-коммуникативная;  г) управленческая.</p>
<p>Обучение. Адаптация. Для высших позиций существует обязательная программа (5 % рабочего времени), существует исследовательский центр по обучению лидеров. Имеется вводный курс для новых сотрудников – 10 недель.</p>	<p>Обучение в целом индивидуальное. Формально регулярное, но, по сути, не обязательное. В целях организации подготовки разработаны индивидуальные планы профессиональной подготовки (программы с учетом специальности по базовому высшему образованию, результатов входного тестирования, анализа потребностей в обучении и профессиональном развитии, личных образовательных предпочтений); выбор дополнительного образования сугубо самостоятельный, индивидуально, за личный счет.</p>
<p>Ротация. Обязательная часть профессиональной подготовки. Назначения для госслужащих – 2 года, аS – 3–5 лет, учитывая профессионализм, и карьерный рост.</p>	<p>Ротация кадров. Обеспечение притока высококвалифицированных специалистов. Государственные служащие, командированные на другую должность, обеспечиваются рабочими местами, необходимыми материалами и оборудованием. В настоящее время механизм ротации начинает внедряться.</p>
<p>Менторинг. Наставничество. Передача опыта и знаний. Ответственность за действия подчиненных, позволяющая эффективно развивать подчиненных и взаимодействовать с ними.</p>	<p>Менторинг на государственной службе официально не практикуется.</p>

СИНГАПУР	РОССИЯ
<p>Вознаграждение и мотивация. Компенсации госслужащих пересматриваются раз в год. Платят чиновникам рыночные конкурентные зарплаты с учетом результативности и потенциала сотрудника; все льготы максимально монетизируются; оплата высшего государственного менеджмента – на уровне частных корпораций.</p>	<p>Материальное + нематериальное. Повышение квалификационного разряда, увеличение стажа, надбавки, выплаты, коэффициенты и премии, не определяющие мотивации госслужащего как полезного эффективного управленца с учетом результатов работы.</p>

## Литература

1. ФЗ № 79 ст. 62 п.2 «О государственной гражданской службе РФ» от 11.07.2011 г.
2. *Коком Ф.Л.* Нарращивание потенциала государственной службы для развития на местном уровне: государственная служба Сингапура – тематическое исследование // ООН. Экономический и Социальный совет. – 2012/3.
3. *Курбанов Р.Д.* Формирование нравственности и морали государственных служащих в Российской Федерации // Власть. – 2008. № 1. С. 31–35.
4. *Иванова Н.Л.* Кадровая политика в государственном управлении: проблемы и поиски их решения / *Иванова Н.Л., Васильев О.А.* // Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. № 2. С. 171–186.
5. *Осипова А.А.* Основные направления борьбы с коррупцией // Власть, 2011. № 2. С. 19–21.
6. *Выговская Надежда, Акулч Татьяна.* Экономический белорусский портал. URL: <http://ekonomika.by/biznes-za-rubezhom/singapur-nekonkurentosposobniy-predprinimatel-delaet-nekonkurentosposobnim-vse-gosudarstvo>.
7. Управление талантами. Опыт бизнеса и государства. URL: <http://www.wardhowell.com/>
8. Dynamic Governance: Embedding Culture, Capabilities and Change in Singapore. World Scientific Publishing. – Boon Siong Neo, Geraldine Chen, 2007.
9. Singapore Government from URL: <http://www.gov.sg/government/web/content/govsg/classic/home>.
10. Framework for Dynamic Governance: Institutionalizing Culture, Capabilities and Change from URL: [http://www.worldscibooks.com/etextbook/6458/6458\\_chap01.pdf](http://www.worldscibooks.com/etextbook/6458/6458_chap01.pdf)
11. Singapore Administrative Service, 2012, from URL: <http://www.adminservice.gov.sg/AS/>, 2011
12. Best practices: mentoring, 2008, from URL: <http://www.opm.gov/hrd/lead/BestPractices-Mentoring.pdf>

## Возможности повышения эффективности государственной службы России с помощью рефлексивных механизмов

### Аннотация

В настоящей статье рассматривается новый подход в понимании оценки эффективности государственной службы. Во-первых, госслужба рассматривается как рефлексивная система, которая может адекватно реагировать на внешние и внутренние сигналы и соответственно им менять свое поведение. Во-вторых, эффективность понимается как способность системы выполнять своё предназначение. В-третьих, система не может эффективно работать, если степень её рефлексивности недостаточно высока. Следовательно, в России, где она низка, для повышения эффективности работы госслужбы требуется рост её рефлексивности.

Государственная служба, как и любая подсистема общества, может быть рассмотрена как рефлексивная система. Согласно теории М.А. Розова [3], такие системы существуют, воспроизводя свои базовые элементы – образцы поведения, передающиеся путём социальных эстафет [2], – и они способны наблюдать и описывать этот процесс. Для этого им требуется получение и фиксация нужных образцов, – как изнутри (саморефлексия) так и извне (внешняя рефлексия). Чем выше *рефлексивность* системы, тем сильнее влияет на неё получаемая информация (извне и изнутри).

Оценка эффективности – один из видов рефлексии, позволяющий рассмотреть работу системы, с одной стороны, как целого (для неё самой и для наблюдателей извне), а с другой – её составных частей относительно целого. *Эффективность* при этом понимается как способность системы с минимальными отклонениями воспроизвести свои основания в соответствии с её целями, приспосабливаться к постоянно меняющейся внешней среде. Повышение показателя оценки можно интерпретировать как увеличение приспособленности: система работает эффективно, если он растёт. Это означает, что *система с низкой рефлексивностью по определению не может быть эффективной*.

Следовательно, эффективная система всегда рефлексивна, поэтому степень рефлексивности может быть однозначным показателем эффективности. Это верно даже для случая, когда высокорефлексивная система работает неэффективно: тогда она узнает об этом и соответствующим образом отреагирует, повысив, тем самым, свою эффективность. Чтобы измерить рефлексивность, требуется рассмотреть, как влияет на систему полученная информация о ней, а для этого требуется рассмотреть источники и методы.

В мире используются и национальные методики оценки эффективности, и международные. Все они имеют ограничения, связанные с техническими и методологическими проблемами расчёта. При этом, на наш взгляд, все они – даже национальные – являются внешней рефлексией, а потому не могут дать полноты картины (даже при отсутствии претензий на точность).

В нашей статье мы будем исходить из постулата о низкой эффективности системы госслужбы России. Наша цель тогда – показать её низкую рефлексивность: во-первых, практическое отсутствие саморефлексии, во-вторых, ограниченность текущих методов рефлексии государственной службы России извне.

Наша работа будет организована так. Во-первых, мы составим теоретическую конструкцию, относительно которой будем рассматривать систему государственной службы и её окружающую среду. Во-вторых, мы покажем, как взаимодействуют между собой элементы окружающей среды для рефлексии над государственной службой. В-третьих, мы разберём международные методики оценки и отечественные показатели эффективности. В-четвёртых, мы попытаемся предложить пути возможного повышения рефлексивности государственной службы.

## Система и окружение

Схему государственной службы в России и её окружения мы хотели бы представить, как показано на рис. 1.

В рамках государства **политическое руководство** осуществляет управление государственной службой, её реформирование, оценивает её эффективность с точки зрения достижения целей и так далее. **Государственная служба**, реализуя политический курс, управляет происходящими в государстве процессами. Для **гражданского об-**

**щества** это проявляется в виде получения государственных услуг и общественных благ, которые оно потребляет. С помощью средств обратной связи оно сообщает политическому руководству о своей удовлетворённости/неудовлетворённости получаемыми благами.

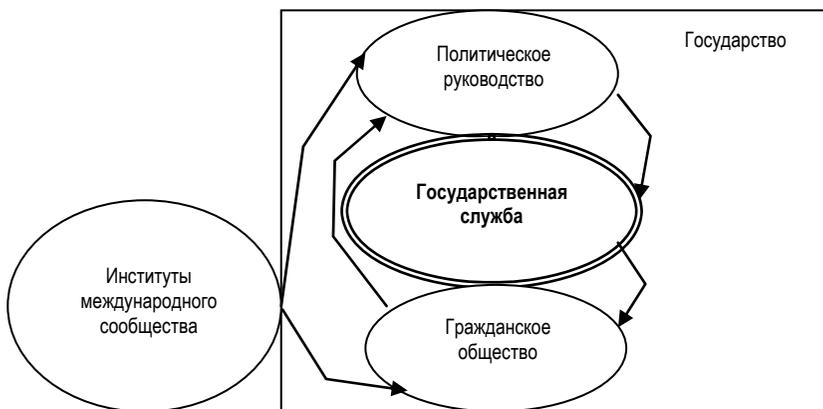


Рисунок 1. Система государственной службы и её связи с непосредственным окружением

**Институты международного сообщества** исследуют происходящие в стране процессы и публикуют результаты.

Приведённая модель имеет ряд ограничений:

1) На ней не присутствуют местное самоуправление и связанная с ним муниципальная служба, по закону не относящаяся к госслужбе, а по смыслу – ни к одному из указанных элементов окружения.

2) Судебная власть (обеспечение правосудия) в данную схему не попала, поскольку прямо не относится ни к принятию политических решений, ни к их техническому исполнению.

3) Не показано влияние гражданского общества на госслужбу – только на политическое руководство: для влияния на всю систему госслужбы требуется изменение нормативно-правовой базы – то есть меняется она в основном «сверху».

4) Взаимное влияние системы госслужбы и политического руководства, выраженное как административной инерцией, так и лоббированием интересов ведомств на высшем уровне, отсутствует. Наличие инерции неизбежно, лоббирование же мы не отобрадили, поскольку на уровне руководства органами власти проходит граница

между двумя системами, и этот уровень можно отнести и к той, и к другой. Поэтому мы решили рассмотреть идеальную ситуацию, где влияние аппарата на руководство изначально заложено в принятие решений.

5) Влияние институтов международного сообщества на систему государственной службы мы решили не рассматривать: во-первых, оказать прямое влияние они не могут, во-вторых, они не взаимодействуют с ней на том же уровне, что и гражданское общество. Тем не менее, они могут оказывать влияние на политическое руководство в пределах, установленных международными договорами.

Но в целом, в рамках этих допущений, предложенная схема, на наш взгляд, корректно описывает взаимоотношения системы государственной службы с её непосредственным окружением.

### Рефлексивное воздействие и оценка

Каждая из систем, входящих в окружение государственной службы, способна оценить её эффективность со своей стороны. Так, институты международного сообщества используют как данные опросов, так и объективные показатели для расчёта индексов, а получившийся показатель сравнивают с аналогичными по другим странам и публикуют (на рисунке 2 цифра **1**). Эти данные становятся доступны гражданскому обществу, которое рассматривает эффективность государственного управления (совместной работы руководства и государственной службы) с точки зрения качества предоставляемых государством общественных благ. На основе обоих наборов данных формируется точка зрения гражданского общества, которая доходит до политического руководства (**2**). Последнее создаёт собственные системы оценки эффективности госслужбы (**3**), объединяет свои данные с точками зрения двух предыдущих источников и на этом основании действует (см. рис. 2).

При этом все указанные точки зрения являются внешними по отношению к системе государственной службы. Это значит, что она не может, образно выражаясь, принять данные системы оценок как свой собственный взгляд. Институты международного сообщества по определению являются сторонними наблюдателями. Точка зрения гражданского общества, разумеется, известна государственным служащим, которые тоже являются гражданами, но для самой гос-

службы она является внешней, так как исходит из окружения, а не от неё самой.

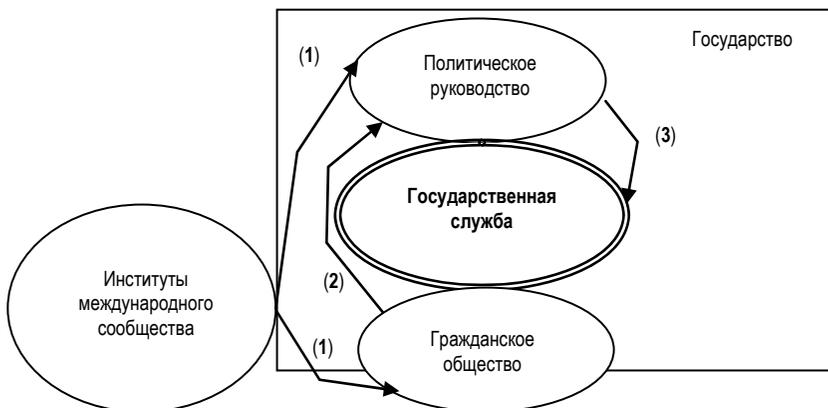


Рисунок 2. Рефлексивное взаимодействие систем

Сама «внешность» оценок эффективности государственной службы не является проблемой, но она не компенсирована ничем изнутри. Иными словами, саморефлексия системы госслужбы если и присутствует, то её влияние, по сравнению с рефлексией извне, незначительно. Это подтверждается следующим:

1) Отсутствует федеральный орган управления государственной службой, хотя его создание прописано в законе о системе государственной службы. Иными словами, отсутствует организующее-управленческое начало внутри самой госслужбы.

2) Вследствие отсутствия федерального органа управления госслужбой не развита кадровая работа, в особенности её научно-методическое и организационное обеспечение. Чёткая кадровая политика на уровне всей системы практически отсутствует. Это значит, что система не получает достаточной информации для регулирующего воздействия на её элементы.

3) До сих пор не созданы многие административные и межведомственные регламенты, хотя этот процесс начался ещё в 2005 году. При этом даже не все созданные соответствуют установленным требованиям. Для рефлексии это означает, что как элементы системы, так и сама система по отношению к ним не всегда имеют достаточно информации для внутреннего взаимодействия.

## Международные методики: петли в рефлексии

В качестве примера международных методик мы хотели бы рассмотреть индексы оценки эффективности. Во-первых, они имеют чёткие критерии, по которым можно определить значение индекса. Во-вторых, по каждому из них имеется статистика минимум за 10 лет, что позволяет оценить динамику. В-третьих, они позволяют проранжировать страны.

Основным интегральным показателем эффективности государственного управления считается **GRICS** (Governance Research Indicator Country Snapshot, страновой показатель государственного управления), используемый Всемирным Банком. Он основан на наборе критериев качества государственного управления. По определению Д. Кауфмана, эти критерии делятся на 6 индексов, каждый из которых измеряет определённый аспект государственного управления.

Все они – субъективные показатели восприятия ситуации в данной стране экспертами, что ставит вопрос о степени доверия такому подходу. Д. Кауфман [1], один из авторов методики, так обосновывает свой выбор. Во-первых, несмотря на все неточности, большинство субъектов управления принимают решения именно исходя из восприятий. Во-вторых, во многих отраслях управления трудно найти реальную альтернативу восприятию: та же коррупция оставляет слишком мало документальных свидетельств, чтобы по ним можно было объективно измерить её уровень. В-третьих, если оценивать регулирующие меры, то объективный подход покажет лишь то, как эти меры выражены де-юре, в то время как де-факто они могут работать совершенно по-другому. В этом отношении субъективный подход, основанный на экспертной оценке, окажется ближе к реальности.

Из конкретных показателей широко известен **индекс восприятия коррупции** (Corruption Perception Index, CPI), рассчитываемый Transparency International. Это составной индекс, агрегируемый из результатов нескольких различных опросов, проводимый множеством независимых организаций, список которых может год от года меняться.

**Барометр мировой коррупции** (Global Corruption Barometer, GCB) – другой индекс Transparency International. Он составляется не через учёт экспертного мнения, а через широкие репрезентативные опросы, цель которых – выявить, сколько процентов респондентов за последний год хотя бы один раз давали взятку должностному лицу.

**Индекс экономической свободы** (Index of Economic Freedom), рассчитываемый Heritage Foundation, показывает степень вмешательства государства в экономику. Это перекликается с одним из показателей GRICS – «Качеством регулирования», но, в отличие от него, составляется исходя не из опросов экспертов, а из агрегирования десяти показателей, таких, как «Свобода бизнеса», «Налоговая свобода», «Свобода от коррупции» и т. д.

Теперь рассмотрим их с критической точки зрения. Прежде всего, проанализируем GRICS. Его авторы признают, что оценка государственного управления через оценку его восприятий конкретным экспертом всегда будет смещённой. Во-первых, это обусловлено идеологической ориентацией организаций, предоставляющих субъективные оценки управления. Во-вторых, GRICS, разработанный для межстрановой оценки, плохо подходит для исследования развития государственного управления в конкретной стране. Таким образом, GRICS позволяет оценить соотношение стран по множеству параметров, вопрос в том, насколько эти параметры реально отражают картину, остаётся открытым. Сказанное о GRICS, на наш взгляд, применимо и к индексу CPI.

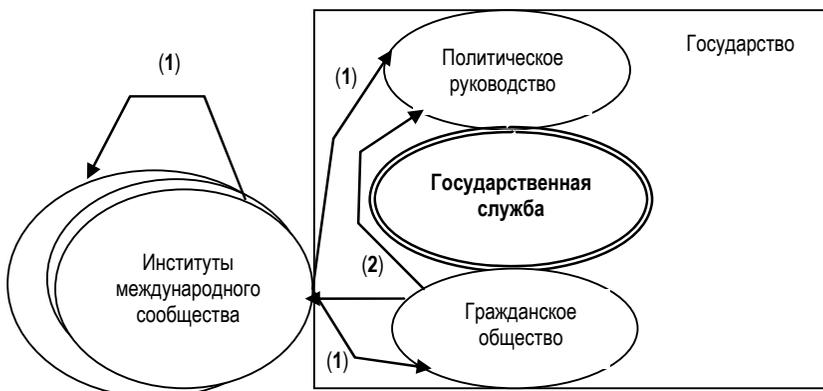


Рисунок 3. Схема рефлексивного воздействия с учётом особенностей рефлексии со стороны институтов международного сообщества. Цифрой 1 обозначено рефлексивное воздействие институтов, 2 – гражданского общества

В рамках рассматриваемой нами модели более важной является так называемая проблема «петли рефлексии». Под ней мы понимаем

ситуацию, когда рефлексия над объектом прямо или косвенно подменяется рефлексией над мнением субъекта рефлексии о нём.

Искажения, привносимые международными методиками, представлены на рис. 3, где отображены 2 «петли». Первая связана с направлением рефлексивного воздействия от институтов международного сообщества к ним же самим и выражается в ссылках индексов на себя же и друг на друга. Вторая связана со взаимным рефлексивным воздействием международных организаций и гражданского общества. Следовательно, рефлексия со стороны институтов международного сообщества не может являться достаточным источником информации для оценки эффективности государственной службы, прежде всего, из-за существования подобных «петель», так как из-за них рефлексия может происходить при сколь угодно сильном отрыве от её объекта, а рефлексивное воздействие – осуществляться.

### Оценка эффективности со стороны политического руководства

Говоря о так называемых «оценках сверху», мы, прежде всего, вынуждены констатировать, что целостной системы оценки эффективности государственной службы в России не создано. Существует указ Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» и конкретизирующее его постановление Правительства, однако оба этих документа исследуют скорее общую ситуацию в регионах, и на её основании (в сравнении с предыдущим годом) выставляют оценку деятельности региональных органов исполнительной власти. В данном случае оценивается всё государственное управление, включая работу политического руководства субъектов, которая может состоять, в том числе, в привлечении средств и программ федерального уровня.

В концепции административной реформы на 2006–2010 гг. были заложены следующие показатели:

- 1) Удовлетворённость населения качеством государственных услуг.
- 2) Снижение административных барьеров для бизнеса.
- 3) Показатель GRICS «Эффективность правительства».
- 4) Показатель GRICS «Качество регулирования».

Указанные в концепции показатели, во-первых, дублируют друг друга. Во-вторых, они отображают эффективность административной

реформы – то есть и реформы сферы, относящейся к политическому руководству.

В федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)» было предусмотрено 11 показателей эффективности. Среди них были, например, индекс доверия граждан к государственным служащим, доля государственных служащих, должностные регламенты которых содержат показатели результативности, доля специалистов с требуемым возрастом и стажем и т. д.

### Повышение саморефлексии

Итак, мы показали, что система госслужбы России не рефлексивна, что подтверждает наше предположение о её неэффективности. Так как система с высокой рефлексивностью способна повышать свою эффективность, то системе государственной службы России требуется рост рефлексивности. А поскольку рефлексия извне обладает многочисленными недостатками, то для повышения эффективности система госслужбы должна повышать уровень саморефлексии.

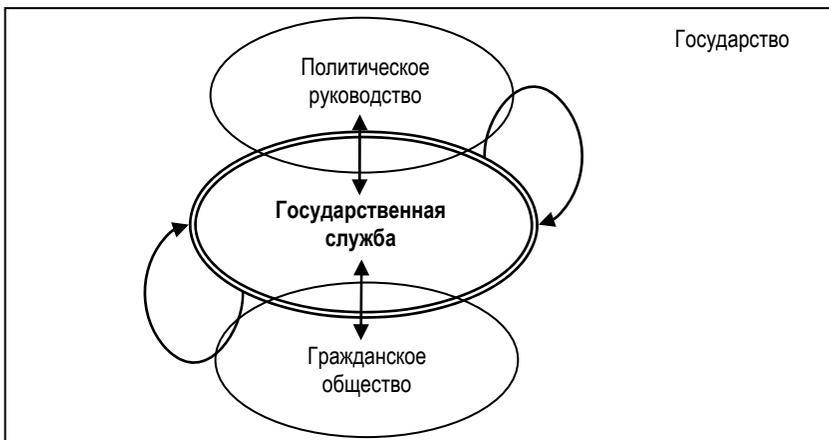
Простейшим вариантом решения проблемы было бы **связывание финансирования государственной службы с этим ростом**. Тогда встаёт вопрос измерения саморефлексии. Мы бы предложили три показателя:

- 1) Создание и претворение в жизнь административных и должностных регламентов, исчерпывающее описание процедур и т. п.
- 2) Введение и распространение «менеджмента качества».
- 3) Запросы к политическому руководству для изменения нормативно-правовых актов, касающихся работы ведомств и межведомственной организации.

Каждый из них по-своему отражает саморефлексию государственной службы. Первый показывает стремление системы упорядочить свою деятельность. Второй – контроль за результатами. Третий – осознание необходимости изменений, которые сама система обеспечить не может.

Первый показатель должен рассчитываться, исходя из доли регламентированных функций (действий) в их общем количестве, возложенном на ведомство. Он уже является непосредственным требованием к деятельности ведомств около 7 лет (с 2005 года), следовательно,

его вес для расчёта интегрального показателя должен быть наименьшим.



Более высокий вес должен быть у второго показателя, поскольку одна из целей государственной службы – предоставление общественных благ. Его следует рассчитывать, исходя из доли подразделений ведомства, введших менеджмент качества, и из степени удовлетворённости граждан обратной связью.

Третий показатель, на наш взгляд, стоит разбить на подпункты и проранжировать (от более значительных к менее):

1) Проект уменьшения функционала (полномочий), особенно если это ведёт к снижению финансирования: если ведомство идёт на такое, то оно должно понимать, что хуже не справиться с работой, чем получить меньшее финансирование.

2) Проект внедрения новых систем оценки, увязывающих финансирование данного конкретного ведомства с его результатами (и зарплату служащих в нём – с ними же).

3) Проект уменьшения количества внутриведомственных и межведомственных процедур взаимодействия: это означает признание меры неуправляемости органов власти и системы в целом.

4) Проект по добавлению полномочий и финансированию. Время от времени подобные проекты могут быть связаны с тем, что у ведомства бывает действительно недостаток функционала, не позволяющий ему решать возложенные на него задачи.

Возможны и другие меры. Как мы уже упоминали, государственные служащие, будучи гражданами, постоянно воспроизводят систему государственной службы. Следовательно, чтобы стимулировать воспроизводство системы в том виде, который требуется обществу, требуется так называемая **«провокация гражданственности»**. Это означает, что государственные служащие должны действовать как граждане, и уже исходя из этого, воспроизводить основы системы государственной службы. «Провокацию» можно проводить:

- 1) через образование;
- 2) через медийные механизмы, прежде всего СМИ;
- 3) через консультативные механизмы. Не секрет, что категория специалистов составляет около 80% государственных служащих. Их участие в принятии решений на уровне ведомства стремится к нулю, хотя они выполняют основную часть работы и несут за это полную ответственность. Для роста рефлексивности следует увеличить доступ специалистов к принятию решений.

Ещё один вариант – **создание неформальной проектно-сетевой структуры**, анализирующей деятельность государственной службы в целом и ведомств в частности и разрабатывающей проекты нормативных актов.

Резюмируя, в современной системе госслужбы в России саморефлексия находится на крайне низком уровне, и это не компенсируется рефлексией извне. Более того, недостаток саморефлексии мешает системе выполнять свои непосредственные задачи, зачастую необходимые для собственного воспроизводства. И поэтому рост рефлексии в системе государственной службы является приоритетной задачей не только для политического руководства, но и для гражданского общества.

## Литература

1. *Kaufmann Daniel, Kraay Aart and Mastruzzi Massimo*. The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues (September 2010). World Bank Policy Research Working Paper No. 5430.

2. На теневой стороне. Материалы к истории семинара М.А. Розова по эпистемологии и философии науки в Новосибирском Академгородке. – Новосибирск: Сибирский хронограф, 2004. – 412 с.

3. *Розов М.А.* Теория социальных эстафет и проблемы эпистемологии. – Смоленск, 2006. – 438 с.

## Неэффективность функционирования современной системы муниципальной службы РФ

### **Аннотация**

В статье исследуются особенности структуры властных отношений в Российской Федерации. Важнейшим звеном современных преобразований муниципальной службы должно быть приведение действующих муниципальных структур в соответствие с новыми функциями власти на местах и насущными потребностями и проблемами местного сообщества. Анализ современного состояния муниципальной службы позволяет сделать вывод о том, что, пройдя многочисленные этапы становления и множество стадий реформирования, муниципальная служба и местное самоуправление до сих пор не представляют собой эффективный инструмент организации власти на местах и нуждаются в кардинальном преобразовании, в частности, децентрализации власти на местах.

В настоящее время в Российской Федерации осуществляется комплекс программ совершенствования государственного и муниципального управления, которые тесным образом связаны друг с другом и нацелены на повышение эффективности работы всего механизма осуществления власти в государстве. За последнее десятилетие тематика совершенствования системы управления страны по сложившейся практике и особенностям правового регулирования разбивалась на несколько базовых блоков:

– административная реформа, включающая основные концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг, децентрализации и разграничения полномочий между федерацией, субъектами и органами местного самоуправления Российской Федерации;

– реформа государственной службы, опирающаяся в первую очередь на федеральную программу «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)», в основу которой в свое время легли «Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации», утвержденная Президентом Российской Федерации в 2001 году,

и первая федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)» (продленная впоследствии до 2007 года);

– муниципальная реформа, проводившаяся в стране в 2003–2008 годах, в рамках реализации Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

– бюджетная и налоговая реформы, направленные на изменение порядка формирования экономической и финансовой базы, эффективное использование бюджетных средств на всех уровнях для обеспечения сбалансированности бюджетов и формирования адекватной финансово-налоговой политики.

Как показал опыт реализации данных реформ, их содержательное пересечение по составу мероприятий, подходам, идеологии больше не позволяет их разделять на отдельные частные реформы. Объектом реформирования должны стать государственный и муниципальный сектор, которые не представляется возможным разделять в силу схожести законодательного регулирования со всеми его компонентами – государственной, муниципальной службой, финансами, системой управления, информационными ресурсами.

В целом на данный момент сложились определенные правовые основы муниципальной службы и местного самоуправления, адекватные современным социально-экономическим условиям российского общества и государства, проведен комплекс мероприятий по принятию основополагающих законов по вопросам муниципальной службы, выработан механизм взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, то есть можно утверждать о сформировавшейся нормативной базе местного самоуправления. Сейчас мы имеем, хоть и не идеально функционирующие, но работающие базовые Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», также конституционно закрепленные нормы функционирования муниципальной службы (ст. 130–133 и ряд положений в ст. 8, 9, 15, 24, 32, 33, 40, 41, 43, 46. 68 Конституции РФ)

Однако идеальная модель, заданная нормативными актами, накладывается на реальную жизнь, и в отношениях между моделью и

ее практическим применением возникают коллизии, не описываемые нормативным устройством, но требующие разрешения. Несмотря на то, что сделано было немало важных шагов для реформирования муниципальной службы, стадии практической реализации достигла лишь относительно небольшая часть мероприятий реформы, а по ряду ее приоритетных направлений работы еще даже не начаты. На местах так и не появилось адекватной системы самоуправления. Для этого не было ни финансовых, ни административных условий, и само общество не было готово к такому резкому преобразованию.

### Структура властных отношений в России

В настоящее время управление в России включает в себя две системы:

- 1) государственное управление по принципу «сверху – вниз» и
- 2) местное самоуправление, задуманное как функционал «снизу – вверх» для достижения наибольшей его эффективности с точки зрения населения.

Если схематично представить систему властных отношений в виде геометрической фигуры, то в современной России – это остроко-нечная пирамида следующего вида:



Мы видим, что выстроена четкая иерархия властных отношений. При этом иерархичность власти воспринимается населением как норма. Главное отношение нынешней двухуровневой системы вы-

глядит следующим образом: центр (Федерация) опирается на регионы (Субъекты), а регионы – на центр, местный уровень вообще выпадает из процесса и получает ресурсы по остаточному принципу после их распределения и перераспределения между «властной элитой».

Если поэтапно рассмотреть роль каждого из трех уровней, начиная с муниципального, то получается следующая картина:

Местное самоуправление пытается всеми силами достичь самостоятельности в принятии решений и формировании политик собственного развития, при этом имея недостаточное финансовое обеспечение, полученное «сверху».

Субъектовое управление, с одной стороны, пытается «поглотить» местный уровень управления, отобрать у них максимум ресурсов и подчинить себе, оставляя и распределяя финансы и полномочия по остаточному принципу. С другой стороны, субъектовый уровень выполняет функцию местного самоуправления по отношению к Федеральному уровню, оказываясь тем самым в положении «просителя» ресурсов и подотчетным вышестоящим властям.

Федеральный же уровень управления должен в принципе выступать на стороне местного самоуправления против субъектов, не давая тем самым регионам поглотить местное самоуправление и выступая союзником низшего уровня, отстаивая его права.

Таким образом, децентрализация управления призвана обеспечить принцип автономии, проявление местной инициативы и, в конечном итоге, эффективное обеспечение реальных нужд населения, однако при поддержке местного самоуправления и гражданского общества со стороны федерации.

Россия взяла на вооружение демократическую концепцию развития общества и делает шаги в этом направлении. Демократическая идея представляет властные отношения в виде перевернутой пирамиды. Основание пирамиды – народ – оказывается сверху, так как именно народ теоретически является основным актором власти. А острие пирамиды – правитель – находится внизу, так как «повеления» и реальные нужды народа спускаются к нему, и правитель должен их выполнять. Парадокс сегодняшнего времени заключается в том, что демократическая концепция направлена на разрушение всякой иерархии. А образ российской власти уже на подсознании россиян основан на четкой иерархии и зависимости от вышестоящего уровня. «А ныне действующая власть приводит взаимоотношения

во власти в соответствии этому представлению: выстраивает иерархическую структуру, которая предусматривает режим подчинения»<sup>1</sup>.

Таким образом, институт муниципальной службы сейчас работает в деформированном режиме. Фактическая централизация управления, оставляя в ведении органов местного самоуправления финансы по принципу остаточной собираемости, а также ставя органы местного самоуправления в зависимость от органов регионального и федерального управления, отрывает муниципальную службу от местных представительных органов. В результате, население муниципальную службу не может контролировать, а региональные власти обладают только видимостью влияния, поскольку не могут «ухватить» все многообразие местных проблем. Как следствие, муниципальная служба фактически ни гражданам, ни власти не подотчетна. Это идеальные условия для пренебрежения должностными обязанностями, для непрофессионализма и проявления коррупции. Данная проблема, можно сказать, центральная для муниципальной службы, требует исследования и выработки предложений по совершенствованию комплекса взаимоотношений муниципальной службы, граждан, органов местного самоуправления, субъектов и федеральных органов государственной власти.

## Мнение народа

Очевидно, что делать выводы и предпринимать какие-либо меры необходимо не на основании идей и представлений о местном самоуправлении, а оценивая реальные поступки местной и региональной властей. Обратимся к опросам граждан, организованным Фондом «Мониторинг» и опубликованным на портале Электронной Энциклопедии Местного Самоуправления (<http://emsu.ru/>), для предоставления наглядности мнения о неэффективности устройства системы местной власти непосредственно от населения. Представленные ниже опросы проводились в период 2011 – начала 2012 года<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Романович Н.А. К вопросу об иерархии власти. Вопросы философии, 2008. № 8. С. 51–59.

<sup>2</sup> Фонд «Мониторинг» Электронной Энциклопедии Местного Самоуправления. Опросы ЭМС. URL: <http://emsu.ru/polls/pviewa.asp#100>

*Опросы граждан о состоянии местного самоуправления*

**Считаете ли Вы правильным преобладавший последние годы вектор на ограничение влияния и компетенции местного самоуправления? Например, регионализацию сфер образования и здравоохранения?**

правильно, и на общую пользу всем	27%
правильно, хотя населению хуже	10%
неправильно, хотя населению лучше	13%
<b>неправильно, ведет к общему упадку</b>	<b>50%</b>

**Тот же самый вопрос об итогах деятельности, но отдельно по сфере местного самоуправления. Удалось ли В. Путину и «Единой России» решить поставленные задачи, выполнить данные муниципалам в 2000, 2003, 2007 годах обещания?**

да, в большей части скорее удалось	0%
нет, больше не удалось, хотя пытались	24%
<b>многое вышло прямо наоборот, стало хуже</b>	<b>76%</b>

**Как Вы лично оцениваете уровень (по восходящей), на котором сейчас находится администрация Вашего муниципального образования?**

в процессе смены руководства	21%
<b>сформирована и, кажется, что-то делает</b>	<b>35%</b>
<b>принимает необходимые решения, но весьма формально</b>	<b>33%</b>
принимает продуманные решения, работает по системе	12%

**Чего больше не хватает администрации Вашего муниципального образования для более эффективной работы?**

полномочий по закону, власти	13%
политической воли, ответственности	10%
<b>организованности, компетентности</b>	<b>42%</b>
<b>связи с избирателями, совести</b>	<b>35%</b>

**Каким, по Вашему мнению, был для российского местного самоуправления 2011 год?**

весьма неудачным	22%
<b>скорее неудачным</b>	<b>24%</b>
<b>с нулевым балансом</b>	<b>32%</b>
скорее успешным	11%
весьма успешным	11%

---

**Каким, по Вашему мнению, будет для российского местного самоуправления 2012 год?**

---

<i>годом деградации</i>	<b>38%</b>
<i>годом неопределенности</i>	<b>46%</b>
годом развития	17%

---

Конечно, представленные опросы не могут претендовать на репрезентативность, так как в ответе на каждый вопрос принимали участие всего около 50 человек, однако получившиеся результаты определяют общий вектор для всей страны. Так, анализируя ответы граждан (мнения, набравшие наибольшее количество голосов, отмечены жирным курсивом) можно сделать вывод о том, что в целом население недовольно управлением на местах, считает, что администрация принимает решения лишь формально, то есть создает видимость работы, а по факту не действует на благо населения. Для решения же насущных проблем, по мнению граждан, администрации не хватает компетентности, а это уже проблема надлежащего формирования кадров и опосредованности принятия решений, независимо от пожеланий населения, которые они могли бы, например, высказывать на референдумах. Более того, важным является тот факт, что ограниченная компетенция местного самоуправления, по мнению населения, лишь ведет к общему упадку. Соответственно, необходимо придерживаться вектора децентрализации власти на местах и давать больше свободы решениям «снизу». В противном случае при неизменности ситуации и следующий год станет годом неопределенности, а хуже того – деградации.

## Выводы

Проведя анализ структуры властных отношений в России, можно сделать вывод, что в нашей стране выстроена четкая иерархическая система управления пирамидального вида. На вершине пирамиды находится федеральный уровень, то есть власть, в основании – местный уровень, то есть народ. В такой системе народ является самым низшим уровнем, интересы которого, по идее, должна надлежащим образом выполнять муниципальная власть. Центральным связующим

звеном между высшим и низшим уровнями является региональный или субъектовый уровень. В качестве основного, наиболее общего предложения по решению возникающих в ходе управления проблем является необходимость децентрализации власти на местах, так как именно децентрализация управления должна обеспечить принцип автономии, проявление местной инициативы и, в итоге, эффективное обеспечение реальных нужд населения и демократизацию властных отношений. Таким образом, федеральный уровень управления должен выступать на стороне местного самоуправления против уровня субъекта, не давая тем самым регионам поглотить муниципальную власть и выступая союзником низшего уровня власти, отстаивая его права.

## Литература

1. Конституция Российской Федерации. – М.: Юрайт, 2010. – 47 с.
2. Федеральный закон от 16 сентября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
3. Паспорт федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)».
4. *Барабашев Г.В.* Местное самоуправление. – М.: Изд-во МГУ, 1996. – 352 с.
5. *Кордонский С.Г., Плюснин Ю.М.* Обязательства без ресурсов // Независимая газета. 28.12.2010.
6. *Масловская М.В.* Административная реформа и местное самоуправление: точки соприкосновения // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 12.
7. *Романович Н.А.* К вопросу об иерархии власти // Вопросы философии, 2008. № 8. С. 51–59.
8. Фонд «Мониторинг» Электронной Энциклопедии Местного Самоуправления. Опросы ЭМС. URL: <http://emsu.ru/polls/pviewa.asp#100>

---

*Парфентьев М.В., студент магистратуры ФГМУ НИУ ВШЭ,  
Решетникова Д.С., студентка магистратуры ФГМУ НИУ ВШЭ*

## Возможный механизм нематериального стимулирования государственных гражданских служащих федеральных органов исполнительной власти

### Аннотация

Статья посвящена вопросам мотивации государственных гражданских служащих РФ. Обозначена российская специфика нематериального стимулирования государственных служащих. Особое внимание уделено специфике работы государственных гражданских служащих Федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ). С помощью анкетирования выявлены ценности, мотивы к повышению эффективности государственной службы и отношение к возможным инструментам и видам стимулирования. Опираясь на проведенный анализ, авторы предлагают рекомендации по разработке механизмов нематериального стимулирования работников ФОИВ.

Тема мотивации гражданских служащих представляется перманентно актуальной, поскольку стимулирование эффективности деятельности, так или иначе, проходит в качестве составной компоненты реформирования госслужбы. «Разработка и применение в государственных органах современных механизмов стимулирования государственных служащих к исполнению обязанностей государственной службы на высоком профессиональном уровне» является одним из ожидаемых результатов Федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации на 2009–2013 годы». Однако четкие механизмы и специальные программы стимулирования государственных гражданских служащих на сегодняшний день все еще отсутствуют, что обуславливает актуальность данного исследования.

В зарубежной практике вопросам мотивации и стимулирования государственных служащих посвящено большое количество исследований и научных статей, однако существует ограничение, связанное

с различиями в определении гражданского служащего. Таким образом, зарубежный опыт не всегда применим к российским реалиям. Более того, представляется невозможным экстраполяция каких-либо выводов на основе зарубежных конструктов, что придает данному исследованию определенную уникальность.

На основе анализа существующих определений мотивации работников государственного сектора [8; 9; 10] можно сделать следующие выводы:

1. Специфические особенности трудовой сферы государственной службы направлены на реализацию общенациональных интересов, на всемерное укрепление и развитие общественного и государственного строя.

2. Мотивация госслужащих предполагает высокую степень ответственности должностных лиц за принимаемые решения, их осуществление, результаты и последствия.

3. Для решения управленческих задач необходимо задействование интеллектуального, а также творческого потенциала при жесткой нормативной регламентации управления и трудовой дисциплины.

Кроме того, обзор ряда классификаций стимулирования труда работников [3; 4; 7] позволяет выделить четыре основных блока мотивирующей направленности, а именно:

1. Материальное стимулирование (например, заработная плата);
2. Социальная мотивация (например, медицинское обслуживание);
3. Наградная мотивация (например, присвоение классовых чинов);
4. Нематериальное стимулирование (например, формирование репутации).

Стоит отметить, что данные блоки мотивирующей направленности не имеют четкого деления. Одни и те же инструменты мотивации могут одинаково успешно применяться в разных блоках. Кроме того, данные инструменты зачастую имеют переходную форму. Например, такой инструмент социальной мотивации государственной гражданской службы, как возможность однократного получения жилой площади, имеет «отложенную» материальную мотивацию.

Агрегируя приведенные блоки мотивирующей направленности можно говорить о существовании материального и нематериального видов стимулирования, которые могут быть определены следующим образом:

– *Материальное стимулирование* – воздействие на внешние обстоятельства посредством материальных форм поощрения, побуждающих работника к определенному поведению.

– *Нематериальное стимулирование* – воздействие на внешние обстоятельства посредством нематериальных форм поощрения, побуждающих работника к определенному поведению.

Нормативно-правовое регулирование стимулирования государственных гражданских служащих представлено главным образом в Федеральном законе № 79 «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Стоит отметить, что закон в той или иной степени регламентирует все четыре блока мотивирующей направленности:

- Материальное стимулирование представлено главой 10.
- Социальная мотивация – главами 3 и 11.
- Наградная мотивация – главой 12.

Нематериальное стимулирование также имеет свое отражение в данном законе. Однако оно освещено только с позиций контрольно-карательных мер, прописанных в главах 5 и 12. В служебном контракте предусматривается ответственность сторон за неисполнение или ненадлежащее исполнение взятых на себя обязанностей и обязательств в соответствии с законодательством Российской Федерации. А за совершение дисциплинарного проступка, то есть за неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей представитель нанимателя имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания:

- 1) замечание;
- 2) выговор;
- 3) предупреждение о неполном должностном соответствии;
- 4) освобождение от замещаемой должности гражданской службы;
- 5) увольнение с гражданской службы [1].

Таким образом, российская специфика нематериального стимулирования государственных гражданских служащих на законодательном уровне заключается только в наличии прописанных мер ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение служебных обязанностей и за совершение дисциплинарных проступков. В силу отсутствия альтернативных инструментов нематериальной мотивации, данное исследование сфокусировано на нематериальных

компонентах стимулирования государственных гражданских служащих.

Далее остановимся на обосновании выбора государственных служащих федерального уровня. Основные функции государственного управления возложены именно на ФОИВ, следовательно, их работа должна быть эффективной для чего необходима оценка деятельности, создание условий повышения мотивации работников. Следует отметить самостоятельность ФОИВ при осуществлении различных функций и наличие полномочий, вследствие чего эффективность выполнения следует рассматривать в отдельных измерениях. На основании всего вышеизложенного нами был сконструирован граф основных видов и инструментов стимулирования государственной гражданской службы РФ (рис. 1).



Рисунок 1. Основные инструменты материального и нематериального стимулирования

Перейдем к рассмотрению результатов проведенного исследования. С целью выявления отношения текущих и потенциальных работников ФОИВ к нематериальным методам стимулирования было

опрошено 102 респондента, из которых 58 человек – работники служб, агентств и министерств, 44 человека – студенты факультета ГиМУ НИУ ВШЭ. Данный опрос проводился методом анкетирования в письменном и электронном видах.

По мнению авторов исследования, опрос студентов целесообразен с точки зрения сопоставления ответов потенциальных работников ФОИВ с ответами действующих государственных служащих. Более подробное описание случайной выборки представлено на рис. 2.

Стоит отметить, что при формировании анкеты за основу был взят представленный граф основных видов и инструментов стимулирования государственной гражданской службы РФ (рис. 1). Кроме того, с целью включения нематериальной компоненты подобная классификация была усилена мотивационной теорией Герцберга относительно нематериальной стороны стимулирования. Перед ответами на вопросы респонденты ознакомились с данным материалом, а также с основными понятиями, содержащимися в вопросах анкеты.

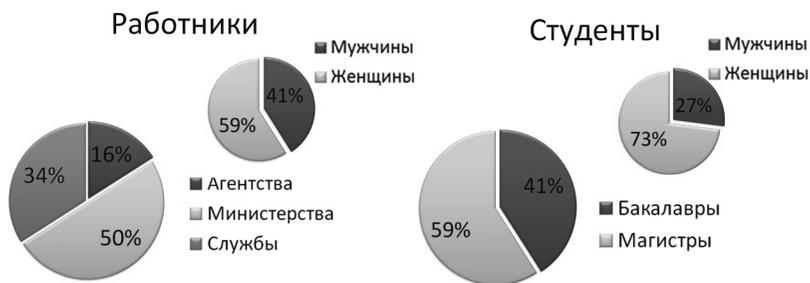


Рисунок 2. Выборка

**Задача проведенного анкетирования** заключалась в выявлении отношения респондентов к инструментам и видам стимулирования государственных гражданских служащих ФОИВ РФ. Для осуществления данной задачи была выдвинута следующая **гипотеза**: анализ ценностей и мотивов повышения эффективности работников способствует выявлению отношения работников к инструментам и видам стимулирования.

Относительно выборки работников следует уточнить, что средний стаж опрошенных составляет 5 лет. Относительно выборки сту-

дентов следует отметить, что она представлена магистрами и бакалаврами специальностей «Государственное и муниципальное управление» и «Управление и экономика здравоохранения» бакалавриата и магистратуры разных лет обучения. Кроме того, как показал опрос, 59% студентов в качестве будущего места работы выбирают министерства, 9% – службы и 9% – агентства. Остальные 23% опрошенных хотят работать в других организациях (рис. 3).

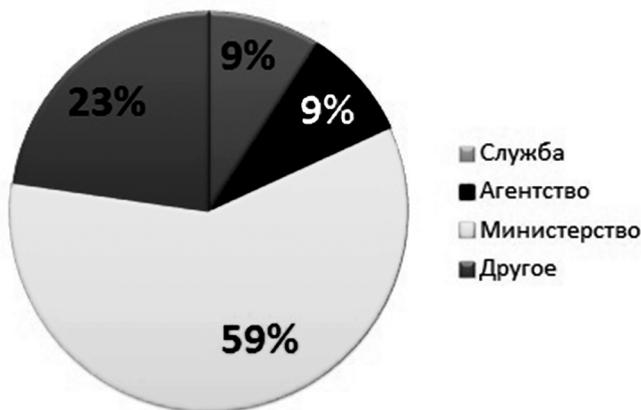
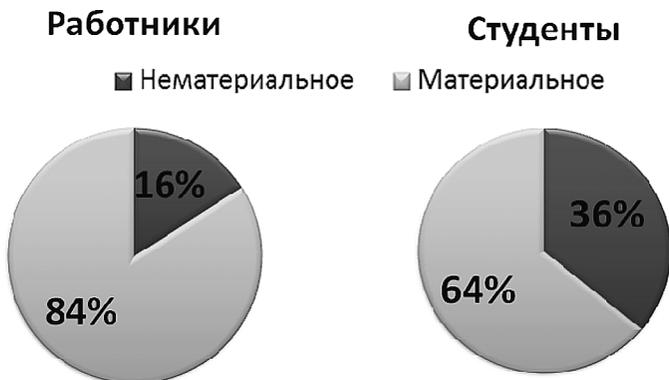


Рисунок 3. Будущее место работы

В ответах на первый вопрос анкеты – «Каким видом стимулирования в большей степени должна быть обеспечена мотивация работников ФОИВ?» – 75% всех опрошенных выбирают материальное стимулирование. Причем во всех ФОИВ, так же, как и среди всех студентов, доминирует материальный вид стимулирования. Вместе с тем, стоит отметить, что среди женщин процентное соотношение ответов на вопрос не столь очевидно превалирует в сторону материального вида стимулирования. Интересным является тот факт, что нематериальное стимулирование пользуется наибольшей популярностью (56% от числа всех работников, выбравших нематериальное стимулирование в качестве ответа) среди работников министерств, по сравнению с другими типами ФОИВ (рис. 4 и 5).



*Рисунок 4. Соотношение видов стимулирования*



*Рисунок 5. Соотношение видов стимулирования*

Следующий вопрос анкеты предполагал выбор наиболее приемлемой формы поощрения профессиональных достижений государственных служащих. Результаты ответов респондентов распределились следующим образом (см. рис. 6):

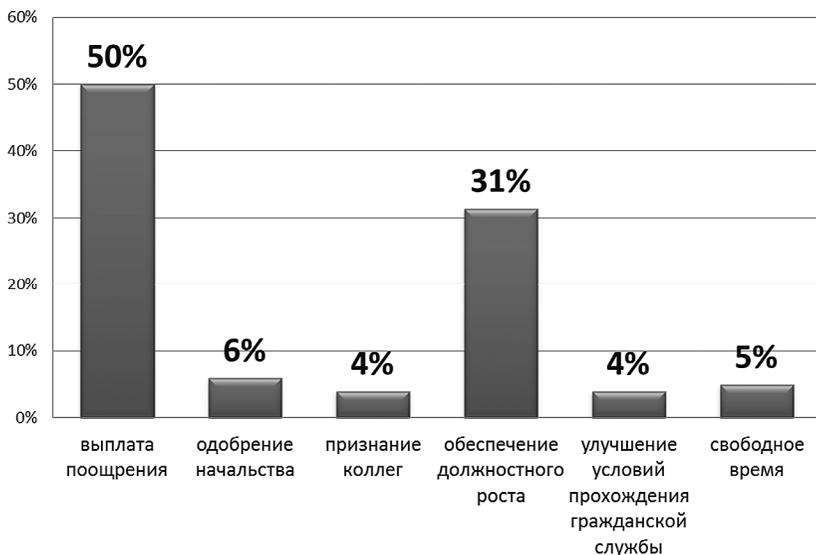


Рисунок 6. Приемлемая форма поощрения, % от общего числа респондентов

Как видно из диаграммы (рис. 6), 50% опрошенных работников предпочли «выплату поощрений». Мнения студентов по данному вопросу разделились: так, 39% опрошенных студентов считают наиболее приемлемым «обеспечение должностного роста», в то время как 36% выбирают «выплату поощрения». Возможно, данные результаты объясняются стремлением к постоянству настоящих специалистов государственного управления и амбициозностью будущих. Кроме того, результаты ответов работников министерств в некоторой степени отражают структуру выбора ответов среди студентов: половина опрошенных работников министерств (52%) предпочитает выплату поощрения, однако 34% – обеспечение должностного роста.

В следующем вопросе анкеты респондентам предлагалось про ранжировать предложенные мотивы повышения эффективности служебной деятельности работников ФОИВ (от наиболее важных к наименее важным). При обработке результатов анкетирования по данному вопросу был применен метод средневзвешенных рангов. В табл. 1 представлены общие результаты обработки ответов на данный вопрос.

Таблица 1. Рейтинг мотивов повышения эффективности служебной деятельности

№	Для студентов	№	Для работников
1	возможность должностного роста	1	выплата поощрений
2	<b>дополнительные выплаты</b>	2	<b>дополнительные выплаты</b>
3	социальный статус в обществе	3	государственные гарантии
4	доверие населения	4	возможность должностного роста
5	выплата поощрений	5	присвоение классных чинов
6	присвоение классных чинов	6	ротация кадров
7	Государственные гарантии	7	доверие населения
8	ответственность	8	социальный статус в обществе
9	социальный статус внутри организации	9	разнообразие выполняемых функций
10	ротация кадров	10	дисциплина
11	дисциплина	11	избежание дисциплинарных взысканий
12	разнообразие выполняемых функций	12	обезличенность
13	избежание дисциплинарных взысканий	13	контроль
14	обезличенность	14	социальный статус внутри организации
15	контроль	15	ответственность

Стоит отметить, что в тройку первоочередных мотивов повышения эффективности служебной деятельности работников ФОИВ вошли «поощрения», «дополнительные выплаты» и «государственные гарантии». Тройку первоочередных мотивов студентов представляют «возможности карьерного роста», «дополнительные выплаты» и «социальный статус в обществе». Наименее важным среди предложенных мотивов повышения эффективности служебной деятельности студенты обозначили «контроль», а работники – «ответственность».

Несмотря на достаточную долю схожести, в данном случае стоит отметить как амбициозность будущих управленцев, так и отсутствие у них опыта практической работы, вследствие чего у студентов преобладают нематериальные мотивы повышения эффективности. Кроме того, распределение респондентов по показателям социального статуса наглядно демонстрирует доминирование «достиженческих» мотивов у потенциальных госслужащих [3]. Также интересным является расположение в рейтинге таких мотивов как «ротация кадров» и «разнообразие выполняемых функций».

Далее респондентам предлагалось рассмотреть ценности профессии государственного гражданского служащего и присвоить каждой цен-

ности уровень значимости в диапазоне от 1 до 30 (чем выше уровень – тем выше значимость ценности). Обработка ответов проводилась методом сложения уровней значимости с корректировкой на количество респондентов. Выбранный диапазон уровня значимости был обусловлен целью выявления качественной степени оценки той или иной альтернативы.

Оценка уровня значимости ценностей (см. табл. 2) показала, что работники и студенты имеют одинаковое представление о таких ценностях, как «профессионализм», «стабильность» и «власть».

Таблица 2. Оценка уровня значимости профессиональных ценностей

№	Для студентов	№	Для работников
1	высокая заработная плата	1	возможность должностного роста
2	возможность должностного роста	2	высокая заработная плата
3	<b>профессионализм</b>	3	<b>профессионализм</b>
4	<b>стабильность</b>	4	<b>стабильность</b>
5	поощрение профессиональных достижений	5	государственные гарантии
6	комфортные рабочие условия	6	поощрение профессиональных достижений
7	государственные гарантии	7	комфортные рабочие условия
8	признание заслуг	8	ответственность (полномочия)
9	участие (личный вклад)	9	признание заслуг
10	свободное время	10	участие (личный вклад)
11	ответственность (полномочия)	11	разнообразие выполняемых функций
12	доверие населения	12	свободное время
13	разнообразие выполняемых функций	13	доверие населения
14	<b>власть</b>	14	<b>власть</b>

Наиболее важной для студентов оказалась «возможность получения высокой заработной платы». Работники, в свою очередь, поместили на первое место «возможность должностного роста». Следует отметить полную противоположность полученных результатов в вопросе мотивов повышения эффективности. На мотивационном уровне у студентов доминируют нематериальные мотивы, в то время как топ рейтинга ценностей занимают явно выраженные материальные предпочтения. В случае с работниками данная тенденция также прослеживается, хоть и не в столь явном виде. Исходя из предположения о том, что ведущие мотивы формируются в соответствии с ценностями личности, можно предположить социально желаемый характер ответов респондентов. Данная гипотеза требует дополнительного эмпирического исследования.

Последний вопрос анкеты предполагал ранжирование предложенных возможных инструментов стимулирования работников ФОИВ (от наиболее важных к наименее важным). Обработка ответов по данному вопросу была проведена также с применением метода средневзвешенных рангов (см. табл. 3).

Таблица 3. Рейтинг инструментов стимулирования работников ФОИВ

№	Для студентов	№	Для работников
1	награждение орденами и медалями РФ	1	выплата поощрения
2	награждение знаками отличия РФ	2	обеспечение должностного роста
3	присвоение почетных званий РФ	3	возможности для повышения
4	выплата поощрения	4	присвоение почетных званий РФ
5	<b>присвоение классного чина</b>	5	<b>присвоение классного чина</b>
6	обеспечение должностного роста	6	улучшение рабочих условий
7	улучшение рабочих условий	7	награждение знаками отличия РФ
8	возможности для повышения	8	награждение орденами и медалями РФ
9	размещение фото на сайте	9	расширение полномочий
10	электронная доска почета	10	публикация рейтинга лучших
11	публикация рейтинга лучших	11	электронная доска почета
12	расширение полномочий	12	усиление контроля
13	усиление контроля	13	дисциплинарные взыскания
14	дисциплинарные взыскания	14	размещение фото на сайте

Первая тройка ответов студентов: «*награждение орденами и медалями*», «*награждение знаками отличия*» и «*присвоение почетных званий*» соответственно. Работники при ответе на данный вопрос расположили инструменты стимулирования следующим образом: 1) «*выплата поощрений*», 2) «*обеспечение должностного роста*», 3) «*возможности для повышения квалификации*». Последнее (14-е) место занимают «*дисциплинарные взыскания*» у студентов и «*размещение фото на сайте исполнительного органа*» у работников.

Проанализировав ответы, вновь можно выделить закономерность – студенты тяготеют к нематериальным инструментам стимулирования в большей степени, нежели работники.

Таким образом, проведенный анализ позволил выявить следующие закономерности:

– Большинство студентов ГиМУ НИУ ВШЭ в качестве потенциального места работы рассматривают министерства.

– Работники министерств (относительно других видов ФОИВ) более благосклонно относятся к инструментам нематериального стимулирования.

– Инструменты материального и нематериального стимулирования тесно взаимосвязаны, что подтверждается противоречиями ответов респондентов на вопросы о мотивах и ценностях. Природа того или иного инструмента может быть неверно истолкована работником. Таким образом, детальное изучение ценностей и потребностей целевой аудитории может способствовать решению данной проблемы.

Стоит отметить, что данные закономерности выявлены с помощью анализа ценностей и мотивов повышения эффективности работников, что позволяет принять гипотезу исследования. Кроме того, проведенное исследование позволяет выдвинуть ряд гипотез для дальнейшего изучения рассматриваемой проблематики, а именно: 1) Будущие государственные служащие имеют менее меркантильные интересы работы в федеральных органах исполнительной власти; 2) У студентов ГиМУ НИУ ВШЭ доминируют достиженческие мотивы; 3) Существует ценностно-мотивационная дихотомия в среде государственного управления.

Таким образом, на основе проведенного исследования можно выделить ряд рекомендаций по разработке механизма нематериального стимулирования государственных гражданских служащих ФОИВ.

Начальный этап разработки механизмов нематериального стимулирования госслужащих предполагает проведение комплексной реформы законодательства о государственной службе РФ. В связи с отсутствием законодательного закрепления нематериальных механизмов стимулирования (за исключением механизмов контроля и наказания за неисполнение) необходимо введение нормативного регулирования с целью дальнейшей институционализации данного вида стимулирования, что гипотетически должно повысить как престиж государственной службы, так и общий уровень культуры населения. Только в данных обстоятельствах нематериальное стимулирование может быть использовано как инструмент.

Следующим шагом должно быть создание централизованной структуры, ответственной и способной осуществлять разработку, внедрение и оценку механизмов нематериального стимулирования. Такой структурой может выступить экспертное сообщество преподавателей и студентов НИУ ВШЭ, заинтересованных в разработке

и внедрении механизмов нематериального стимулирования. Одним из вариантов дизайна данного механизма может выступать пилотный проект исследования ценностей и мотивов государственных служащих внутри министерств, а также разработки и апробации инструментов нематериального стимулирования. Выбор данного типа ФОИВ обусловлен результатами проведенного исследования.

Дальнейший этап разработки инструментов нематериального стимулирования предполагает проведение серии глубинных интервью с работниками министерств на предмет выявления их ценностей и мотивов повышения эффективности служебной деятельности. Разработку нематериального стимулирования предлагается проводить с применением краудсорсинг-инструментария, включая следующие этапы:

1. Создание Интернет-площадки с возможностью различного рода коммуникаций (блоги, чаты, вебинары).

2. Привлечение к обсуждению максимально широкого спектра групп интересов (необходимо наличие модераторов и фасилитаторов проекта).

3. Выдвижение аргументов, контраргументов, а также создание базы кейсов по рассматриваемой тематике.

4. Обсуждение и отбор возможных инструментов нематериального стимулирования путем голосования.

5. Выбор пилотных министерств и контрольной группы министерств.

6. Разработка и использование контрольного листа показателей эффективности и результативности, учитывающего взаимосвязь данных показателей с предложенными инструментами нематериальной мотивации.

7. Внедрение, мониторинг показателей контрольного списка и оценка результатов разработанного механизма.

В случае успешной реализации, предложенный механизм может быть апробирован на других видах ФОИВ, а также на территориальных органах исполнительной власти.

## **Литература**

1. Федеральный закон РФ от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе».

2. *Божья-Воля А.А.* Особенности оценки и стимулирования результативности деятельности государственных служащих // Сборник материалов IV Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные вопросы экономических наук». – Новосибирск: Центр развития научного сотрудничества, 2008.

3. *Герчиков В.И.* Мотивация, стимулирование и оплата труда персонала. Учеб. пособие. – М.: ГУ-ВШЭ, 2003. – 110 с.

4. *Зеленевский Я.* Организация трудовых коллективов. Введение в теорию организации и управления. – М.: Прогресс, 1971. – 312 с.

5. *Ладыгин В.В.* Вопросы эффективности современных методов стимулирования государственных служащих // Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. № 4. С. 16–27.

6. Регистр полномочий федеральных органов исполнительной власти: экспертная система и анализ деятельности // А.Б. Жулин, Т.Л. Кукса, А.А. Николенко и др. Гос. ун-т – Высшая школа экономики. – М.: Институт государственного и муниципального управления ГУ ВШЭ, 2010. – 448 с.

7. *Ручка А.А., Сакада Н.А.* Стимулирование и мотивация труда на промышленном предприятии. – Киев: Наукова думка, 1988. – 224 с.

8. *Brewer G.A., Selden S.C.* Whistle-blowers in the Federal Civil Service: New Evidence of the Public Service Ethic // Journal of Public Administration Research and Theory. 1988. № 8. P. 413–452.

9. *Perry J., Wise L.R.* The motivational bases of public service // Public administration review. 1990. № 50 (3). P. 367–373.

10. *Rainey H.G., Steinbauer P.* Galloping Elephants: developing elements of a theory of effective government organizations // Journal of public Administration Research Theory. 1999. № 9. P. 1–32.

---

РАЗДЕЛ

5

УПРАВЛЕНИЕ  
В ЗДРАВООХРАНЕНИИ



## Сравнительный анализ моделей финансирования здравоохранения развитых стран

### Аннотация

Каковы особенности различных **моделей финансирования здравоохранения** и насколько зависят **конечные показатели** здравоохранения от выбранной модели? В данной работе автор выделяет ряд основных факторов (доля населения пенсионного возраста, финансирование из различных источников, оснащённость больниц койками и современной аппаратурой, уровень вакцинации населения), которые важно учитывать при оценке влияния различных **механизмов или источников финансирования** здравоохранения на конечные показатели этой отрасли. На основе **эконометрического моделирования** была выявлена положительная значимая связь между выбранными механизмами финансирования и конечными показателями отрасли здравоохранения. Это заключение представляется очень важным для России в свете ее перехода на одноканальное финансирование.

Известно, что на конечные показатели здравоохранения такие, как, например, средняя длительность лечения больных, уровни госпитализации или инвалидизации, на объёмы стационарной помощи влияют не только непосредственно объёмы финансирования этой отрасли, но и другие показатели социально-экономического плана. Выявление факторов и каналов влияния финансирования здравоохранения на конечные показатели этой отрасли, описание механизма такого влияния и разработка методик его оценки на современном этапе развития экономической науки представляется очень актуальной сферой исследования.

Целью представленной работы является анализ преимуществ и недостатков разнообразных моделей финансирования здравоохранения в развитых странах мира. Анализ необходим для разработки рекомендаций по созданию эффективной модели реформирования системы финансирования здравоохранения России.

## Теоретические основы сравнения стран в рамках функциональной модели финансирования

В мировой практике изучения особенностей финансирования здравоохранения широко применяется *модель сравнения стран по функциям*: объединение, сбор и закупка средств, которая позволяет в отличие от модели, основанной на разделении методов сбора средств, отобразить весь спектр функций и принципов финансирования здравоохранения<sup>1</sup>. В такой сравнительный анализ могут быть включены все страны без ограничений, а рассмотрение отдельных функций позволяет упростить анализ реформ финансирования здравоохранения, направленных часто на реорганизацию не системы в целом, а только ее частей. Часто важные зависимости можно найти только в ходе анализа отдельных функций. Например, влияние взносов частного медицинского страхования отчетливо заметно в процессе объединения средств и закупки медицинских услуг, что позволяет учесть изменение относительных долей частного и государственного финансирования<sup>2</sup>.

В представленной работе будут подробно рассмотрены только *функции сбора и объединения средств* и механизмы их реализации в странах Европейского Союза, что поможет выделить особенности и сгруппировать по ним страны, а в последующем использовать полученную классификацию в эконометрическом анализе.

### **Функция сбора средств**

Процесс сбора средств включает в себя три составляющие:

- источники финансирования;
- механизмы сбора средств (государственные и частные);
- организации, ответственные за организацию этого процесса.

Известно несколько различных **механизмов** сбора средств, которые могут быть разделены на две группы: государственные (налоги<sup>3</sup> и целевые отчисления – взносы обязательного страхования) и част-

---

<sup>1</sup> WHO Regional Office for Europe (2006).

<sup>2</sup> Mossialos and Thomson, 2004

<sup>3</sup> Природа налогов, идущих на финансирование здравоохранения, влияет на справедливость в финансировании, прозрачность и подотчетность финансовой политики.

ные (взносы частного страхования, сберегательные счета медицинского страхования, платежи населения). Государственный механизм сбора средств, уменьшая неопределенность, положительно влияет на рентабельность. Частные механизмы сбора средств, как правило, носят добровольный характер и не учитывают способность платить, часто связывают размер выплат с наличием или тяжестью заболевания пациента и с риском (вероятностью) заболевания.

Сегодня в каждой стране при финансировании здравоохранения используется сразу несколько механизмов получения средств и их сочетание. Согласно статистическим данным, страны можно разбить на три группы: большая часть стран с преобладающей долей взносов в фонды социального страхования (Франция, Чехия, Нидерланды, Германия, Польша, Бельгия, Япония); группа стран со значительным государственным регулированием (Финляндия, Испания, Канада, Новая Зеландия, Швеция, Дания); третья группа – страны, которые в значительной мере опираются на прямые платежи населения (Корея, Швейцария).

#### ***Функция объединения средств***

*Объединение средств* – накопление средств в интересах населения с целью их дальнейшего перераспределения согласно принципу общественной солидарности. Число и размер фондов (государственных или частных) в системе здравоохранения, их конкурентная среда функционирования – самые важные вопросы объединения средств системы здравоохранения. Согласно экспертным оценкам, чем крупнее фонды, чем выше концентрация рынка (то есть чем меньше количество фондов), тем равномернее распределяется доступ населения к медицинской помощи и тем легче достичь управленческой эффективности. Кроме того, способ объединения собранных средств и каналы их распределения между поставщиками медицинских услуг влияют на эффективность и рентабельность организации медицинского обслуживания.

Согласно результатам исследования за 2007 год можно заключить, что в большинстве развитых европейских стран сбор и *объединение средств* происходит централизованно на национальном уровне. Обычно этим занимается Национальный фонд. К группе стран, где централизованный механизм отсутствует на этапах сбора и объединения, относятся такие страны, как Словакия, Чехия, Греция, Австрия и Германия. Однако при местном бюджетировании возникает

угроза неравномерности развития регионов, поэтому в таких случаях все равно имеют место схемы перераспределения средств между регионами.

### ***Функция закупки медицинских услуг***

*Закупка медицинских услуг* – перевод собранных и объединенных средств поставщикам услуг в интересах населения. От функции закупок сильно зависит рентабельность организации медицинского обслуживания, а также его качество, от показателя рентабельности зависит доступность медицинской помощи и эффективность управленческой деятельности. Важными вопросами при организации закупок являются структура рынка и механизмы закупок.

Итак, можно заметить, что различия в моделях финансирования – в механизмах сбора и объединения средств, а также в механизмах закупок медицинских услуг оказывают значительное влияние на конечные показатели отрасли здравоохранения. Поэтому важно найти сбалансированную модель организации финансирования здравоохранения, которая станет основой сокращения расходов, а главное – благодаря улучшенным показателям здравоохранения населения – основой развития человеческого капитала в стране.

Анализ эмпирических работ, посвященных оценке влияния уровня финансирования здравоохранения на показатели состояния населения и эффективности работы системы здравоохранения, позволил сформировать несколько гипотез о связи источников финансирования и их долей в общем объеме финансирования здравоохранения с конечными показателями этой отрасли.

В представленной работе проводится анализ панельной выборки, которая включает в себя показатели 23 развитых стран<sup>4</sup> за 5 анализируемых лет. Выбор этих лет (с 2003 по 2007 год) был обусловлен тем, что это последние из доступных и с наименьшим количеством пропусков данные, вероятно, поэтому более точно отражающие установившиеся зависимости на современном этапе развития рассмотренных стран. Поскольку все страны развитые, не было необходимо-

---

<sup>4</sup> Это Австралия, Австрия, Бельгия, Канада, Чехия, Дания, Эстония, Финляндия, Франция, Германия, Венгрия, Исландия, Япония, Корея, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Польша, Португалия, Словения, Испания, Швеция, Швейцария. В список не была включена Ирландия ввиду того, что данные по многим показателям отсутствуют.

сти их группировать. Что касается показателей здравоохранения, их оказалось около 40, поэтому следовало из них сформировать специальные укрупненные показатели для оценки регрессии, чтобы снизить размерность объясняющих переменных, тем самым позволяя рассмотреть влияние всех возможных факторов.

## Методы и гипотезы исследования

### Метод главных компонент

Процедура выделения главных компонент была проведена с помощью программы Statistica. Для анализа было подготовлено 34 переменных, из которых необходимо было сформировать главные компоненты. Согласно критерию Кэттеля, можно было сформировать около 3–4 главных компонент.

Однако, если судить по матрице собственных значений, таких факторов набралось 10. Поэтому главные компоненты будем формировать согласно смысловой нагрузке, объединив, например, все показатели заболеваемости.

Проводя анализ выбора необходимых факторов, получаем следующие результаты.

Таблица 1. Таблица факторных координат переменных для показателей расходов

	Factor 1	Factor 2	Factor 3	Factor 4
THE_percent_GDP	0,652938	-0,272980	0,686553	-0,166729
PHE_percent_THE	-0,354881	-0,911137	-0,021067	0,208433
OPE_percent_THE	-0,722469	0,332648	0,531782	0,290845
PE_percent_THE	-0,886171	-0,107453	0,080748	-0,443435

Из табл. 1 видно, что в один фактор можно объединить расходы на лекарственные и медицинские препараты и частные расходы населения на медицинские услуги, это и будет первой главной компонентой – F<sub>1</sub>:

Таблица 2. Объединенная таблица факторных координат переменных для показателей расходов

F_1	Factor 1	Factor 2
OPE_percent_THE	0,871337	0,490685
PE_percent_THE	0,871337	-0,490685

Проведя подобный факторный анализ со всеми имеющимися переменными, удалось выделить 6 главных компонент:

Таблица 3. Представление результатов метода главных компонент

Обозначение главной компоненты	Интерпретация главной компоненты	Знак влияния <sup>5</sup>
F_1	Частные расходы на медицинские услуги и расходы на лекарственные средства	+
F_2	Обеспеченность населения практикующими медицинскими специалистами	+
F_3	Наличие разного рода койко-мест	-
F_4	Оснащенность медицинскими аппаратами	+
F_5	Потенциально потерянные годы по всем причинам	+
F_6	Потребление алкоголя и табака	+

## Оценка влияния финансирования на конечные показатели отрасли здравоохранения

### Выбор конечного показателя и выдвижение гипотез

К *конечным показателям* отрасли здравоохранения эксперты относят такие показатели<sup>6</sup>, как уровни смертности, заболеваемости, леталь-

<sup>5</sup> Знак зависимости главной компоненты от параметров.

<sup>6</sup> В качестве примеров можно рассмотреть Приказ Министерства здравоохранения Республики Беларусь от 09.04.2008 N 281 «Об утверждении модели конечных результатов деятельности здравоохранения административных территорий Республики Беларусь на 2008 год»: URL: [http://www.bankzakonov.com/public\\_pravo\\_by\\_2010/blockh9/rtf-n5i9i3.htm](http://www.bankzakonov.com/public_pravo_by_2010/blockh9/rtf-n5i9i3.htm) или «Методика расчета показателей модели конечных результатов деятельности органов и организаций здравоохранения административных территорий республики Беларусь в 2003 г.»: URL: <http://www.med.by/methods/pdf/77-0603.pdf>

ности, первичного выявления заболевания, госпитализации, показатели коечного фонда, объемов оказываемой стационарной помощи, средней длительности лечения больных. Среди совсем «свежих» работ, в которых оценивались конечные показатели, стоит выделить работу И.М. Степанова<sup>7</sup>, в которой были сделаны выводы о влиянии перехода к одноканальной системе финансирования на конечные показатели в Калининградской области: уровень госпитализации снизился на 6%, средняя продолжительность лечения больных в стационарных учреждениях – на 10,5%, объемы стационарной помощи (койко-дни на 1000 человек) – на 12,6%, коечный фонд ЛПУ – на 17,8%.

Здесь проводится эконометрическая оценка следующего выбранного конечного показателя: **AvLSAC\_all\_cond\_days** – средняя продолжительность пребывания больного в больнице при неотложной помощи по всем причинам (количество дней). Выбор этого показателя объясняется тем, что данные за 5 лет оказались доступны по всем 23 рассматриваемым странам и в то же время признаются наиболее значимыми качественными показателями оценки деятельности отрасли здравоохранения многими экспертами этой области. Показатель *средней продолжительности стационарного лечения (СПСЛ)* гораздо лучше, чем, например, показатель коечного фонда (эксперты часто его тоже рассматривают в качестве конечного), отражает ситуацию в отрасли здравоохранения, ведь средние для страны параметры материально-технического оснащения медицинских учреждений не могут корректно показать оснащение отдельных учреждений. Известно, что для оказания качественной помощи необходимо наличие всех материальных средств именно в то время и в том месте, где оказывается помощь больному, а не в среднем по стране. Еще важно отметить то, что показатель СПСЛ характеризует как уровень совершенства медицинских технологий, так и тяжесть заболеваний. Значит, он наиболее объективно отражает ту ситуацию в стране, которая сложилась под влиянием множества факторов, а главное, характеризует ситуацию в сфере здравоохранения.

---

<sup>7</sup> Степанов И.М. Реализация модели одноканального финансирования здравоохранения за счет средств ОМС с подушевым методом оплаты медицинской помощи за прикрепленное население в Калининградской области: препринт WP8/2011/06 [Текст] / И.М. Степанов, К.И. Головшинский; Высшая школа экономики. – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2011. – 20 с. – 150 экз.

В настоящей работе важно определить влияние разных источников финансирования на выбранный конечный показатель здравоохранения. Ниже представлена таблица с гипотезами и оценкой их влияния на показатели СПСЛ.

*Таблица 4. Гипотезы влияния показателей на среднюю продолжительность стационарного лечения*

<b>Гипотезы о влиянии показателей на среднюю продолжительность стационарного лечения (Av_LSAC_all_cond)</b>	<b>Знак влияния</b>
Чем больше бюджетное финансирование (налоговые поступления – GG_TEr_gov_exp), тем меньше срок пребывания больного в стационаре, поскольку государство стремится к экономии	–
Чем больше доля прямых платежей населения (Pr_hh_OPExp), тем больше срок стационарного лечения: люди готовы заплатить за более качественное лечение, а медицинские учреждения готовы им это предоставить	+
Чем больше финансирование из социальных страховых взносов (Soc_sec_funds_exp), тем меньше показатель СПСЛ, поскольку эти фонды, так же, как государство, не заинтересованы в продолжительном лечении. Экономия средств важнее	–
Чем больше показатель финансирования через частное страхование (Pr_insur_exp), тем продолжительнее стационарное лечение (аналогично прямым платежам)	+
Чем больше коечный фонд (F_3), тем продолжительнее стационарное лечение. При маленьком коечном фонде пациентов нельзя держать долго – помощь нужно оказать всем.	+
Чем лучше оснащенность медицинскими аппаратами (F_4), тем меньше средняя продолжительность стационарного лечения: эффективность лечения выше, значит, и выздоровление наступает раньше. Однако здесь может быть и прямая зависимость: передовые технологии могут продлевать жизнь тем, кто раньше бы не выжил. А поскольку в развитых странах таких людей в силу процесса «старения нации» довольно много, то и их пребывание в стационаре с использованием передовых технологий становится более продолжительным	–/+

Таким образом, в таблице представлены все факторы, которые, по мнению автора, должны оказать значимое влияние на выбранный показатель. Теперь можно перейти непосредственно к самой эконометрической оценке и проверить выдвинутые гипотезы.

### Эконометрическая проверка выдвинутых гипотез

На начальном этапе важно разработать модель для оценки влияния финансирования на показатель СПСЛ. СПСЛ больного в стационаре – общее число дней, проведенное больным с момента госпитализации (без дня выписки) в стационаре. Среднее СПСЛ – общее число дней, проведенных всеми больными стационара с момента госпитализации (без дня выписки), разделенное на число выписанных из медицинского стационара больных.

Таблица 5. Результаты оценки зависимости средней продолжительности стационарного лечения от различных параметров

Переменные для оценки <b>lnAvLSAC_all_cond_days</b>	Сквозная Коэффициенты при уровне значимости $p < 0.0000$	Вспомогательная регрессия <b>Between</b> $p < 0.0000$	С фиксированными индивидуальными эффектами ( <b>FE</b> )	Со случайными индивидуальными эффектами ( <b>RE</b> )
№ столбца	1	2	3	4
<b>lnSoc_sec_funds_exp</b>	-0.0608383	-0.05522(0.155)	-0.2819064(0.015)	-0.0330583(0.035)
<b>lnPr_hh_OPExp</b>	0.1157612	0.1506177 (0.149)	0.0517881(0.505)	0.1397798(0.019)
<b>Pop_ab_65_perc</b>	-0.0329293	-0.0432682(0.068)	-0.0485538	-0.0313456(0.002)
<b>F_3</b>	-0.2117579	-0.2165944	-0.0521493 (0.012)	-0.1112748(0.062)
<b>Unem_perc_of_total_LF</b>	-0.0183338	-0.0230972(0.100)	0.0101777	0.0091276
<b>VacR_inf_65</b>	0.0018039	0.0027457(0.127)	0.0000795(0.793)	0.0001335(0.701)
<b>const</b>	2.356484	2.400852	3.41684	2.059369
Количество наблюдений	88	88	88	88
within		0.0199	<b>0.5897</b>	0.4890
<b>R<sup>2</sup></b> between		<b>0.7952</b>	0.0106	0.5151
overall	<b>0.7613</b>	0.7518	0.0129	0.4709
F-статистика ( $p < 1\%$ )	43.06	8.41 (0.0007)	14.85	
F-тест ( $p < 1\%$ )			11991 (Prob>F=0.000)	<b>Wald=74.37</b> (0.000)
Тест Вальда (FE)			FE >>> сквозной	Замена <b>R<sup>2</sup></b>
Тест Бреуша-Пагана (RE)				113.32(0.000) Со случайными эффектами лучше, чем сквозная

По результатам сквозной регрессии (таб. 5) можно заключить, что значимое влияние на продолжительность лечения в стационаре оказывают еще такие параметры, как уровень вакцинации от гриппа людей старше 65 лет ( $VacR\_inf\_65$ ) и уровень безработицы в стране. Логично было бы предположить, что с высоким уровнем вакцинации будет меньше пожилых людей, больных гриппом, то есть и продолжительность стационарного лечения должна была бы сокращаться – обратная зависимость, которой не наблюдалось ни в одной построенной модели. Вероятно, этот феномен можно объяснить следующим образом: для ослабленного организма пожилых людей прививка от гриппа может, наоборот, стать причиной заболевания. Таким образом, заболевание протекает, возможно, и легче, чем без прививки, но все-таки требует стационарного лечения, что увеличивает показатель СПСЛ. Поскольку оценка регрессии с фиксированными эффектами оказалась хуже, чем со случайными эффектами, то, несмотря на то, что для исследования выбирались конкретные страны, состав населения и его состояние здоровья изменялись с течением времени. Можно предположить, что, поскольку в развитых странах преобладает население старших возрастов («стареющие» нации), то с течением времени действительно здоровье этих людей ухудшается в более заметной степени, чем, например, в молодых когортах населения, и как следствие возраста, и как следствие других факторов (например, экологических).

Таким образом, конечная модель, результаты которой оказались значимыми, – модель со случайными эффектами:

$$\begin{aligned} \ln AvLSAC\_all\_cond\_days = & 2.07 - 0.034 \ln Soc\_sec\_funds\_exp + \\ & + 0.13897 \ln Pr\_hh\_OPExp - 0.0315 Pop\_ab\_65\_perc - 0.107 F\_3 + \\ & + 0.009 Unem\_perc\_of\_total\_LF, \\ Wald = & 75.32(*) \end{aligned}$$

С ростом показателя финансирования через фонды социального медицинского страхования на 1% средняя продолжительность стационарного лечения уменьшается на 3,4%. При увеличении показателя финансирования через прямые платежи населения на 1%, показатель средней продолжительности стационарного лечения возрастает на 13,897%, что кажется чрезвычайно значимой «находкой» этого анализа. С увеличением доли пожилых людей (старше 65 лет) средняя про-

должительность стационарного лечения не растет, а *сокращается (!)*, что объясняется, во-первых, тем, что в развитых странах есть программы помощи в реабилитации. Например, в Великобритании специально создаются команды реабилитационного обслуживания, которые помогают пожилым людям завершить лечение и восстановиться дома<sup>8</sup>. Эти команды *безвозмездно* оказывают различные услуги по интенсивной поддержке после выписки из больницы в течение 6 месяцев. Во-вторых, пожилые люди в Европе (после 65 лет) довольно обеспечены и располагают свободным временем на уход за собой, то есть, возможно, тяжелые заболевания встречаются гораздо чаще у работающего населения, а в пожилом возрасте заболевания не настолько осложнены. Итак, с увеличением пенсионеров на 1% от всей рабочей силы, продолжительность пребывания в стационаре сокращается на 3,15%. С увеличением коечного фонда на 1 койку на 1000 жителей, продолжительность пребывания в стационаре снижается на 10,7%: чем больше имеется мест, тем быстрее и эффективнее оказывается неотложная и другая помощь больным, что позволяет избежать осложнений. Кроме того, в некоторых странах после сокращения коечного фонда действительно наблюдается недостаток в койках<sup>9</sup>. Чем выше уровень безработицы в стране, тем больше продолжительность стационарного лечения (увеличение безработицы на 1 п.п. ведет к увеличению средней продолжительности лечения на 0,9%), что объясняется тем, что больше людей могут себе «позволить» полечиться – когда люди работают, они «забывают» о лечении, откладывают его.

Подводя итог эмпирической оценке, можно заключить, что удалось выявить очень значимое влияние на конечный показатель здравоохранения – СПСЛ – показателей финансирования, а также обнаружить интересные особенности функционирования систем здравоохранения – влияние коечного фонда и доли людей пенсионного возраста.

Выдвинутые гипотезы о влиянии источников и механизмов финансирования медицинских услуг подтвердились: действительно, чем больше финансирование через прямые платежи населения

---

<sup>8</sup> Grundy E. The care of older people in the United Kingdom: problems, provision and policy // London School of Hygiene & Tropical Medicine. 2010. November.

<sup>9</sup> Какие уроки извлекли страны, осуществившие резкое сокращение своего коечного фонда? Сеть фактических данных по вопросам здоровья Европейского регионального бюро ВОЗ (HEN). 2003. Август. URL: [http://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0005/74714/E82973R.pdf](http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0005/74714/E82973R.pdf)

(Pr\_hh\_OPExp), тем больше срок стационарного лечения, поскольку люди готовы заплатить за более качественное лечение, а медицинские учреждения готовы им его предоставить, причем однопроцентное увеличение таких расходов ведет почти к четырнадцатипроцентному увеличению срока. Чем больше финансирование из социальных страховых взносов (Soc\_sec\_funds\_exp), тем меньше показатель средней продолжительности стационарного лечения, поскольку эти фонды, так же, как государство, не заинтересованы в продолжительном лечении в силу экономии средств, но однопроцентное увеличение расходов социальных страховых фондов не так сильно отражается на увеличении срока стационарного лечения – всего на 3,4%, хотя, конечно, это тоже очень значимо.

Таким образом, можно заметить, что, действительно, от механизмов финансирования довольно сильно зависят эффективность, результативность и качество оказываемых медицинских услуг, конечные показатели здравоохранения.

Финансирование за счет бюджета не показало значимого влияния. Это позволяет утверждать, что финансирование медицинских услуг на основе прямых платежей и на основе взносов в фонды социального страхования оказывает гораздо более значимое влияние на конечные показатели отрасли, нежели финансирование за счет бюджетных средств. Это заключение представляется очень важным для России в свете ее перехода на одноканальное финансирование.

## Литература

1. *Ильченко И.Н., Арустамян Г.Н.* Значимость человеческого капитала в укреплении здоровья и профилактике заболеваний // Профилактическая медицина, 2009. № 2.

2. Какие уроки извлекли страны, осуществившие резкое сокращение своего коечного фонда? // Сеть фактических данных по вопросам здоровья Европейского регионального бюро ВОЗ (HEN). 2003. Август. URL: [http://www.euro.who.int/\\_\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0005/74714/E82973R.pdf](http://www.euro.who.int/___data/assets/pdf_file/0005/74714/E82973R.pdf)

3. *Степанов И.М.* Реализация модели одноканального финансирования здравоохранения за счет средств ОМС с подушевым методом оплаты медицинской помощи за прикрепленное население в Калининградской области: препринт WP8/2011/06 [Текст] / И.М. Степанов, К.И. Головшинский; ВШЭ. – М., 2011.

4. *Ayvazyan S.A.* (2005) Synthetic Indicators of Quality of Life: Construction and Utilization for Social-Economic Management and Comparative Analysis // *Austrian Journal of Statistics*. Vol. 34, № 2.

5. *Baldini M., Turati G.* (2006) Long-run and short-run constraints in the access to private health care services: evidence from selected European countries. *Materiali di discussione* № . 543. Dipartimento di Economia Politica, Università di Modena e Reggio Emilia

6. *Baltagi B.H., Moscone F.* (2010) Health care expenditure and income in the OECD reconsidered: Evidence from panel data, *Econ. Model.*, doi:10.1016/j.econmod.2009.12.001

7. *Bloom D.E., Canning D. and Jamison D.T.* (2004). Health, Wealth, and Welfare // *Finance & Development*. March. P. 10–15.

8. *Crémieux P.Y., Ouellette P., Pilon C.* (1999) Health care spending as determinants of health outcomes // *Health Economics*. Vol. 8. Is. 7. P. 627–639.

9. *David P., Haberland S.* (2005) 10 best resources for measuring population health // *Measuring population health*.

10. *Evans R.G.* (1984) *Strained Mercy: The Economics of Canadian Health Care* (Butterworths: Toronto).

11. European health for all database (HFA-DB). World Health Organization Regional Office for Europe. Updated: January 2010. Internet URL: <http://data.euro.who.int/hfad/>

12. *Grundy E.* (2010) The care of older people in the United Kingdom: problems, provision and policy // *London School of Hygiene & Tropical Medicine*.

13. *Martin S., Rice N., Smith P.C.* (2008) Does health care spending improve health outcomes? Evidence from English programme budgeting data // *Journal of Health Economics*. Vol. 27. P. 826–842.

14. *Mossialos E., Thomson S.* (2004). Voluntary health insurance in the European Union. Copenhagen, WHO Regional Office for Europe.

15. *Newhouse J.* (1977) Medical care expenditure: A cross-national survey // *Journal of Human Resources*. Vol. 12.

16. *Nixon J. and Ulmann P.* (2006) The relationship between health care expenditure and health outcomes // *The European Journal of Health Economics*. Springer. Vol. 7(1). P. 7–18.

17. *Or Z., Wang J., Jamison D.* (2005) International differences in the impact of doctors on health: a multilevel analysis of OECD countries // *Journal of Health Economics*. Vol. 24. P. 531–560.

18. Van de Ven WPM et al. (2007) Risk adjustment and risk selection in Europe: six years later // *Health Policy*. Vol. 83 (2–3). P. 162–179.

19. World Bank (1993). *World Development Report 1993, Investing in Health* (World Bank).

20. WHO Regional Office for Europe (2006). *Approaching health financing in the WHO European region*. Paper prepared for the WHO Regional Committee for Europe, fifty-sixth session, Copenhagen, 11–14 September, 2006.

Таблица используемых показателей и их обозначений

<b>Обозначение параметров</b>	<b>Показатели</b>
Потребление табака – процент населения, ежедневно курящего	Tobac_perc
Потребление алкоголя – литров на душу населения старше 15 лет	Alchoh_litr
Койко-места на 1000 человек	Hbed_1000
Койко-места для тяжело больных на 1000 человек	ACBed_1000
Койко-места для психически нездоровых людей на 1000 человек	PCBed_1000
Вакцинация против кори, % детей	VacR_cor
Вакцинация против столбняка, дифтерии и коклюша, % детей	Vacr_dif_stolb_kokl
Количество консультаций врачей на 1 человека	DC_pc
Потенциальные потерянные годы по всем причинам, жен/муж	PYLL_f/PYLL_m
Количество выписанных из больницы, на тыс. населения	HDR_100tic
Уровень безработицы – процент от общей рабочей силы	Unem_perc_of_total_LF
СПСЛ по всем заболеваниям, дни	AvLS_all
Прямые платежи населения	Pr_hh_OPExp
Финансирование через частное страхование	Pr_insur_exp
Финансирование через социальные страховые фонды	Soc_sec_funds_exp
Бюджетное финансирование	GG_Ter_gov_exp

---

*Букатов Е.Б., студент магистратуры ФГМУ НИУ ВШЭ*  
*Ефимов П.Ю., студент магистратуры ФГМУ НИУ ВШЭ*  
*Гурова А.А., студентка магистратуры ФГМУ НИУ ВШЭ*  
*Червакова Е.Л., студентка магистратуры ФГМУ НИУ ВШЭ*  
*Петухова Е.С., студентка магистратуры ФГМУ НИУ ВШЭ*

## Клиентоориентированный подход в системе здравоохранения: элементы, технологии

### **Аннотация**

Статья посвящена вопросам решения проблем, связанных с разработкой клиентоориентированного подхода в системе здравоохранения. Особое внимание уделяется влиянию на клиентоориентированность мотивации и оплаты труда, информационно-коммуникативных технологий и этики медицинских работников.

Сегодня модно быть клиентоориентированным. Многие руководители и менеджеры в здравоохранении поняли, что недостаточно иметь широкий ассортимент медицинских услуг, современное оборудование и т. д. Медицинским организациям необходимо соответствовать такому понятию как «клиентоориентированность», то есть способность медицинской организации понимать и эффективно удовлетворять потребности клиентов. На данный момент найдется не много медицинских организаций, которые демонстрируют ориентированность на пациента. В основном ориентируются на пациента стоматологические и родовспомогательные медицинские учреждения. Медицина, как и любая другая сфера услуг, ориентируется на спрос общества. Грамотные медицинские организации выбирают стратегию клиентоориентированного подхода.

В данной статье мы рассматриваем проблемы в построении системы клиентоориентированности и способы их решения. Основные задачи статьи:

– рассмотреть влияние мотивации и оплаты труда на неформальные платежи в работе с клиентами медицинских учреждений;

– проанализировать, как влияют информационно-коммуникативные технологии на клиентоориентированность в медицинских учреждениях, с какими проблемами приходится сталкиваться в данной отрасли;

– показать влияние этики взаимоотношений между врачом и пациентом на обеспечение качества медпомощи в клиентоориентированном подходе.

Одной из важнейших проблем в построении клиентоориентированного подхода в здравоохранении являются неформальные платежи медицинскому персоналу, которые мешают построить доверительные отношения между пациентами и медиками. Государство в кризисные 1990-е годы разрешило предоставлять платные услуги для пациентов в государственных медицинских учреждениях, хотя это полностью противоречит 41 статье конституции РФ, в которой говорится, что медпомощь оказывается гражданам на бесплатной основе. Данные действия вызвали неравенство в расходах на медпомощь среди групп населения с разным уровнем доходов [1].

Появились формально разрешенные платные услуги и параллельно с ними возникли неформальные платные услуги. Чтобы компенсировать нехватку денежных средств, зачастую некоторые медработники вынуждены прибегать к неформальным платным услугам. Это приводит к деградации морально-этических норм. Пациента рассматривают в качестве источника доходов. Неформальные платежи выступают своеобразным тормозом в развитии клиентоориентированного подхода. Пациенты, у которых есть возможность заплатить, получают качественную медпомощь. Те же, у которых нет возможностей, вынуждены сталкиваться с предвзятым отношением, долгим простаиванием в очередях, неполной, а иногда и некачественной медпомощью.

По данным С.В. Шишкина, лишь малая часть врачей – всего 15% – считает, что их труд оплачивается по справедливости, 8% врачей относят себя к категории бедных, и только 10% – к более состоятельным. По результатам опроса медработников, подавляющее большинство, а именно 74%, считает, что просить больного о дополнительной оплате своего труда недопустимо, и лишь 18% медиков не видят ничего зазорного в просьбе дополнительно оплатить их работу [21].

Неформальная оплата медпомощи играет большую роль в получении пациентами нужной помощи и в мотивации медицинского персонала к качественным услугам. В то же время она ограничивает доступность и снижает качество медпомощи для небогатого населения. Введение единых тарифов и единых медицинских стандартов этого положения не исправит. Введение стандартов необходимо сочетать с повышением оплаты труда и применением разных методов мотивирования медицинского персонала, от которого государство получит ощутимую пользу [24].

Данные многочисленных исследований в области менеджмента и управленческой психологии показывают неэффективность чисто экономического подхода к мотивации. Материальные ресурсы не безграничны, с учетом нынешнего положения дел в системе здравоохранения государство не сможет полностью удовлетворить материальные потребности медработников. Деятельность медработников является по своей сути полимотивированной. Необходимо применять разные способы мотивирования для улучшения качества медицинских услуг.

Можно использовать так называемые «non-pecuniary benefits» – нематериальные выгоды. Это продолжительные отпуска, гибкий график работы, медицинское или пенсионное страхование за счет работодателя и т. п. Именно эти инструменты мотивации персонала сегодня все чаще рассматривают в медицинской практике [22].

Хотелось бы привести в качестве примера ряд мотивов, которые можно использовать для повышения уровня клиентоориентированности в медицинских учреждениях. Например, немалую роль играет такой мотив как профессиональное развитие. Для медработников очень важно постоянно расти и совершенствоваться в профессиональном уровне. Человеку важно то, как он будет выделяться своими познаниями в определенных вопросах среди своих коллег. Повышение профессионального мастерства и увеличение профессионального интереса к своей работе является для многих важнее материальных мотивов [19].

Мотив приверженности к профессии занимает особое место в мотивации медработников. Для многих профессия является образом и смыслом жизни. В процессе работы они получают моральное удовлетворение от своей деятельности. Для таких людей помощь боль-

ным является большим приоритетом, чем деньги. Мотив приверженности к профессии по силе не уступает материальному мотиву и способен компенсировать низкий уровень заработной платы [6].

Также немаловажное значение в работе медицинского персонала имеет мотив укрепления социальных связей. Через интенсивное общение с большим количеством людей разрастается сеть социальных контактов, что помогает решать бытовые, социальные, профессиональные проблемы, не имеющие материального характера, то есть формируется социальный капитал, помогающий получить блага и услуги.

Но не стоит забывать и о достойной и справедливой оплате труда медработников. Ведь низкая заработная плата во многом способствует появлению коррупционных элементов в работе с клиентами медицинских учреждений. В последнее время развивается система оплаты труда медицинского персонала, характеризующая уход от повременной и сдельной форм оплаты. Предпочтение отдается применению индивидуальной заработной платы. В работе требуется не только увеличение выработки, но и лучшее использование оборудования, повышение качества, экономия, рациональное использование материалов и др. [20].

Оплата труда должна зависеть от квалификации, сложности, количества, качества и условий выполняемой работы. Размеры окладов, ставок заработной платы устанавливаются руководителем медицинского учреждения на основе требований к профессиональной подготовке и уровню квалификации, которые необходимы для осуществления соответствующей профессиональной деятельности, с учетом сложности и объема выполняемой работы [23].

Таким образом, для улучшения качества оказываемых услуг, повышения уровня работы с клиентами медицинских учреждений, уменьшения неформальных платежей необходимо применять хорошо разработанные системы мотивации и оплаты труда. Нужно повышать уровень оплаты труда медработников и одновременно применять разные методы мотивации и стимулирования для большей эффективности.

В клиентоориентированном подходе к работе с клиентами значительную роль играют также информационно-коммуникативные технологии.

Современные информационные компьютерные технологии (ИКТ) врываются в нашу жизнь быстрыми темпами и именно поэтому нельзя оставлять их без внимания, ведь они являются перспективным путем для построения отношений с клиентами и ориентации системы здравоохранения на клиента. Медицинские форумы вместо участкового врача, электронные базы данных вместо пыльных карточек; сервисы Google вот-вот станут медкартой, календарем прививок и виртуальным кабинетом сразу. В профильных комьюнити проходят консилиумы и организуются группы взаимной поддержки больных. Так Интернет-медицина формирует отношения между врачом и пациентом: здесь они, скорее, партнеры.

Ориентирование на пациента порталов является одним из направлений в преодолении серьезного препятствия на пути создания электронной медицины – недостаточного взаимодействия между государственными органами, медицинскими учреждениями, аптекарями, фондами обязательного медицинского страхования и социального страхового обеспечения, страховыми компаниями и частными медицинскими организациями [18].

Несмотря на активную работу государства в области информатизации и красивые проекты, планы не сбываются. Так, не удалось выйти на планируемый уровень безбумажной информатики. Оснащенность рабочих мест медработников средствами вычислительной техники и связи еще очень незначительна. По этой причине невелика доля медработников, использующих в своей деятельности компьютерные технологии. Не реализована эффективная система мониторинга за состоянием здоровья и развития здравоохранения [15].

В проекте электронные карты; это перспективное инновационное средство для развития здравоохранения: легко преодолеваются все географические и бумажные барьеры, экономится много времени. Однако несовершенства законодательства дают о себе знать. В первую очередь имеется в виду ФЗ № 152 «О персональных данных». На практике он не действует, потому что все реализуемые в мире проекты в сфере электронной медицины на территории РФ являются незаконными. То есть даже запись на прием по Интернету – явление незаконное [17].

Таким образом, основная из текущих проблем в сфере информатизации здравоохранения – проблема конфиденциальности и защиты

информации. Ведь информация о том, что клиентка записана на прием к гинекологу, – это также персональная информация о клиенте, ответственность за разглашение которой лежит на медицинской организации. Серверы с данными должны быть отграничены от доступа посторонних лиц [16].

На текущий момент в России существуют и создаются необходимые стандарты функционирования информационно-коммуникативных систем. Стандартизация в РФ проводится в соответствии с нормами ФЗ «О техническом регулировании». Стандартизацию в области информатизации здравоохранения проводит национальный Технический комитет ТК-468 «Информатизация здоровья». Важным результатом деятельности технического комитета явилась разработка 4-х базовых стандартов информационного обмена, которые начали действовать с 01 мая 2009 г. Основу системы персонифицированного учета в здравоохранении должны составлять требования к электронной медицинской карте пациента (ЭМК) [5].

В России уже действует стандарт «Электронная история болезни. Общие положения». Судя по его содержанию и судя по комментариям его авторов, стандарт раскрывает как раз общие положения ЭМК, а не электронной истории болезни. В этом же стандарте закреплён некорректный перевод термина EHR (electronichealthrecord), как «электронная медицинская запись». К сожалению, авторы не были знакомы с положениями международных стандартов, приведенных ниже. Представляется наиболее корректным перевод EHR как «электронная медицинская карта», соответственно стандарт определяет требования к EHR, и мог бы называться «ЭМК. Общие положения». Очевидно, это предмет дальнейшего развития стандартизации.

Внедрение в здравоохранение медицинских информационных систем и ЭМК как основы единой персонифицированной медицинской информационной системы в РФ поставило в ряд актуальных проблем защиту персональных медицинских данных пациентов. Вместе с тем существенным является и вопрос защиты здоровья пациентов именно от внедрения информационных технологий. Этой проблеме посвящены следующие стандарты. Стандарт «Информатизация здоровья. Классификация рисков опасности от программного обеспечения в здравоохранении» (ГОСТ Р. ИСО/ТС 25238) содержит руководство по анализу и категоризации угроз для пациентов от

программных продуктов в сфере здравоохранения, целью которого является классификация угроз в соответствии с пятью классами угроз. Рассматриваются опасности и угрозы, которые могут причинить вред пациенту [7].

Времена меняются, общество тоже. На смену традиционному обществу приходит новое – информационное. Появляются «новые» клиенты и вместе с ними «новые» врачи, взаимодействующие друг с другом, используя передовые средства коммуникаций. Отрасль электронного здоровья будет еще долго развиваться, порождая новые программы, стандарты и способы предоставления услуг.

Говоря о клиентоориентированном подходе в здравоохранении, нельзя не упомянуть о качестве медпомощи и о качестве обеспечения медпомощи. Необходимо различать эти два понятия. Обеспечение качества медпомощи – деятельность, направленная на создание оптимальных условий оказания медпомощи, гарантирующая оказание медпомощи наиболее эффективным и безопасным способом, то есть создание необходимых условий для достижения запланированных показателей лечебно-профилактического процесса.

Под надлежащим качеством медпомощи мы будем понимать свойство процесса оказания медпомощи, характеризующееся правильностью выполнения медицинских технологий; отсутствием риска прогрессирования имеющегося у пациента заболевания и возникновения нового патологического процесса, удовлетворенностью потребителя медпомощи [13].

Таким образом, качество медпомощи – это характеристика процесса предоставления медпомощи. Обеспечение качества медпомощи можно охватить триадой А. Донабедиана, которая означает взаимосвязь структуры, процесса и результата [12].

Качественная медпомощь должна быть доступной, адекватной, преемственной, действенной, результативной, своевременной, безопасной, стабильной, постоянно совершенствоваться. Сейчас в России медпомощь нельзя назвать качественной. Несмотря на декларативную бесплатность, неформальные платежи сделали медпомощь недоступной для бедных слоёв населения. Качество подготовки и квалификации медработников не всегда позволяет оказывать адекватную помощь. Кроме того, объём госпитальной медпомощи в сравнении с амбулаторной доказывает отсутствие преемственности.

Пациентов не долечивают в поликлиниках, заболевания запускаются, приобретают хронический характер, из-за чего пациенты вынуждены ложиться в больницу. Отсутствует единая база медицинской документации – время в стационаре расходуется нерационально; после выписки из стационара, когда пациенту необходимо наблюдаться амбулаторно, врач поликлиники не всегда в состоянии обеспечить качественную медпомощь [14].

Принято выделять критерии, которые позволяют оценить качество медпомощи и могут быть учтены при оценке отзывчивости системы здравоохранения на запросы населения:

- уважение человеческого достоинства;
- конфиденциальность;
- автономность хода лечения с учетом участия самого пациента;
- коммуникабельность врача;
- надлежащие условия оказания медпомощи;
- время оказания медпомощи;
- доступ к сети социальной поддержки;
- выбор поставщика медицинской услуги [11].

Проблему последнего критерия пытается решить ФЗ от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации». Однако на деле пациенты сталкиваются с тем, что сотрудники ЛПУ не то что не знают о новом законе, но и не знают, что такое ОМС. Такое происходит не только в регионах, но и в Москве, в крупных поликлиниках. К тому же в малонаселённых и сельских местностях возможности выбора врача и ЛПУ крайне ограничены [2].

Необходимо отметить и важность морально-этического аспекта. Медицинская этика и деонтология являются одним из факторов обеспечения качества медпомощи. В общем смысле медицинская этика – анализ выборов в медицине. Наиболее явно для клиента этические проблемы выражаются в его взаимодействии с врачом. Причём в данном контексте под врачом пациент может понимать и средний, и младший медицинский персонал.

Отношения врача и пациента вызывают много фундаментальных вопросов в медицинской этике. Согласно медицинской этике, популярной до 1960-х, врачи обычно ставили принцип полезности для пациента (так, как её понимал сам врач) выше, чем принцип уважения

самостоятельности пациента. В США это приводило к тому, что многие медицинские практики стали неуместно патерналистскими. Сегодня медицина руководствуется новой этикой, в которой уважение к самостоятельности занимает центральное место, и новая модель отношений врача и пациента – контрактная модель – движется в направлении осознания большего акцента на автономии как главном моральном принципе.

Черты «новой» медицинской этики:

1) Этика понимается не только как список прав и обязанностей, но и описывает причины создания этих прав и обязанностей.

2) Врачи должны быть готовы дать такое обоснование своим этическим взглядам, которое непрофессионалы найдут рациональным и разумным.

3) Благо для пациента – только один из многих моральных принципов. Очень важен принцип автономии, который часто понимается как право на самоопределение [4].

Три дополнительные проблемы в медицинской этике относятся напрямую к отношениям врача и пациента – обязанность врача раскрывать правдивую информацию, обязанность врача обеспечивать конфиденциальность; и вызовы новых экономических соглашений в медицинской практике отношениям врача и пациента [8].

В кодексе врачебной этики РФ указывается, что «Врач должен уважать право пациента на выбор врача и участие в принятии решений о проведении лечебно-профилактических мер». Добровольное согласие должно быть осознанным, больной должен быть непременно информирован о методах лечения, о последствиях их применения, в частности, о возможных осложнениях, других альтернативных методах лечения. Оговариваются случаи лечения в условиях угрозы жизни, лечения лиц с психическими заболеваниями и детей. Наконец, указывается, что пациент имеет право получать полную информацию о своём состоянии [4].

Кроме того, существует этический кодекс российского врача, где говорится, что врач должен уважать право пациента на свободу и независимость личности, предоставлять пациенту адекватную информацию о его состоянии, соблюдать право пациента согласиться на лечение или отказаться от него. Наконец, в 13 статье речь идёт о соблюдении врачебной тайны [3].

Таким образом, нельзя говорить о существовании клиентоориентированного подхода в здравоохранении в области взаимодействия врача и пациента. Порой действия врача становятся механическими, врачи не стараются построить доверительных и вообще каких бы то ни было отношений с пациентами, а просто проводят стандартные процедуры и выписывают рецепты, не координируя свои действия с пациентами [9].

Нужно защитить пациентов и от врачебных ошибок. Однако это невозможно при нынешней судебной системе. К тому же, в данном вопросе существует своя российская врачебная этика – у нас принято оправдывать, а не «закладывать» коллег. В США ежегодно пациенты выигрывают около 140 тыс. дел по тяжелым врачебным ошибкам. В России в 2010 году таких дел было чуть больше 170. При этом размер компенсации в России может составлять всего лишь 5 тыс. рублей [10].

В заключение хотелось бы сказать, что медицинским учреждениям необходимо развивать навыки клиентоориентированности. Эти навыки будут способствовать достижению высокого уровня удовлетворенности клиентов и повышению приверженности их к лечебному учреждению. Здравоохранение, как и любая другая сфера услуг, давно уже стало частью рыночных отношений, и, как в любом бизнесе, здесь требуется постоянное совершенствование навыков борьбы за клиента. В работе с клиентами необходимо наладить, в первую очередь, «отношения», а затем уже обсуждать материальные аспекты. В условиях жесткой конкуренции те медицинские учреждения, которые выбрали клиентоориентированный подход, останутся в выигрыше. Клиенты в первую очередь выбирают те медицинские организации, где к ним относятся с уважением и заботой. Клиентоориентированность сегодня является конкурентным преимуществом, необходимым условием выживания на рынке медицинских услуг.

## **Литература**

1. Постановление Правительства РФ от 13.01.1996 № 27 «Об утверждении правил предоставления платных медицинских услуг населению медицинскими учреждениями».

2. Федеральный закон Российской Федерации от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации».
3. Этический кодекс российского врача. Утвержден 4-ой Конференцией Ассоциации врачей России, Москва, Россия, ноябрь 1994.
4. Кодекс врачебной этики РФ. Одобрен Всероссийским Пироговским съездом врачей 7 июня 1997 г.
5. Проект методических рекомендаций по процедурам и методике проведения МЭК, МЭЭ и ЭКМП в рамках контроля объема и качества медицинской помощи при осуществлении ОМС, а также порядку взыскания и размерам финансовых санкций, предъявляемых к медицинским организациям по результатам контроля.
6. Аллин О.Н., Сальникова Н.И. Кадры для эффективного бизнеса. Подбор и мотивация персонала. – М.: Генезис, 2005. – 248 с.
7. Аверин А.Н. Управление персоналом и социальная политика в организации. – М., 2005. – 317 с.
8. Блинов А.О., Василевская О.В. Искусство управлять персоналом: Учебное пособие. – М.: ГЕЛАН, 2001. – 411 с.
9. Веснин В.Р. Технология работы с персоналом и деловыми партнерами. – М.: ТД Элит–2000, 2002. – 592 с.
10. Власов П.К., Липницкий А.А., Лухущина И.М., Макшанов С.И., Маничев С.А., Никифоров Г.С., Почебут Л.Г., Смирнов П.И., Ходырева Н.В., Хрящева Н.Ю. Психология менеджмента. – СПб, 2000. – 572 с.
11. Губанов С.А. Система организации и поощрения труда (опыт методической разработки) // Экономист. № 3, 2007.
12. Десслер Г. Управление персоналом / Пер. с англ. – БИНОМ. Лаборатория знаний, 2004. – 799 с.
13. Егоришин А.П. Мотивация трудовой деятельности: Учебное пособие. – Н. Новгород: НИМБ, 2003. – 320 с.
14. Комаров Е.И. Измерение мотивации и стимулирования «человека работающего». Учебное пособие. – М.: РИОР: ИНФРА, 2010. – 136 с.
15. Ильин Е.П. Мотивация и мотивы. – СПб.: Питер, 2002. – 512 с.
16. Колосницына М.Г. Мотивация персонала и методы оплаты труда в здравоохранении. – М.: НИУ-ВШЭ, 2010.
17. Кибанов А.Я. Основы управления персоналом. Учебник. – М.: ИНФРА-М, 2006. – 304 с.
18. Ковалык В.Н. Теория и практика управления. – М.: Канди, 2004. – 345 с.
19. Линденбратен А.Л. Роль взаимодействия врача и пациента в совершенствовании качества медицинской помощи // Качество медицинской помощи: проблемы и перспективы совершенствования. – СПб., 2010. [доклад на конференции].
20. Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента / Под редакцией Л.И. Евенко. – М., 2008.

21. *Потапчук Е.Г., Селезнева Е.В., Шейман И.М., Шшикин С.В.* Основные изменения, происходящие в российской системе здравоохранения, глазами медицинских работников / Здравоохранение. № 2, 2011.

22. *Решеткова Т.В.* Экономика здравоохранение, 2-е изд. – М.: ГЭОТАР-МЕД, 2004. – 272 с.

23. *Трушкина Л.Ю., Глепцеришев Р.А., Трушкин А.Г., Демьянова Л.М., Малахова Н.Г.* Экономика и управление здравоохранением. – ФЕНИКС, 2007. – 491 с.

24. *Ядов В.А.* Мотивация труда: проблемы и пути развития исследований. – М.: Наука, 2002. Т. 2.

---

*Починина А., студентка магистратуры НИУ ВШЭ  
Чагаева Т.В., студентка магистратуры НИУ ВШЭ*

## Управление инновациями в здравоохранении: проблемы и пути решения

### Аннотация

Статья посвящена вопросам управления инновациями в здравоохранении в современных условиях. Раскрывается актуальность, необходимость, проблемы и возможные пути развития управления инновациями в России. Особое внимание уделяется проектному подходу в управлении инновациями. На основе анализа опыта зарубежных стран в решении аналогичных проблем определяются пути повышения эффективности управления инновациями в сфере здравоохранения.

В последнее время, говоря о модернизации России, особое внимание уделяют роли здравоохранения, как в жизни общества, так и в экономике государства. Действительно, здравоохранение, с одной стороны, является самостоятельным крупным сектором экономики, который оказывает огромное влияние на социально-политическую систему, а с другой стороны – это социальная сфера и общественный институт, состояние которого находится в прямой зависимости от общей социально-экономической ситуации, сложившейся в стране.

Сегодня ещё нет полной определенности, к какой сфере – производственной или непроизводственной – следует отнести здравоохранение. Однако в последнее время наметилась тенденция считать, что труд в сфере охраны здоровья по своему экономическому содержанию является производительным. Следовательно, здравоохранение – это отрасль, принимающая участие в создании национального дохода и, соответственно, валового внутреннего продукта. Стоит отметить, что сегодня деятельность в области здравоохранения стала настолько связанной с использованием разнообразных технических средств, что с экономической точки зрения ее правомерно называть медико-производственной, а саму медицину считать производственной отраслью экономики.

С переходом России к формированию социально ориентированной рыночной экономики должна была поменяться система организа-

ции и управления здравоохранением. Она может и должна сохранять и рационализировать этапность оказания медицинской помощи гражданам страны, развивать материальную базу, создавать, совершенствовать и внедрять новые медицинские технологии работы персонала с пациентом. Но главное, что должно быть сделано, – это создание и внедрение новых социально-экономических технологий организации и функционирования национальной системы здравоохранения. Человек, оказывающий благо, и человек, его приобретающий, должны стать субъектами этой системы.

Целью государственной политики в сфере здравоохранения является совершенствование доступности медицинской помощи, повышение эффективности и качества медицинских услуг на основе передовых достижений медицинской науки. В последнее время расходы на здравоохранение стали постепенно увеличиваться. Согласно Концепции развития здравоохранения до 2020 года к 2020 году расходы на развитие здравоохранения в стране составят 6–7% ВВП. Однако отчеты Всемирного банка демонстрируют интересную особенность: величина и структура расходов, направляемых в сферу здравоохранения, не является гарантией его качества и достижения целей. Несмотря на преобразования и количество затраченных средств на здравоохранение, демографические показатели и показатели заболеваемости ухудшились.

Данная тенденция в очередной раз диктует необходимость системных преобразований, качественного прорыва в системе здравоохранения. По нашему мнению, одной из причин несвоевременного решения проблем в здравоохранении является неэффективность используемых ресурсов, несистематизированность и несогласованность на разных уровнях управленческих действий. В связи с тем, что изменения в сфере медицинских услуг связаны с существенным влиянием на жизнь и здоровье населения, проведение любых значительных изменений несет высокий социально-экономический и демографический риск.

Значительные государственные социально-экономические задачи, новизна и сложность возникающих вопросов в здравоохранении, его вызовы, желание решать их в кратчайшие сроки и на научной основе при минимальных издержках вызывают необходимость проектного подхода. Инновационные проекты в здравоохранении в этой связи призваны стать своеобразными лабораторными площадками

организационных, социальных и экономических преобразований в сфере здравоохранения.

Проект Федерального закона «Об инновационной деятельности и государственной инновационной политике в Российской Федерации» определяет инновацию как конечный результат творческой деятельности, получивший воплощение в виде нового или усовершенствованного продукта (услуги), либо нового или усовершенствованного технологического процесса, используемого в практической деятельности.

**Инновационная продукция** в экономической системе здравоохранения должна рассматриваться как результат внедрения и продуктовых, и процессных инноваций, как новые (вновь внедренные) или подвергшиеся усовершенствованию организационно-экономические формы процесса оказания медицинских услуг, производство которых основано на новых или значительно усовершенствованных методах (прочая инновационная продукция). **Инновационный процесс** в экономической системе здравоохранения можно определить как процесс преобразования научного медико-экономического знания в инновацию, который можно представить как последовательную цепь событий, в ходе которых инновация вызревает от идеи до конкретного продукта, организационно-управленческой технологии или услуги и распространяется при практическом использовании. Основой инновационного процесса в экономической системе здравоохранения является процесс освоения новой техники и средств коммуникации как совокупности вещественных факторов производства, в которых материализованы новые знания и умения человека.

Инновационная деятельность в экономической системе здравоохранения предполагает целый комплекс научных, технологических, организационных, экономических, финансовых и коммерческих мероприятий, которые в своей совокупности приводят к инновациям и тесным образом связаны с непосредственной медицинской деятельностью лечебного учреждения. **Процесс инновационной деятельности в данном случае представляет собой единство медико-технологической и экономической составляющих процесса создания нововведения.**

Такие особенности медицинских услуг, как невещественный характер, изменчивость качества, необъективность оценки качества со стороны пациента, зависимость результата от потребителя, низкий уро-

вень заменяемости услуги внутри вида деятельности, существенное влияние на жизнь и здоровье, наличие большого числа заинтересованных сторон, накладывают ограничения и предъявляют дополнительные требования к процессу разработки и реализации инновационных проектов в здравоохранении [2].

Корневыми проблемами разработки и реализации инновационных проектов в здравоохранении являются смещение акцента в сторону изменения схемы финансирования, а не повышения качества и доступности медицинских услуг, и недостаточное нормативно-методическое обеспечение проекта. На основе анализа экономико-управленческих проблем управления проектами в здравоохранении И.М. Пойгина в своей работе, посвященной формированию механизма управления проектами в здравоохранении, сформулировала стадии и этапы разработки, реализации и развертывания проектов в сфере медицинских услуг. Таковыми являются:

1. Определение целесообразности проектирования.
2. Организационно-экономическая подготовка реализации.
3. Реализация инновационного проекта.
4. Оценка результатов реализации проекта.
5. Организационно-экономическая подготовка развертывания инновационного проекта.
6. Развертывание проекта.
7. Оценка результатов развертывания инновационного проекта [4].

Механизмы и процедуры, описанные в литературе, описывают, в основном, каким образом в идеале должно осуществляться управление инновационными проектами; на практике же зачастую возникают барьеры.

В первую очередь необходимо определить проблемы, возникающие в сфере здравоохранения. Они должны быть конкретными и четко сформулированными. На основании этого принимается решение о разработке инновационного проекта в сфере медицинских услуг, и в конечном итоге выдается задание на саму разработку [5].

Кроме конкретных проблем конкретных проектов существуют проблемы, которые присущи всей сфере инновационного проектирования в здравоохранении. Мы выделили следующие недостатки:

– Некоторые виды деятельности назывались «проектами», но многим из них не уделялось достаточного внимания.

– Многие проекты накладывались друг на друга, поскольку некоторые из них ненамеренно были ориентированы на достижение одинаковых целей.

– Сотрудники, ответственные за выполнение тех или иных проектов, назначались из отделов, выполняющих эти проекты.

– Некоторые важные проекты были недостаточно прозрачны с управленческой точки зрения, и руководство плохо контролировало их.

– В проектах не использовались общие методы управления, и это снижало эффективность коммуникаций как в рамках одного проекта, так и между ними.

Эти недостатки не имеют ярко выраженного локального характера и в принципе свойственны процессу управления инновационными проектами на всех уровнях. Они были вызваны общей причиной: каждый проект запускался отдельно, а управление осуществлялось обособленно. Однако чрезвычайные ситуации в сфере общественного здоровья зачастую требуют быстрого отклика, реализации программ и проектов, а также создания вспомогательных служб, связанных с управлением проектами.

Что касается локальных барьеров, то таковыми, с нашей точки зрения, являются:

– *Организационная разобщенность.* Это достаточно привычно для многих компаний, но столкнуться с подобной ситуацией возможно и в региональных больницах и медицинских центрах. Несмотря на достаточно регулярные встречи руководителей на совещаниях, оказалось, что администрация, инфраструктура, система медицинского обслуживания и ИТ редко функционируют сообща. Существует крайне мало интегрированных проектных команд.

– *Влияние сторонних политических лидеров.* Общественные организации здравоохранения, деятельность которых контролируется административными окружными органами. Больницы периодически составляют отчеты и делают презентации для них и должны отвечать на их вопросы и запросы. Члены советов могут иметь огромное влияние в данной организации и могут поддерживать или отклонять инициативы.

– *Нормативные механизмы.* Многие проекты в больницах и организациях здравоохранения зависят от предписаний или требований отчетности, которые иногда влияют на доступ к финансированию.

– *Возможное влияние.* Роль оптимизации управления в больницах и организациях здравоохранения очень велика, поскольку этот процесс действительно влияет на сохранение жизней людей, независимо от того, касается он работы скорой помощи, возможностей своевременного реагирования на угрозу жизни или предоставления медицинского обслуживания пожилым людям. Это проекты, которые действительно имеют большое значение.

Основываясь на успешном опыте проектного управления в учреждениях здравоохранения США и Италии и адаптируя его к российским реалиям, можно выделить основные пути устранения вышеупомянутых недостатков:

- 1) внедрение управления портфелем проектов в больнице;
- 2) улучшение внутреннего планирования, проектных коммуникаций и отчетности;
- 3) внедрение офиса управления проектами для их координирования.

Хорошо понимая категории, типы, масштаб и характер проектов, реализуемых в рамках больницы, клиники или организации здравоохранения, легче представить традиционный процесс стратегического планирования, когда проекты согласованы и выстроены в порядке значимости в соответствии со стратегиями и планами. Ключевыми элементами в данном случае будут являться:

- процесс стратегического планирования;
- список проектов (планируемых или уже реализуемых);
- критерии и процесс оценки проектов и распределение их в порядке значимости;
- организационная команда и четкое распределение обязанностей, касающихся стратегического планирования и управления портфелем проектов [3].

При этом портфель проектов может содержать разнообразные проекты: крупные и мелкие, близкие к завершению и находящиеся на начальной стадии. Каждый из проектов требует выделения дефицитных ресурсов. Часть проектов будет прекращена в процессе выполнения, их составные части будут меняться по числу и потребности в ресурсах и т. д. Таким образом, процесс планирования и корректировки планов должен быть непрерывным. Количество проектов, входящих в портфель, зависит от двух факторов: размеров проектов и общего бюджета. Структура портфеля зависит от управляемости

портфеля со стороны руководства и политики организаций в области инноваций. Портфель в основном из крупных проектов является более рискованным, чем портфель из мелких проектов. С ростом числа проектов повышается вероятность успешного завершения хотя бы части из них. Окончательный успех любого проекта зависит в равной степени от технических и потребительских достоинств и от качества управления проектом. Хорошее управление – решающий ресурс большинства организаций, и его не следует рассеивать по многим проектам. Проекты разбиты на этапы, и искусство управления состоит в распределении их запуска во времени с целью обеспечения эффективности всего портфеля.

Другое перспективное направление в эффективном управлении инновационными проектами в здравоохранении – внедрение офиса управления проектами. Решить, внедрять ли офис управления проектами, можно, ответив, ко всему прочему, на два вопроса:

- 1) будет ли внедряться и/или развиваться управление проектами в рамках всей организации (для всех проектов);
- 2) как повысить эффективность реализации проектов с наименьшими затратами (т. е. как обеспечить оптимальное соотношение расходов и выгоды)?

Первый вопрос, касающийся управления инновационными проектами в масштабах всего предприятия, в организации здравоохранения может быть решен только положительно, если высшее руководство и старший медицинский персонал (врачи и медсестры) поддержат эту инициативу.

Без поддержки руководства более продуктивным (и практичным), а также экономически выгодным вариантом может быть передача основной ответственности за управление проектами в рамках отдельных департаментов, портфелей проектов или программ.

При наличии офиса управления проектами будет проще и привычнее использовать системный подход при планировании, разработке, приобретении и внедрении методов и средств.

Основные задачи, касающиеся внедрения эффективных процессов и практик управления проектами в больнице или на предприятиях сферы здравоохранения, связаны и с внутренними организационными вопросами, включающими следующее:

- поддержку высшего руководства;
- поддержку старшего медицинского персонала;

- четкое экономическое обоснование проекта, представленное руководству;
- организационную политику (власть, влияние и отношения);
- лидерство, внутриорганизационную командную работу и коммуникации [6].

Один или несколько руководителей и специалистов должны иметь определенные знания в сфере управления и быть заинтересованы в улучшении результатов проектов, реализуемых в организации. Таким образом, в числе вопросов, которые следует учесть, обучение в области управления инновационными проектами, внедрение и/или оптимизация данного процесса, выбор и применение инструментов, а также отчетность и использование информации об управлении проектами.

В заключение нам хотелось бы отметить, что управление в сфере здравоохранения вызывает необходимость как количественного, так и качественного формирования инфраструктурного комплекса, включающего в себя не только основу становления рынка медицинских услуг, но и развитие, и расширение деятельности предпринимательских диагностических центров в составе медицинских учреждений. Основными государственными интересами в сфере здравоохранения должны быть направленность на создание более развитых рынков медицинских услуг на территории административно-территориальных образований Российской Федерации и переход от традиционных рынков услуг здравоохранения к рынкам, предлагающим разнообразные виды лечебно-оздоровительных услуг, отличающиеся лишь набором и формой оказания услуг на всех этапах лечения. Это обстоятельство, в свою очередь, предопределяет необходимость эффективного управления развитием сферы здравоохранения и усиления контроля качества медицинских услуг.

Актуальность решения данных задач и проблем особенно возрастает в условиях необходимости осуществления прямых государственных и опосредованных нормативно-правовых и экономических управляющих воздействий на деятельность организационно-правовых структур (объектов) сферы услуг здравоохранения, которые должны быть направлены не на жесткую регламентацию и детализацию форм и видов функционирования взаимодействующих объектов сферы здравоохранения, нередко приобретающих изощренные формы в попытках установить доминирующую роль государства в контроле и регулировании (например, налогообложение учреждений

здравоохранения), а на подведение фундаментальной правовой базы для рационализации взаимодействия объектов сферы здравоохранения при действенном контроле за исполнением важнейших решений.

В целях упорядочения управляющих воздействий различной направленности со стороны государства, а также процессов саморегулирования движения объектов рынка медицинских услуг к конечной цели своего функционирования необходим организационно-экономический механизм, объединяющий все виды управляющих воздействий и приводящий их к рационализации влияния на процессы становления и эффективного развития сферы услуг здравоохранения.

## Литература

1. Проект Федерального закона «Об инновационной деятельности и государственной инновационной политике в Российской Федерации» от 2009 года.
2. Вялков А.И., Кучеренко В.З., Райсберг Б.А. и др. Управление и экономика здравоохранения: Уч. Пособие для вузов / Под ред. А.И. Вялкова. – М.: ГЭОТАР-Медиа, 2009. – 658 с.
3. Пеллс Дэвид Л. Управление проектами в сфере здравоохранения и медицинского обслуживания // Управление проектами и программами. 2010. – № 1 (21).
4. Пойгина И.М. Формирование механизма управления разработкой и реализацией пилотных проектов в сфере медицинских услуг: Автореф. дис. канд. мед. наук. – СПб., 2009. – 19 с.
5. Пойгина И.М., Фраймович В.Б. Управление разработкой и реализацией проблемно-ориентированных пилотных проектов в сфере здравоохранения субъектов Российской Федерации // Вестник ИНЖЭКОНа. – Сер. Экономика – Вып. 6 (25). Стр. 49–54. – СПб.: СПб ГИЭУ, 2008. – 0,4 / 0,2 п.л.
6. Управление проектами инноваций в здравоохранении на примере APSS в Тренто // Управление проектами и программами. – 2009. – № 2 (18).

## Карьерная ориентация и трудовые ожидания медицинского персонала в здравоохранении России

### **Аннотация**

Статья посвящена вопросам мотивации и закрепления молодых специалистов в лечебно-профилактических учреждениях здравоохранения России. На сегодняшний день существует множество проблем в сфере кадрового управления в здравоохранении. Большая часть из них связана с вопросом отсутствия мотивации труда у работников, что является следствием неэффективного управления со стороны руководства. По результатам авторского исследования был проведен анализ удовлетворенности, а также анализ основных факторов мотивации молодых специалистов в ЛПУ и предложены методы функционирования кадровой службы, которые способны обеспечить повышение мотивации молодых специалистов.

На сегодняшний день система здравоохранения России находится в стадии реформирования. Человеческие ресурсы в здравоохранении играют ключевую роль. Именно они оказывают решающее влияние на то, как используется потенциал организации. Привлечение молодых специалистов в ЛПУ является важной задачей, но главной целью отдела управления персоналом является их удержание и правильная организация работы. Актуальность вопроса привлечения и закрепления молодых специалистов в ЛПУ обусловлена, во-первых, «старением» медицинского персонала и, во-вторых, повышением динамичности внешней среды.

Демографические изменения сильно влияют на обеспеченность кадровыми ресурсами здравоохранения и их состав. В более богатых странах они включают все больше работников, которые получили образование вне страны. В более бедных странах наблюдаются потери из-за эмиграции, и повсюду на национальном уровне количество потенциальных работников здравоохранения уменьшается из-за сокращения численности населения, достигающего трудоспособного возраста, и из-за конкуренции со стороны других секторов рынка труда.

Старение кадров здравоохранения наблюдается сегодня во многих странах. В таких странах, как Дания, Франция, Исландия, Норвегия и Швеция наблюдается старение сестринского персонала, средний возраст работающих там медсестер составляет 41–45 лет. В Соединенном Королевстве возраст одной из пяти медсестер составляет 50 лет или больше, а почти половина из них – старше 40 лет [1].

Помимо «старения» кадров, существует другая причина потребности в молодых специалистах в здравоохранении. Молодежь более мобильна, быстро и легко обучаемы, полна идей и готова к нововведениям. Однако недостаточно привлечь к работе перспективных сотрудников, гораздо важнее удержать ценные кадры и закрепить их в организации. Очевидно, что для того, чтобы сохранить и развить трудовые отношения между руководителем и молодым специалистом в ЛПУ, необходимы два условия: удовлетворенность работодателя качеством профессиональной подготовки молодого специалиста и удовлетворенность молодого специалиста качеством организации труда и мотивацией на занимаемом им рабочем месте.

Таким образом, актуальность данного исследования обусловлена необходимостью изучения потребностей и мотиваций молодых специалистов, которые лягут в основу мероприятий кадровой политики, направленной на закрепление работников в ЛПУ.

Предмет исследования – трудовые ожидания и мотивация молодых специалистов, работающих в отечественных ЛПУ.

Его цель – исследование степени удовлетворенности и уровня мотивации молодых работников ЛПУ.

Основой данного исследования послужил проведенный автором опрос молодых специалистов врачебных специальностей в возрасте до 32 лет, направленный на изучение уровня адаптации и мотивации в учреждении. В опросе приняло участие 6 человек – все являются медицинскими работниками отечественных ЛПУ. Сбор информации для проведения исследования проводился посредством анкетного опроса и интервьюирования. Анкета состояла из 20 открытых и закрытых вопросов. Результаты были обработаны и представлены в виде сводной таблицы по всем респондентам.

Приоритетные проблемы управления персоналом в здравоохранении можно подразделить на следующие группы:

1. Потери потенциальных сотрудников на стадии обучения. Не все выпускники идут работать по специальности, а те, кто идут, предпочитают частную клинику государственной и муниципальной;

2. Неэффективность персонала, вызванная плохой организацией системы управления кадрами;

3. Отсутствие мотивации работников – решающий пункт, так как мотивация является ядром всего управления. Причиной отсутствия мотивации является неудовлетворенность персонала оплатой труда, условиями жизни и работы, отсутствием возможностей повышения квалификации и учебы, жесткостью управления руководства, отсутствием возможности принимать участие в принятии решений на уровне руководства;

4. Низкая производительность труда, связанная с неэффективной его организацией, негибкостью руководства, отсутствием мотивации у персонала, отсутствием необходимых знаний и навыков.

В.А. Антропов считает, что степень удовлетворенности непосредственного руководителя молодого специалиста можно оценить, сравнив его теоретическое и практическое представления о качестве профессиональной подготовки работника. Степень удовлетворенности молодого специалиста качеством организации труда и мотивацией на занимаемом им рабочем месте можно оценить, сравнив его ожидания с его представлениями о желаемом варианте трудоустройства по специальности с критериями на его реальном месте работы [2].

Характер адаптации молодых специалистов на предприятии отличается значимыми особенностями, поскольку в это же время происходит и первое включение их в трудовую деятельность. Как категория трудовых ресурсов молодежь характеризуется, прежде всего, тем, что ее представители находятся на стадии трудового самоопределения. Главной причиной вовлечения молодых специалистов в трудовую деятельность является завершение их профессионального образования и процесса социализации, то есть получение профессии, приобретение определенной экономической свободы, а также создание семьи.

Среди основных факторов, которые определяют поведение молодых специалистов на рынке труда в здравоохранении можно выделить:

- ориентацию на традиционную или современно-ценностную нормативную систему;
- поддержку или отрицание происходящих преобразований в сфере здравоохранения;
- уровень адаптации к новым правилам экономического поведения;

- семейную приверженность к профессии врача;
- региональные особенности рынка труда в здравоохранении, влияющие на социально-профессиональную мобильность индивида.

Необходимо отметить, что трудовая стратегия каждого индивида тесно связана с его отношением к карьере, а именно, с его карьерной ориентацией и с управлением карьерой. Под понятием «управление карьерой» понимается индивидуально осознанная позиция и поведение, которые связаны с накоплением и использованием возрастающего человеческого капитала на протяжении всей трудовой жизни человека. Для работника карьера как процесс направлена на удовлетворение личных потребностей. Карьера может выступать в трех формах: профессиональной, должностной или внутриорганизационной.

В данном контексте следует отличать карьеру от профессионально-квалификационного продвижения, под которым понимается предлагаемая отдельным ЛПУ последовательность различных ступеней в организационной иерархии, способствующих гибкой функциональной перестройке персонала в изменяющихся условиях. Профессионально-квалификационное продвижение как процесс направлено на удовлетворение потребности сотрудника в профессиональном росте.

Существуют две формы карьерного развития молодых специалистов: пассивная форма вынужденного карьерного развития и активная форма опережающего карьерного развития. Под пассивной формой вынужденного карьерного развития понимается процесс приспособления качественных параметров медработника к требованиям внешней и внутренней среды ЛПУ. Активная форма опережающего карьерного развития имеет место при использовании человеческого капитала организации руководителем для изменения в желаемом направлении характеристик внешней среды.

По результатам авторского качественного исследования, проведенного в сентябре 2011 г. в Москве, 5 из 6 респондентов в качестве основного фактора, определяющего их работу в ЛПУ, выделили свое стремление реализоваться профессионально. Также 2 из 6 респондентов указали в качестве других факторов их работы необходимость зарабатывать на жизнь, стабильность и уверенность в будущем. Любопытно, что, чем моложе респондент, тем меньшую материальную заинтересованность в отношении своей профессии он проявляет. И наоборот, только самый старший респондент на во-

прос, что привело его на работу в конкретное ЛПУ, указал на необходимость зарабатывать на жизнь как на основную причину. Однако для 3 из 6 специалистов улучшение материального положения является самой актуальной проблемой на сегодняшний день. Здесь идет речь не только о повышении уровня заработной платы, но и полноте социального пакета, увеличении премий и бонусов.

5 из 6 опрошенных считают, что мотивация способствует эффективности работы. Т.А. Хлопова в работе «Трудовой потенциал и характер мотивации учащейся молодёжи» [3] выделяет следующую типологию мотивации молодых специалистов, влияющую на их поведение в работе:

- социально-статусная мотивация (работа – средство добиться успеха в жизни);
- установка на профессионально-личностную самореализацию (в мотивации доминирует стремление развить свои способности и талант);
- материальная мотивация (работа – источник средств к существованию);
- коммуникативная мотивация (работа рассматривается, в первую очередь, как возможность общаться и ощутить причастность к группе).

В нашем исследовании все респонденты сошлись во мнении, что моральное стимулирование и трудовой настрой коллектива, а также нововведения в организации повышают трудовую активность. Что касается материального стимулирования, лишь 1 респондент из 6 считает, что оно совершенно не влияет на трудовую активность.

На вопрос, какой из видов мотивации заинтересовал бы респондентов в первую очередь, опрашиваемые выделили по 5 видов мотиваций и проранжировали их в порядке значимости (см. табл. 1).

Как можно видеть из таблицы, особую роль респонденты отводят дополнительному обучению как мотивирующему фактору. В процессе интервью практически все участники указали на такие недостатки руководства ЛПУ, как некомпетентность и формальное отношение к функциональным обязанностям сотрудников (5 из 6 респондентов). Все опрашиваемые обнаружили потребность в непрерывном обучении в виде курсов повышения квалификации, различных тренингов и семинаров.

Таблица 1. Основные виды мотиваций молодых сотрудников ЛПУ в приоритетном порядке

Респ.	Мотивация					
	1	2	3	4	5	6
1	Обучение (курсы, тренинги, семинары, учёба)	Доплаты за стаж работы на предприятии	Выплаты на оздоровление (к основной части отпуска)	Бесплатные путёвки или частичная их оплата	Доплаты (премии, бонусы)	Обучение (курсы, тренинги, семинары, учёба)
2	Доплаты (премии, бонусы)	Обучение (курсы, тренинги, семинары, учёба)	Обучение (курсы, тренинги, семинары, учёба)	Корпоративные праздники (билеты в театры, кинотеатры, концерты), выезды на природу, экскурсии, в том числе и в другие города	Обучение (курсы, тренинги, семинары, учёба)	Страхование (медицинское, пенсионное, страхование жизни)
3	Доплаты за стаж работы на предприятии и на оздоровление	Выплаты на оздоровление (к основной части отпуска)	Страхование (медицинское, пенсионное, страхование жизни)	Обеды	Доплаты за стаж работы на предприятии	Оплата проезда
4	Страхование (медицинское, пенсионное, страхование жизни)	Доплаты (премии, бонусы)	Спорт (абонемент в спортзал, бассейн)	Доплаты (премии, бонусы)	Выплаты на оздоровление (к основной части отпуска)	Бесплатные путёвки или частичная их оплата
5	Оплата проезда	Страхование (медицинское, пенсионное, страхование жизни)	Наглядный результат работы (заинтересованность пациента в результате лечения)	Обучение (курсы, тренинги, семинары, учёба)	Страхование (медицинское, пенсионное, страхование жизни)	Спорт (абонемент в спортзал, бассейн)

Для молодых специалистов непрерывное обучение и развитие особенно актуально, так как они, с одной стороны, не адаптировали еще свои знания и навыки к профессиональной деятельности и нуждаются в обучении и адаптации, с другой – еще не утратили способность к этому обучению, как это часто бывает с работниками старшего поколения. В работе Н.В. Волковой «Адаптация молодых специалистов г. Бийска» [4] показаны два типа карьерной ориентации молодых специалистов:

1) молодые специалисты, склонные к непрерывному обучению и развитию;

2) молодые специалисты, не стремящиеся к непрерывному обучению и развитию.

В нашем случае все респонденты относятся к первому типу карьерной ориентации. Однако необходимо отметить, что важнейшую роль играет непосредственное руководство молодого специалиста. Если оно не будет способствовать и давать возможности развиваться и обучаться сотрудникам, то есть удовлетворять их потребность в обучении, то существует риск «стагнации», в результате которого работник из категории склонных к непрерывному обучению и развитию попадет в категорию не стремящихся к непрерывному обучению и развитию. Это, в конечном счете, может привести к демотивации сотрудника.

Процесс демотивации может оставаться незамеченным для руководителя до тех пор, пока не начнут происходить серьезные срывы в работе или увольнения. Поэтому важной задачей руководства ЛПУ является предотвращение и смягчение возможных факторов демотивации.

В своей работе «Мотивация сестринского персонала» И.В. Тарасо [5] выделяет несколько последовательных стадий процесса демотивации:

– «растерянность и настороженность», выражающиеся в дискомфорте или легком стрессе работника;

– «неосознанный саботаж», выражающийся в ощущении собственного бессилия, неосознанном уклонении от выполнения заданий, сокрытии служебной информации, избегании встреч с начальством;

– «открытое недовольство» – игнорирование рекомендаций руководства, осознанное уклонение от выполнения заданий, демонстративная агрессивность;

– «полное разочарование» в учреждении, в своей работе, сведение до минимума сотрудником своих обязанностей, открытый поиск новой работы;

– «забастовка» – формальное присутствие на рабочем месте, игнорирование плановых мероприятий.

Исследование показало, что оплата труда является важным, но далеко не определяющим фактором, влияющим на мотивацию персонала. Помимо получения вознаграждения за труд, респонденты выделяли следующие характеристики, являющиеся наиболее важными для них в работе:

- возможность профессионального роста;
- участие в развитии организации;
- благоприятный психологический климат в коллективе;
- благоприятные условия труда;
- престиж профессии;
- удовлетворенность своим трудом;
- разнообразие и самостоятельность в выполнении работы.

Таким образом, молодые специалисты придают большую значимость мотивации профессионального роста и личностного развития, неформальным аспектам трудовой деятельности, чем формальным составляющим организации труда. Средняя оценка по 100-балльной шкале удовлетворенности своим трудом составила 68 баллов, что в целом характеризует позитивный подход к своей работе. Ведь для каждого молодого сотрудника важно показать свою значимость и ощутить личную причастность к результатам деятельности организации. 4 из 6 респондентов считают, что объем выполняемой работы соответствует их возможностям, один из опрошенных оценил объем работы ниже своих возможностей, и один – как временно выше своих возможностей, уточнив, что параллельно с работой учится в ординатуре.

Все респонденты указали на сильные и слабые стороны, которые, по их мнению, препятствуют наиболее результативной работе их подразделения. В числе сильных сторон было отмечено: хорошее современное оборудование, иерархическая форма управления организацией, возможность развиваться в науке, квалифицированный персонал. В числе слабых сторон респонденты выделили: негативное отношение со стороны руководства ко всему новому, «косность»

старых работников, низкую возможность для реализации потенциала врачей в ЛПУ, негибкость системы.

Исходя из выделенных проблем, участники исследования высказали собственную точку зрения на то, как можно улучшить работу конкретного подразделения и учреждения в целом. Данные пожелания оказались абсолютно разными и не пересекались с пожеланиями других респондентов. Так, были высказаны следующие предложения:

1. расширение спектра работы и увеличение числа сотрудников;
2. проведение мероприятий по сплочению коллектива;
3. проведение мероприятий по аттестации сотрудников;
4. дополнительное обучение новым методикам, курсы повышения квалификации;
5. принятие во внимание руководством организации инициативы врачей;
6. необходимость в объективности и справедливости со стороны руководства;
7. совершенствование укомплектованности оборудованием и кабинетами;
8. внимание к нуждам подчиненных;
9. кадровые перестановки;
10. оплата по труду.

Последний пункт вызвал особый интерес, так как респондентам предлагалось уточнить их представления об «оплате по труду». Так, кто-то воспринимает оплату по труду как вид доплаты к основной заработной плате (то есть сверх минимума, который доктору обязаны заплатить), выплачиваемой на основании отзывов пациентов о лечащем враче. Это, по мнению одного из респондентов, будет формировать имидж не только конкретного врача, но и учреждения в целом. Другие респонденты определили оплату по труду как толчок к расширению платных услуг в ЛПУ, а также оплату труда сотрудников соответственно их профессиональным возможностям, направленную на избежание «уровнировки».

Все респонденты отметили значимость открытого общения с руководителями на всех уровнях управления. 5 из 6 респондентов указали, что им всегда доступен их непосредственный начальник. Один респондент сказал, что его непосредственный начальник ему недоступен никогда.

По результатам исследования можно сказать, что основная проблема – это отсутствие гибкости и чуткости руководства ЛПУ к потребностям персонала. Таким образом, работники хотят развиваться, совершенствовать свои профессиональные знания и навыки, но им такой возможности не предоставляется. Негибкость руководства выражается в формальном отношении к функциональным обязанностям сотрудников, а также в том, что оно не учитывает инициативу и предложения врачей.

Чтобы изменить отношение кадровой службы и руководства ЛПУ к своим сотрудникам, что особенно актуально для государственных и муниципальных учреждений, необходимо, чтобы руководство было более свободно в принятии решений. Децентрализация системы здравоохранения может дать толчок к развитию и улучшению системы управления медицинским персоналом в организациях [7].

Существуют различные методы, направленные на совершенствование и повышение эффективности работы службы управления персоналом в сфере здравоохранения. Эти методы могут использоваться как на уровне всей системы в целом, так и на уровне отдельного ЛПУ.

Обычно руководители здравоохранения не уделяют должного внимания проблемам управления медицинским персоналом на местах. Важно не ограничиваться только проблемой неудовлетворенности персонала заработной платой, так как существует много видов неудовлетворенности трудом. Руководство должно регулярно проводить качественные исследования в организации, а также интересоваться альтернативными методами управления, чтобы иметь возможность применять наилучший опыт управления у себя в организации.

Подразделение по работе с медперсоналом не должно быть большим и многозатратным. Оно должно быть легкодоступным как вышестоящему руководству, так и всему персоналу учреждения. Во многих кадровых службах сегодня присутствует бюрократизация, что мешает внедрению в ЛПУ менеджеральных принципов управления и ориентации на личностные качества сотрудников.

Поддержка развития профессиональных ассоциаций, таких как объединения врачей, медсестер, очень важна в организации. Это дает возможность сотрудникам, с одной стороны, быть в курсе быстро меняющихся событий в сфере здравоохранения, с другой – проявлять инициативу и высказывать свое мнение относительно определенных проблем.

В построении системы управления персоналом в ЛПУ необходимо исходить из потребностей персонала. Если после исследования выявлена проблема неудовлетворенности условиями жизни и работы сотрудников, необходимо выработать стратегию, направленную на улучшение этих условий.

Правильно организованная система управления персоналом может позволить увеличить производительность труда работников и эффективность всей организации в целом. Однако требуется регулярный мониторинг потребностей и удовлетворенности сотрудников, на основании которого руководство должно выстраивать политику, направленную на увеличение потенциала медработников и ЛПУ.

## Литература

1. Доклад Всемирной организации здравоохранения «Стратегии развития кадров здравоохранения в Европейском регионе», 2007 г. URL: <http://www.who.int>
2. Антропов В.А. Теоретико-методологические основы работы с молодыми специалистами / В.А. Антропов // Экономика и образование: Вестник УГТУ-УПИ, 2010. № 6. С. 13–15.
3. Хлопова Т. Трудовой потенциал и характер мотивации учащейся молодежи / Т. Хлопова, М. Дьякович // Человек и труд. 2002. № 12. С. 76.
4. Волкова Н.В. Адаптация молодых специалистов г. Бийска / Н.В. Волкова // ЭКО. 2005. № 5. С. 151–61.
5. Тарасо И.В. Мотивация сестринского персонала // Сестринское дело. 2009. № 2. С. 13.
6. Королев Н.Н. Особенности адаптации в начале трудовой деятельности молодого специалиста в сфере здравоохранения / Н.Н. Королев, Д.О. Ермолаев, Ю.Н. Ермолаева // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. 2011. № 3. С. 4–5.
7. Dubar C. La socialisation: construction des identités sociales et professionnelles. 1991.

---

РАЗДЕЛ

6

РОЛЬ  
ГОСУДАРСТВА  
В ОБЕСПЕЧЕНИИ  
ИННОВАЦИОННОГО  
РАЗВИТИЯ



---

*Имашев М.М., студент магистратуры ФГМУ НИУ ВШЭ,  
Кокорнов Д.О., студент магистратуры ФГМУ НИУ ВШЭ,  
Перов Л.И., студент магистратуры ФГМУ НИУ ВШЭ,  
Поликарпова С.Р., студентка магистратуры ФГМУ НИУ ВШЭ*

## Грозит ли инновационное развитие России?

### **Аннотация**

Рассматриваются барьеры инновационного развития России. Выявлены факты несбалансированного государственного управления инновационным развитием и несовершенства нормативно-правовой базы, что в большой степени превращает собственно инновационное развитие в имитацию. Кроме того, в статье приведён анализ международного опыта и взвешенная оценка рейтинговыми агентствами положения России в области инновационного развития по отношению к другим странам мира.

Инновационное развитие государства – это сложная комплексная задача, которая включает в себя как политические, так и экономические предпосылки. К политическим предпосылкам можно отнести институциональный дизайн, выработку государственной политики, направленную на совершенствование нормативно-правовой базы, в экономическом аспекте – решение вопросов финансирования, капитализации нематериальных активов, построение цивилизованного рынка интеллектуальной собственности, развитие системы государственно-частного партнёрства.

Инновационное развитие происходит, когда существует социальный и экономический заказ со стороны общества, а также вмешательство государства как регулятора. Развитые демократические государства успешно реализуют эту программу, переходя к экономике знаний. Увы, но для современной России именно экспортный потенциал всё ещё является доминирующим. И этот переход от потенциала экспортного к потенциалу инновационному и предстоит осуществить нашему обществу. Сумеет ли оно его осуществить? Сможет ли Россия инновационно развиваться в обозримом будущем?

Инновационное развитие государства подразумевает, прежде всего, инновационную деятельность. В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 23 августа 1996 года № 127-ФЗ, «инновационная дея-

тельность – деятельность (включая научную, технологическую, организационную, финансовую и коммерческую деятельность), направленная на реализацию инновационных проектов, а также на создание инновационной инфраструктуры и обеспечение ее деятельности» [2]. Здесь мы подразумеваем, что инновационная деятельность – это не столько вид деятельности или сфера, сколько характер деятельности.

Американский экономист И. Шумпетер рассматривал инновационное развитие как процесс хозяйствования, динамизированный инновацией, с целью получения прибыли больше средней. Что касается «технологии», то она может быть новой, старой и даже реликтовой, но она становится инновационной тогда, когда используется как фактор конкурентного преимущества. Отсюда и коммерциализация технологии – это не только превращение её в рыночный товар (предмет бизнеса), но и в инновационную технологию [21]. Инновации мотивируются рынком и оцениваются рынком, а вовсе не наукой или стремлением внедрить науку в производство, считает И. Шумпетер. Цель науки заключается в решении поставленных перед ней прикладных задач получения нового научно-практического знания. Инновации порождает предприниматель (бизнес) как новый способ решения своей задачи – получения наибольшей прибыли или победы в конкурентной борьбе [7]. В этом отношении наука как равноценный партнёр создаёт некий инструмент (ресурс), позволяющий этот способ реализовать.

Небезызвестно, что инновационному бизнесу присущи большой риск и отсроченность прибыли. То есть, если у бизнеса есть возможность получать прибыль выше инновационной, не рискуя, (при этом инновационная рента существенно ниже природной), то переход к инновационной экономике невозможен. Ещё лучше, если природную ренту будет получать только государство, т. е. для частного бизнеса она должна быть исключена. Именно наличие близких к этим условий демонстрируют технологически развитые страны, такие как Япония, США, Германия и другие. В этих странах доминирующим обстоятельством, побуждающим к инновациям, является конкурентная борьба за новые рынки и более высокие прибыли.

Роль государства как регулирующего института в этой ситуации должна быть направлена на создание актуальной экономической среды. Это:

– поддерживающая таможенная и налоговая политика;

- формирование внутреннего рынка и заказ инновационной продукции;
- обеспечение доступности инновационных ресурсов (технологических, финансовых, кадровых);
- страхование инновационных рисков.

Государству под силу изменить отношение бизнеса к инновациям, в первую очередь, путём исключения всех иных, кроме инноваций, способов получения сверхприбыли. В настоящее время, пока у бизнеса сохраняется возможность получения максимальной прибыли с минимальными рисками, разворот к инновационному руслу представляется весьма сомнительным.

Учитывая то, что развитие науки без возможности практического использования её результатов может привести не к росту, а относительному спаду общественного богатства, необходимо принимать меры на государственном уровне. Постановление Правительства РФ от 2 сентября 1999 года № 982 решает эту многоплановую задачу, предписывая уполномоченным федеральным органам исполнительной власти обеспечить введение в хозяйственный оборот результатов научно-технической деятельности путем передачи третьим лицам прав на использование выявленных в результате инвентаризации изобретений, полезных моделей, промышленных образцов, и конфиденциальной информации об указанных результатах в соответствии с законодательством Российской Федерации [3]. В настоящее время это вялотекущий процесс. Недостаточно продекларировать пожелания, необходимо выстроить законодательную базу, для работы с результатами интеллектуальной деятельности, прежде всего, совершенствовать систему защиты объектов интеллектуальной собственности и выплаты авторских вознаграждений.

В п.1 ст. 1225 части четвертой Гражданского кодекса РФ (далее ГК РФ) раскрывается содержание понятия «Интеллектуальная собственность» (далее ИС), согласно которому под ИС следует понимать результаты интеллектуальной деятельности (далее РИД) и приравненные к ним средства индивидуализации юридических лиц, товаров, работ, услуг и предприятий, которым предоставляется правовая охрана [1]. При этом законодатель не даёт определения понятий «интеллектуальная деятельность» (далее ИД) и «результаты интеллектуальной деятельности». РИД раскрываются лишь через следующий перечень, являющийся исчерпывающим:

- 1) произведения науки, литературы и искусства;
- 2) программы для электронных вычислительных машин (программы для ЭВМ);
- 3) базы данных;
- 4) исполнения;
- 5) фонограммы;
- 6) сообщение в эфир или по кабелю радио- или телепередач (вещание организаций эфирного или кабельного вещания);
- 7) изобретения;
- 8) полезные модели;
- 9) промышленные образцы;
- 10) селекционные достижения;
- 11) топологии интегральных микросхем;
- 12) секреты производства (ноу-хау).

Целесообразно отметить, что ИС по части четвертой ГК РФ являются не права (исключительное право на РИД и приравненные к ним средства индивидуализации), а сами РИД и приравненные к ним средства индивидуализации.

Интеллектуальная собственность должна приносить ощутимый доход, но для этого ее необходимо использовать в хозяйственном обороте. Хозяйственный оборот – это самостоятельная сфера взаимодействия производителей, представляющая собой совокупность юридически значимых действий субъектов хозяйствования на всех этапах (до-эксплуатационном, эксплуатационном, послеэксплуатационном) осуществления ими деятельности, связанной с производством и реализацией товаров, выполнением работ, оказанием услуг. Проблема вовлечения в хозяйственный (коммерческий) оборот ИС возникла уже на государственном уровне. Это подтверждается значительным количеством нормативных документов различного уровня. **Введение в хозяйственный оборот возможно только охраняемых объектов ИС. Причем охрана ИС подразумевает не только получение патента, но и договоренность сторон сохранить созданную разработку в тайне (ноу-хау)** [12].

В условиях рыночных отношений ИС должна стать важнейшей частью имущества юридического лица (предприятия, организации), посредством которого реализуются имущественные товарно-денежные отношения в сфере создания, правовой охраны и использования РИД (новых знаний и информации). Это означает, что хозяйственный оборот ИС на уровне хозяйствующего субъекта (предприятия,

организации, предпринимателя) представляет собой экономико-правовую модель общественного рынка ИС. При этом, механизм эффективного хозяйственного оборота ИС посредством сбалансированности прав и законных интересов субъектов правоотношений способен обеспечить единство спроса и предложения на РИД, развитие научно-технических исследований, их промышленную реализацию, производство и потребление новых конкурентоспособных товаров и услуг, стимулируя тем самым процесс научно-технического прогресса и возрождение экономики России [11].

В РФ федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере инновационной деятельности и ИС, определено Министерство образования и науки. Вместе с тем, ещё ряд других ведомств осуществляет эту работу. Всего на федеральном уровне (не считая территориальных образований) более 20 ведомств отвечают за инновационное развитие государства. Таким образом, получается, что эта работа «размазана тонким слоем» по различным структурам. Такой дизайн функционального разнообразия явился результатом административной реформы, в результате которой, в частности, промышленность и наука оказались в различных ведомствах, разбив тем самым единый управленческий цикл. [5]. Стоит отметить, что отсутствие в стране чёткой системы управления в сфере ИС ведёт к крайне негативным последствиям, в частности, к дублированию работы, отсутствию необходимой координации, чиновничьей безответственности, появлению в законодательстве декларативных норм и многочисленных правовых коллизий.

Только 24 мая 2011 года Президентом РФ был подписан Указ № 673 «О Федеральной службе по интеллектуальной собственности», на которую возложены следующие функции:

а) контроль и надзор в сфере правовой охраны и использования результатов интеллектуальной деятельности гражданского, военного, специального и двойного назначения, созданных за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета;

б) оказание государственных услуг в установленной сфере деятельности;

в) нормативно-правовое регулирование вопросов, касающихся контроля, надзора и оказания государственных услуг в установленной сфере деятельности [4].

Как мы видим, такой институциональный дизайн, определённый вышеперечисленными функциями, не решает исчерпывающим образом вопрос управления инновационным развитием. Это подтверждает то, что государственная политика, связанная с регулированием данной сферы, носит бессистемный, декларативный характер.

Ряд высокоразвитых стран добивается выдающихся результатов в сфере инновационного развития, в том числе и благодаря реализации государственной инновационной политики. Это связано с последовательным использованием мер, направленных на ускорение инновационного развития. К ним можно отнести не только финансовую поддержку, льготы, но также и распределение роли государства и частного сектора, выраженной в практике государственно-частного партнерства, построение рынка интеллектуальной собственности.

Изучая зарубежный опыт становления инновационной экономики на примере таких стран, как Япония, США, Великобритания, Германия, Франция, стоит отметить, что весомую роль в этом явлении сыграло внедрение РИД в хозяйственный оборот, а базовым условием этого перехода является формирование рынка интеллектуальной собственности.

Ключевым преимуществом японских фирм является инновационное и технологическое доминирование японских производителей. Японские компании быстрее внедряют новые технологии и имеют существенно больший исследовательский потенциал. Япония начиная с 1960-х гг. первой провела капитализацию нематериальных активов своих предприятий через рынок ИС, скупая за рубежом права на результаты интеллектуального труда, охраняемые патентами и ноу-хау, превращая их после переоценки в нематериальные активы большей стоимости и увеличивая стоимость своих корпораций [13]. Также при патентовании были сняты значительные бюрократические барьеры и реализована идея патентования изобретений по факту их создания, без прохождения длительных процедур на предмет работоспособности и реализуемости. Это позволило японцам, например, запатентовать значительное количество сетевых фильтров, выиграв время и опередив конкурентов, которые сначала пытались провести апробацию изобретений, и лишь потом их патентование.

В США в настоящее время предусматривается капитализация нематериальных активов при условии их амортизации. В США нематериальные активы амортизируются за период до сорока лет.

Кроме того, американскому опыту развития инновационной сферы соответствует фактически независимое от федеральных государственных органов появление основных институтов инновационной сферы. К ним относятся венчурные фонды, технопарки, что подчёркивает высокую самостоятельность бизнеса. Немаловажным является и высокая активность малых инновационных компаний. Безусловно, это связано с существованием специальных государственных программ поддержки таких фирм, а также с развитостью и доступностью венчурного капитала – основного источника средств. Сложившийся финансовый рынок капиталов и ценных бумаг с устоявшимися традициями позволяет вести высокорисковое инвестирование. Также одной из сильных сторон американской инновационной системы является притяжение образованных специалистов, учёных со всего мира, в том числе из бывшего СССР и современной России, и как следствие, высокий уровень конкуренции среди всех участников.

В России, по данным проверок Счетной палаты России и Роспатента, в большинстве предприятий и организаций нематериальные активы практически отсутствуют: «до 1% – 2%».

В программном документе Правительства Великобритании «Превосходство и возможности: научная и инновационная политика в XXI веке» были определены основные направления государственной политики по ускорению темпов создания и внедрения инноваций, среди которых: инвестирование в развитие первоклассной научной базы Великобритании; стимулирование более тесных связей университетов и бизнеса для превращения превосходства английской науки и техники в эффективные инновационные продукты и услуги на рынке; укрепление опоры на науку в экономике. Таким образом, в Великобритании практика государственного финансирования исследований реализуется как система «двойной поддержки».

По данным обзора международного опыта инновационного развития, проведенным Минэкономразвития в 2011 году, в Германии первые венчурные фонды начали возникать ещё в 70-х годах прошлого века. Их деятельность была направлена на развитие инновационных компаний в сфере малого бизнеса. Тогда же начали реализовываться программы частно-государственного партнерства в научно-исследовательской сфере, что снизило долю бюджетной системы в расходах на НИОКР с 70% в 1970-х гг. до 30% в настоящее время. Законодательная база инновационной системы Германии сформирована таким образом, что нормативно-правовые акты условно можно раз-

делить на 3 группы: относящиеся к исследовательскому сектору, сектору предпринимательства, к учебным заведениям. Отличительной чертой признана действующая система патентных законов, предусматривающая, в числе прочего, упрощённую регистрацию изобретений. Эффективность патентного законодательства Германии подтверждается увеличением количества патентов с 1977 года до настоящего времени примерно в 20 раз.

Во Франции в законе об инновационных разработках от 12 июля 1999 года и «Рекомендациях по проведению политики в отношении интеллектуальной собственности» (2001 год), а также в программе «Инновационный план» (2002 год) была закреплена государственная политика, направленная на стимулирование научно-исследовательской и внедренческой деятельности на период до 2010 года. Реализуя цели этой политики, французское правительство предложило изменить иммиграционное законодательство и разрешить выдать грин-карты 20.000 специалистов из стран – не членов ЕЭС, а также иностранцам – выпускникам технических ВУЗов. В результате в структуре затрат на технологические инновации в организациях Франции «добывающие и обрабатывающие производства, производство и распределение электроэнергии, газа и воды» 69% приходится на исследования и разработки, выполненные собственными силами, и менее 10% – на приобретение машин, оборудования и программных средств.

В России ситуация обратная: менее 10% в структуре затрат на технологические инновации приходится на собственные исследования и разработки и более 70% – на закупку машин, оборудования и программных средств. В сравнении с 1990 годом Россия сегодня ушла с третьего на двадцать второе место в мире по производству механо-обрабатывающего оборудования, попав в зависимость на 87% от импорта зарубежных станков (по данным Минпромторга России). Так Российское государство финансирует из кармана налогоплательщика инновационное развитие зарубежных стран, нередко в ущерб собственным национальным интересам.

Как видно из проведенного анализа, в развитых странах на государственном уровне ставились задачи по организации функции управления интеллектуальной собственностью. Центральной темой являлись процессы превращения интеллектуального ресурса в интеллектуальный капитал предприятия и добавочную стоимость в товарной продукции [9]. Зарубежный опыт построения «экономики

знаний», в отличие от российских реалий, говорит: там сделан упор на превращение новых знаний в национальные инновационные технологии с последующей коммерциализацией прав на них. И для этого им нужен не экспорт, а импорт «мозгов» и «сырых» знаний, не охраняемых как интеллектуальная собственность из стран, обладающих высоким научным потенциалом, в том числе из России.

По данным Всемирного экономического форума (далее ВЭФ), исследующего национальную конкурентоспособность и определяющего её как возможность для государства и его институциональной системы обеспечивать непрерывные, стабильные темпы экономического роста, существует прямая зависимость между показателями национальной конкурентоспособности и уровнем благосостояния граждан государства. По данным ВЭФ, в рейтинге глобальной конкурентоспособности 2011–2012, опубликованном 7 сентября 2011 года, лидером стала Швейцария. Место России в рейтинге снизилось с 63-го на 66-е. Это отрицательная тенденция, так как, по данным этого же информационного источника, в 2010 году показатель России сместился на 63-е место с 51-го. Всего были анкетированы 142 страны, а анкета составлялась так, чтобы охватить широкий круг факторов, влияющих на бизнес-климат [25]. Представители ВЭФ указывают, что конкурентоспособность национальных экономик определяется многочисленными и весьма разноплановыми факторами. Так, на состояние экономики отрицательное влияние оказывают неэффективное управление государственными финансами и высокая инфляция, а положительный эффект могут оказать защита прав интеллектуальной собственности, развитая судебная система и другие меры.

Также Компания General Electric (GE) 6 марта 2012 года представила российскую часть международного исследования в сфере инноваций «Глобальный инновационный барометр 2012» (Global Innovation Barometer 2012). Согласно результатам исследования, 87% опрошенных топ-менеджеров российских компаний считают, что за последние пять лет качество инновационной среды в России улучшилось, несмотря на сложную экономическую ситуацию [26]. Одновременное существование таких противоположных трендов можно отнести к готовности общества к инновациям, к ожиданию инноваций. Это может являться результатом целенаправленного формирования спроса на инновационную продукцию, подстёгивающего потребителя к новым покупкам и косвенно обеспечивающего инвестиции в исследовательскую деятельность. При этом одним из препятствий

инновационной деятельности в России является вялая регулятивная среда.

Итак, следует заключить, что, несмотря на то, что выбранный вектор развития России направлен к постиндустриальному, информационному, инновационному обществу, для осуществления движения в этом направлении необходимо на практике последовательно выполнить ряд шагов. В России в настоящее время отсутствует достойный исторический опыт инновационного развития с точки зрения построения рынка, и, прежде всего, рынка интеллектуальной собственности, который не сформирован. До сих пор не проведена инвентаризация РИД и капитализация нематериальных активов. Не развита система венчурного инвестирования, до сих пор нет понятной и прозрачной реализации государственно-частного партнерства.

Без решения экономических и институциональных задач как признанной мировой практики взаимоотношений развитых государств, обеспечивающих удовлетворение потребностей граждан и бизнеса, Россия не сможет развиваться инновационно в обозримом будущем. Сегодня инновационное развитие в большей степени походит на инновационную имитацию.

## Литература

1. Часть IV Гражданского кодекса Российской Федерации.
2. Федеральный закон от 23 августа 1996 года № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике».
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 2 сентября 1999 года № 982 «Об использовании результатов научно-технической деятельности».
4. Указ Президента Российской Федерации от 24 мая 2011 года № 673 «О Федеральной службе по интеллектуальной собственности».
5. Годовой отчёт Федеральной службы по интеллектуальной собственности за 2011 год.
6. *Бусыгин Е. Мустафин Б.* Эффективность управления интеллектуальной собственностью // ИС. Промышленная собственность, 2012. № 2.
7. *Ващенко В.П.* От «внедрения» до «осознания» и «принуждения»: об инновациях и их производных // Альманах «Наука. Инновации. Образование». – М.: РИЭПП, 2010.
8. *Городов О.* Юридические аспекты понятий инновации и инновационной деятельности // ИС. Промышленная собственность. 2012. № 2.
9. *Ермакова Н.М.* О коммерциализации технологий и зарубежном опыте в области регулирования прав на результаты научно-технической деятельности // Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. № 4.

10. Курдин А.А. Конкуренция и конкурентная политика в условиях слабой защиты прав собственности // XII Международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества. НИУ ВШЭ, 2012.

11. Корчагин А. Вовлечение в гражданский оборот результатов интеллектуальной деятельности как основа новой экономической стратегии России // ИС. Промышленная собственность. 2005. № 7.

12. Лопатин В.Н. Есть ли инновационное будущее у СНГ? // Право интеллектуальной собственности. – М.: РНИИИС, 2012. № 2.

13. Лопатин В.Н. Тенденции развития законодательства в инновационной сфере // Право интеллектуальной собственности. – М.: РНИИИС, 2009. № 1.

14. Лопатин В.Н. Инновации и интеллектуальная собственность в антикризисной программе // Международный форум «Антикризисное развитие через рынок интеллектуальной собственности». – М.: РНИИИС, 2009.

15. Мау В. Экономика и политика в 2011 году: Глобальный кризис и поиск новой модели роста // Вопросы экономики. 2012. № 2.

16. Сараев А.П. Роль государства в формировании интеллектуального потенциала // Третий международный форум по интеллектуальной собственности EXOPRIORITY-2011. – М., 2011.

17. Судариков С.А. Право интеллектуальной собственности // Учебник. – М.: Проспект, 2009.

18. Холодная Н.Д. Государственно-частное партнёрство – новый тип отношений в российской экономике // Вопросы государственного и муниципального управления. – М., 2009. № 2.

19. Шичкина М.И. Внедрение инноваций как приоритет развития // Международный форум «Интеллектуальная собственность – XXI век». РГАИС, 2011.

20. Economic, Survey of Japan (1996–1997) Japanese Economy in Thorough Reform Economic Planing Agency. Juey 18,1997.

21. Schumpeter J. The Theory of Economic Development: An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest and the Business Cycle. – Cambridge, 1934.

22. URL: [http://www.rupto.ru/rntd/sod/sbornik\\_npa\\_2009.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=5b706d804dc08c3daf34aff9ecca25d1](http://www.rupto.ru/rntd/sod/sbornik_npa_2009.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=5b706d804dc08c3daf34aff9ecca25d1)

23. URL: <http://www.ach.gov.ru/revision/reports-by-years/?id=732>

24. URL: [http://www.tpprf.ru/ru/news/about/index.php?id\\_12=37295](http://www.tpprf.ru/ru/news/about/index.php?id_12=37295)

25. URL: <http://gtmarket.ru/ratings/global-competitiveness-index/info>

26. URL: <http://gtmarket.ru/news/corporate/2012/01/19/3908>

27. URL: <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/innovations/development/>

28. URL: <http://www.minpromtorg.gov.ru/ministry/strategic/system/6>

29. URL: [http://2020strategy.ru/data/2012/01/17/1214557339/Юрий%20Корчагин\\_Модернизация%20экономики%20России...pdf](http://2020strategy.ru/data/2012/01/17/1214557339/Юрий%20Корчагин_Модернизация%20экономики%20России...pdf)

---

*Зарипов И.И., студент магистратуры ФГМУ НИУ ВШЭ,  
Локтев Н.П., студент магистратуры ФГМУ НИУ ВШЭ,  
Нуждина М.С., студентка магистратуры ФГМУ НИУ ВШЭ,  
Макарычева С.С., студентка магистратуры ФГМУ НИУ ВШЭ,  
Семенов А.Н., студент магистратуры ФГМУ НИУ ВШЭ*

## Развитие инновационной сферы в условиях международной конкуренции и сотрудничества

### **Аннотация**

Проблемы формирования в Российской Федерации инновационного типа хозяйствования приобретают всё большую остроту. Вкупе с зависимостью страны от конъюнктуры внешних рынков, переход к высокотехнологичной экономике знаний должен являться доминантой при принятии любых существенных решений, поскольку только этот путь сможет обеспечить надёжную основу для роста благосостояния населения и конкурентоспособности всего государства. При этом крайне важным условием такого перехода является осознание руководством страны необходимости системных преобразований, поскольку финансирование отдельных, пусть даже и крупных, проектов неспособно обеспечить структурные сдвиги для построения полноценной инновационной экономики и формирования «общества знаний».

Под *инновацией* исследователями-теоретиками, как правило, понимается продукт или определенная практика, чья новизна очевидна как для разработчиков, так и для потенциальных пользователей [9]. *Утверждением* инновации (Innovation adoption) называют решение использовать данную инновацию, а ее *внедрением* (Innovation implementation) – транзитный период, в течение которого индивиды-исполнители становятся все более опытными, последовательными и преданными инновационной идее. Процессом внедрения можно также назвать промежуточный этап между решением утвердить инновацию и ее рутинным использованием [10]. Разница между утверждением и внедрением фундаментальна: зачастую акторы принимают ту или иную инновацию, однако терпят неудачи в процессе ее внедрения.

Инновационная идея направляется и продвигается «сверху вниз» (от мыслителей-изобретателей к практикам, от руководства к подчи-

ненным, от государства к бизнесу). Напротив, её непосредственная реализация осуществляется «снизу вверх» (от индивидуального к профессиональному, от невозможного к необходимому). Таким образом, первым препятствием для инновации становится вовсе не коррупционная рента или страх не оправдать финансовые вложения, а психологическая неготовность будущих исполнителей.

В литературе можно обнаружить ряд различных объяснений этого факта. Во-первых, множество инноваций (особенно технологических) зачастую ненадежно и несовершенно сконструированы, что неудивительно на ранних этапах. Однако именно раздражение и разочарование, вызванное банальной сложностью обращения, может заставить даже самого восторженного «технофила» отказаться от следующей разработки [10].

Во-вторых, большинство инноваций требуют от будущих пользователей приобретения новых практических навыков и умений, что сопряжено с дополнительным стрессом и напряжением.

В-третьих, намерение использовать инновацию обычно исходит, как уже было упомянуто, «сверху», тогда как ее прямым воплощением в жизнь обязаны заниматься нижние звенья в иерархии, которые, в свою очередь, дорожат комфортом статус-кво и с большим скептицизмом смотрят на призрачные преимущества инноваций [11].

В-четвертых, многие групповые и организационные инновации, предполагающие следование новым процедурным нормам, заставляют индивидов отказываться от привычных им ролей [10]. Внедрение инновации может потребовать от индивида, ранее трудившегося вполне самостоятельно, отныне координировать свои действия и делиться информацией с другими. Также возможно разрушение прежней иерархии, когда бывшему боссу приходится работать наравне со вчерашним подчиненным.

В-пятых, внедрение инновации является высоко затратным (в части как временных, так и финансовых ресурсов) предприятием, эффективность которого зависит от готовности инвестировать на всех стадиях процесса: стартовый капитал, обучение персонала, поддержка пользователей, мониторинг, оценка, обсуждение и т. д. На успех, как правило, «обречен» тот, кто умеет ждать [12]. По обыкновению же больший упор делается на поддержание уже достигнутого уровня исполнительности, нежели на неопределенный долгосрочный потенциал реализации инновации.

Наконец, в-шестых, сами организации нацелены на стабилизацию. Ее нормы и процедуры запрограммированы на поддержание статус-кво. Даже когда члены организации знают о том, что перемены непременно приведут к лучшему, они даже «под страхом расправы» по ряду причин продолжают четко придерживаться прошлых норм, потому что «знать» (и даже «говорить») и «делать» – это абсолютно разные вещи. Результат – невозможность полноценного принятия (не говоря уже о внедрении) инновационной идеи. Не удивительно, что около 50% всех мировых попыток внедрить ту или иную технологию оказываются провальными.

Далее мы приведем примеры успешного построения НИС (Национальных инновационных систем), уже доказавших свою состоятельность в условиях кризиса финансового, перешедшего в кризис производственный. Также приведем примеры стран, которые еще полвека назад были вне списка развитых стран, но за последние десятилетия продемонстрировали примеры эффективного скачкообразного роста (так называемые «Азиатские тигры»).

### **Канада**

Страна располагается в северной части Американского континента с суровыми климатическими условиями, близкими к условиям РФ, что, однако, не мешает ей развивать высокотехнологическое производство (радиолокация, электротехника) и совершенствовать методы добычи и транспортировки полезных ископаемых (в основном нефти, газа и урановых руд). В связи с этим выделим несколько особенностей инновационной системы Канады:

1) Высокая средняя продолжительность обучения и высокая (по сравнению со странами ОЭСР) доля расходов на образование в структуре ВВП. Так, средняя продолжительность обучения в Канаде составляет 17 лет (в Японии – 15, в США, Великобритании, Германии и Франции – 16 лет, в России – 8,8 лет), а на все виды образования (начальное, среднее, высшее) в Канаде расходуется 6,2 % ВВП (в странах ОЭСР – в среднем 5,8%, в России – 4,2 %);

2) Важная роль образовательных учреждений, около 30% всех исследовательских проектов и инновационных разработок в Канаде осуществляют порядка 100 Университетов, объединенных в Ассоциацию университетов и колледжей Канады (Association of Universities and Colleges of Canada – AUCC);

3) Ориентация на определенные производственные ниши в мировой экономике, в которых у страны есть заметные достижения и перспективы для развития. Правительство Канады в 2007 г. приняло проект «Мобилизация науки и технологий для достижения рыночных преимуществ Канады», ставший ориентиром в стратегии инновационного развития страны в целом. Другой документ, который также зафиксировал стратегическую линию правительства в области инновационной деятельности, – «Бизнес-план промышленности Канады»;

4) Затраты на исследовательские работы в частном секторе больше, чем затраты Правительства (14.4 млрд. долларов против 5.3), что подчеркивает эффективность механизмов частно-государственного партнерства в виде финансовой поддержки малых инновационных предприятий, развития венчурного финансирования (программа Технологического партнерства Канады ТСП) [8].

### **Финляндия**

Передовой опыт Финляндии, страны буквально за 50 лет перешедшей из ряда сырьевых государств в категорию стран с развитой инновационной структурой и хорошими позициями на мировом рынке хай-тека, несмотря на ограниченность территории и относительную экстремальность климатических условий, также заслуживает пристального изучения и описания. По аналогии с Канадой, можно так же выделить несколько ключевых моментов [8], которые позволили Финляндии выстроить инновационную экономику за довольно короткий срок:

1) Строительство национальной инновационной системы ориентировано преимущественно на развитие приоритетных направлений экономики: лесной промышленности и информационно-коммуникационных технологий. Или, скорее, ориентация на развитие этих отраслей способствовала развитию инновационной сферы в целом;

2) Одна из основных целей социальной политики Финляндии – доступное и качественное образование, поскольку без качественного образования невозможно строительство инновационной экономики. В системе высшего образования Финляндии 20 университетов и 28 технических вузов. Вузы предлагают более 400 англоязычных программ, а по программам обмена в Финляндии ежегодно обучаются порядка 7000 человек.

3) Наряду с частными инициативами, велика в данной системе и роль государства. В «Ярославской программе 10–15–20» [8] отмечено, что благодаря госрегулированию финская промышленность стала более гибкой и продуктивной. Также в Финляндии при Правительстве существуют несколько организаций, которые занимаются анализом рыночных тенденций. Tekes, Sitra и Совет по исследованиям и инновациям анализируют рыночную инфраструктуру и международную ситуацию и дают конкретные рекомендации по выработке государственной инновационной политики, распределению финансирования между отраслями промышленности и научным разработками, что позволяет более эффективно использовать имеющиеся ресурсы.

Пример Финляндии показывает, насколько эффективнее развивать несколько перспективных направлений, нежели распылять ресурсы, пытаясь «объять необъятное» в условиях международной конкуренции и всемирной ограниченности ресурсов.

### **Китай**

Китай в последние десятилетия показывает завидную динамику роста производственных сил, уровня образования и науки. Особенности китайской инновационной системы:

1) Ориентация на импорт технологий, «отверточное производство» в рамках развития производственных сил на начальном этапе модернизации с постепенным переходом на свои собственные разработки. Так, в 2006 г. средние и крупные предприятия Китая затратили на импорт технологий порядка 5 млрд. долларов, а на свои разработки только 800 млн. Однако за последние 5 лет ситуация менялась, и в настоящее время акценты смещаются в сторону собственных разработок;

2) Развитие науки и образования. Сегодня в Китае работают порядка 15% всех исследователей мира, по этому показателю КНР приближается к такому лидеру, как США, обогнав при этом Японию и Россию. Также в пользу Китая и относительно низкий возраст научных работников и работников, занятых фундаментальными и прикладными исследованиями, по сравнению с «пожилыми» исследователями Европы и России;

3) Китай всегда отчетливо понимал свой особенный путь развития. Без тщательной проработки, адаптации к реалиям страны и ответственности национальным интересам Китая успешный опыт зарубежных стран практически никогда не применялся. Отметим, что

техническим нововведениям в Китае предшествовали организационные и кадровые инновации;

4) Привязка экономических реформ к существующей политической системе, т. е. жители страны понимают, что образец западной демократии им сейчас не нужен и, более того, приведет к развалу государства [6].

Образ Китая, как блюстителя национальной специфики, показывает, насколько эффективными могут быть всякого рода преобразования с учетом существующих особенностей. Пример КНР, на наш взгляд, является наглядным и живым при построении национальной инновационной системы России.

### **Норвегия**

Опыт Норвегии как передовой страны в сфере нефтедобычи и технологий переработки и транспортировки нефти также интересен при рассмотрении мирового опыта построения инновационных систем. В связи этим можно выделить несколько черт, объединяющих, казалось бы, разные Норвегию и Россию: это сырьевая в общем и нефтяная в частности ориентация государства; спрос на высокие технологии в сфере добычи, транспортировки и переработки углеводородного сырья; значительные позиции государства на мировом рынке экспортеров нефти [8].

В государственной инновационной политике Норвегии также можно выделить несколько особенностей, определяющих облик современного инновационного государства:

1) Специализация основной массы НИОКР в сфере добычи и транспортировки нефти, всесторонняя государственная поддержка инноваций в данной сфере, развитие международного сотрудничества и смелое использование передового международного опыта для компенсации недостатка собственных технологий;

2) Создание и развитие дополнительных непрофильных отраслей промышленности и сельского хозяйства с целью диверсифицировать риски ресурсной зависимости. В частности, в Норвегии довольно высоко развито рыболовство и нефтяное машиностроение, однако степень их развития не сравнима с уровнем развития нефтяной отрасли;

3) Активное вовлечение малого бизнеса в процесс добычи и транспортировки нефтепродуктов, увеличение доли инновационного малого бизнеса там, где этим недостаточно эффективно занимается крупный бизнес;

4) Свобода университетов в сфере коммерциализации научных разработок (аналогично закону Бэя-Доула в США и Basic Law on Science and Technology (BLST) в Тайване), которую они получили в 2003 году [8].

Положительный опыт построения национальных инновационных систем в данных странах свидетельствует о том, что приоритеты, которые выдвигались в этих странах, отвечали существующим требованиям их развития, их реальным возможностям и уровню международного сотрудничества. Эти страны наиболее похожи на Россию: с географической точки зрения (климатические и природные условия), по стартовым условиям и уровню интеграции в международные производственные связи.

Таким образом, мы можем отметить следующую закономерность: страны, уровень технологической базы которых был изначально невысок, на начальном этапе занимались импортом технологий и уже на их основе формировали собственную инновационную среду; напротив, страны, в структуре производства которых важное место занимает добыча и переработка природных ресурсов, прежде всего, концентрировались на развитии технологий в этой сфере.

При этом в условиях всё более жёсткой мировой конкуренции становится всё сложнее соперничать со странами, которые уже целыми десятилетиями ведут планомерную политику развития инновационной сферы и заняли прочные позиции на отдельных рынках высокотехнологичной продукции. В данной ситуации представляется приоритетным развитие инновационного производства именно в тех отраслях, где Россия имеет наибольший конкурентный потенциал, и, прежде всего, в сфере добычи полезных ископаемых. На наш взгляд, показателен в этом смысле опыт Норвегии, где на базе сектора нефтедобычи удалось добиться настоящего технологического прорыва, что позволяет теперь этой стране не только более эффективно осваивать собственные нефтяные месторождения, но и выделиться в неоспоримые лидеры по поставкам технологий добычи на мировой рынок. В свою очередь, уже вокруг данного сектора вырастают исследовательские школы и научный потенциал, а также отрабатываются механизмы освоения и коммерциализации разработок [5].

Необходимо понимать, что в Российской Федерации неоспоримо требуется развитие самых разных научных и технологических направлений в целях так часто упоминающейся диверсификации эко-

номики, но при этом основной упор, по нашему мнению, должен делаться на развитие инноваций в добывающих и перерабатывающих производствах и, прежде всего, в нефте- и газодобыче. На данный же момент специфика налогообложения и отношения государства к этим отраслям такова, что стимулов для разработки и внедрения инноваций попросту нет. При этом с 2003 года наблюдается значительный спад объёмов нефтедобычи, что во многом объясняется недостаточностью геологоразведочных работ в 1990-е годы, ухудшением качества добываемой нефти и использованием устаревших технологий добычи, иначе говоря, низким технологическим уровнем. Проблема в том, что в настоящий момент нефтедобыча находится на грани рентабельности, и для того чтобы обеспечить инновационный прорыв, как на этом направлении, так и на других, требуются системные изменения.

Отметим, что пример нефтедобывающей отрасли не случаен, поскольку, как мы знаем, в данный момент приток «нефтяных долларов» помогает обеспечивать в России стабильность, что *de facto* делает это направление приоритетным, и, если подходить к данному вопросу основательно и учитывать долгосрочные перспективы, то также необходимо развитие технологического потенциала этой сферы; кроме этого, нефтяная отрасль является показательной с точки зрения бизнес-климата страны, что косвенно может определять и проблемы с развитием инновационной сферы в целом. Так, основной недостаток текущего положения дел состоит не в недостатке средств, но в неуверенности в постоянстве правил игры. При учёте повышенных рисков как недропользования, так и сферы научных разработок, капиталоемкости, долгосрочного характера проектов государство должно, прежде всего, обеспечивать стабильность деловой среды, сбалансированное налоговое и правовое стимулирование. Пусть приведённая параллель во многом условна, для нас важно понимание институциональной среды, в которой делаются попытки развития инноваций.

Исследователи отмечают, что особую важность имеет диверсификация форм и механизмов участия государства в инновационных процессах, «которые в значительной степени зависят от уровня развития национальной экономики» [6]. Что же касается более общих вопросов развития НИС в России, отметим, что переход к постиндустриальному укладу хозяйствования не может являться отдельным проектом государственной политики, но должен стать генеральной

линией, выраженной в виде рамочной программы инновационного развития, на достижение целей которой следует ориентироваться всем субъектам государственного регулирования и бизнес-сообществу. Положительные изменения в этом плане происходят в связи с переходом РФ к программному принципу бюджетирования и утверждению перечня государственных программ, одним из направлений которых является «Инновационное развитие и технологии». При этом такая государственная программа как «Развитие образования» в этот блок не входит, что, на наш взгляд, является свидетельством нецелостного понимания подхода к развитию инновационной среды. Дело в том, что в контексте инновационного развития система образования должна ориентироваться именно на цели перехода к постиндустриальному «обществу знаний», находясь при этом в тесном взаимодействии с фундаментальной наукой.

Кроме того, необходимым шагом для совершенствования инновационной системы является принятие закона «Об инновациях и инновационных предприятиях». С нашей точки зрения, необходимо обсуждение этого закона с привлечением как широкой общественности (по аналогии с законопроектами «Об образовании» и «О полиции»), так и экспертов в данной области. На настоящий момент данный закон прошел первое чтение в Государственной Думе Федерального Собрания РФ и был отправлен на доработку.

Для обеспечения более тесного взаимодействия заказчиков и разработчиков инновационной продукции возможно создание Интернет-портала с электронной базой данных существующих разработок. С помощью подобного сайта может осуществляться более продуктивный поиск заказчиками необходимых разработок, а также формирование заявок на те или иные разработки.

В целях интеграции России в мировое академическое сообщество считаем крайне важной поддержку государством следующих инициатив:

А) Переход к обязательному английскому языку в научном сообществе (в частности, авторефераты и диссертации должны быть на английском языке для возможности ознакомления с ними иностранных специалистов);

Б) Активное участие в программах международного обмена и сотрудничества (компенсация затрат на проезд и проживание в поездках по обмену).

Наконец, параллельно с процессами развития НИС в рамках самой Российской Федерации, требуется более активное участие в

программах сотрудничества в сфере технологий и инноваций на межгосударственном уровне. Инструментом реализации данного направления могут стать межгосударственные программы сотрудничества в сфере инноваций. На сегодняшний день накоплен большой положительный опыт в рамках реализации рамочных программ Европейского Союза. Как показывает практика, наработки ЕС активно заимствуются и внедряются в рамках других интеграционных объединений, в том числе: МЕРКОСУР, ЕврАзЭС и СНГ. Для России исключительный интерес представляет участие в таких программах как «Инновационные биотехнологии» ЕврАзЭС и «Межгосударственная программа инновационного сотрудничества государств – участников СНГ на период до 2020 года». Подобные виды сотрудничества должны стать одним из приоритетных направлений в развитии инновационной среды, поскольку позволяют не только развивать собственные НИС на национальном уровне, но также помогают обеспечить синергию существующих научных и технологических потенциалов стран, ранее входивших в СССР, что, в конечном итоге, способствует более продуктивной интеграции в регионе. В связи с этим необходимо подробное изучение мирового опыта формирования, реализации и оценки таких программ.

Подводя итог, мы можем отметить, что проблемы формирования в Российской Федерации инновационного типа хозяйствования приобретают всё большую остроту. Вкупе с зависимостью страны от конъюнктуры внешних рынков, переход к высокотехнологичной экономике знаний должен являться доминантой при принятии любых существенных решений, поскольку только этот путь сможет обеспечить надёжную основу для роста благосостояния населения и конкурентоспособности всего государства. При этом крайне важным условием такого перехода является осознание руководством страны необходимости системных преобразований, поскольку финансирование отдельных, пусть даже и крупных, проектов неспособно обеспечить структурные сдвиги для построения полноценной инновационной экономики и формирования «общества знаний».

## **Литература**

1. О науке и государственной научно-технической политике [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ // Справочно-правовая система «Гарант эксперт 2010». Последнее обновление 01.07.2012.

2. О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ // Справочно-правовая система «Гарант эксперт 2010». Последнее обновление 01.07.2012.

3. О Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 12 сентября 2008 г. № 667. Справочно-правовая система «Гарант эксперт 2010». Последнее обновление 01.07.2012.

4. *Бессонова А.* Нефтедобыча в России: государственная политика и инновационные перспективы // Московский центр Карнеги. Рабочие материалы. 2009. № 1.

5. *Бувев В.* Проблема инноваторов не в деньгах, а в условиях, создаваемых государством // B-port.com – 2009, октябрь. URL: <http://www.b-port.com/analytics/item/30839.html>

6. *Китова Г.А., Кузнецова Т.Е., Самоволева С.А.* Государство в инновационных проектах: возможности и ограничения // Форсайт. 2007. № 1 (1).

7. Норвежский парадокс. URL: <http://norse.ru/society/norway/norway-paradox.html>

8. Ярославская программа 10–15–20: «Дорожная карта» строительства инновационной экономики: лучшая международная практика и уроки для России. URL: [http://www.hse.ru/data/2011/02/07/1208875319/Yaroslavl%20Roadmap\\_Russian\\_Print.pdf](http://www.hse.ru/data/2011/02/07/1208875319/Yaroslavl%20Roadmap_Russian_Print.pdf)

9. *Aiman-Smith L., Green S.G.*, Implementing new manufacturing technology: the related effects of technology characteristics and user learning activities // *Academy of management journal*. 2002. № 45. P. 421–430.

10. *Klein K.J., Ralls R.S.*, The organizational dynamics of computerized technology implementation: a review of empirical literature // *Gomez-Mejia L.R., Lawless M.W.* Implementation management of high technology. – Greenwich, ST: JAI Press, 1995. P. 31–79.

11. *Nord W.R., Tucker S.*, Implementing routine and radical innovations // San Francisco: New Lexington Press, 1987.

12. *Pfeffer J., Sutton R.I.*, The knowing-doing gap: How smart companies turn knowledge into action. – Boston: Harvard Business School Press, 2000.

## Структурно-функциональный анализ системы управления устойчивым развитием (гидрометеорология и мониторинг окружающей среды)

### **Аннотация**

На основании действующих нормативно-правовых актов проведен функциональный анализ системы управления в области гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды и выработаны предложения по дальнейшему реформированию рассматриваемой сферы деятельности.

Система управления устойчивым развитием базируется в России на концептуальных основах, разработанных в соответствии с программными документами Организации Объединенных Наций и утвержденных в 1996 г. Указом Президента Российской Федерации от 01.04.1996 № 440. Концепция перехода России к устойчивому развитию предполагает решение ряда задач, направленных на коренное улучшение состояния окружающей среды за счет экологизации экономической деятельности и широкого распространения экологически ориентированных методов управления.

Наряду с важной целью устойчивого развития, касающейся улучшения качества жизни путем охраны окружающей среды, мировым сообществом отмечается тесная взаимосвязь устойчивого развития с защищенностью экономики и общества от неблагоприятного и опасного воздействия природных процессов и стихийных бедствий [1]. По мнению отдельных исследователей [8], принятая в России концепция перехода к устойчивому развитию требует доработки в соответствии с упомянутым трендом.

В настоящем исследовании изучение системы управления устойчивым развитием сфокусировано на вопросах гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды, что связано, с одной стороны, с расширением применения подходов New Public Management в государственном управлении России, с другой стороны, со специфично-

стью рассматриваемой сферы деятельности и ее крайней важностью в связи с переходом к устойчивому развитию. Серьезное отставание развития технической, технологической и кадровой базы гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды рассматривается в «Стратегии деятельности в области гидрометеорологии и смежных с ней областях на период до 2020 г.» [4] как системная проблема, а несовершенство отраслевой системы управления – как один из рисков реализации данной стратегии. Исследования системы управления в области гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды в разрезе наук об управлении носят весьма ограниченный характер [9; 11], поэтому представляется, что настоящая публикация может внести вклад в определение возможностей реформирования рассматриваемого направления государственного регулирования.

### Государственное регулирование в области гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды

Нормативно-правовое регулирование гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды базируется на Конституции Российской Федерации и определяется федеральными законами от 19.07.1998 № 113-ФЗ «О гидрометеорологической службе», от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» и от 4.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха».

Конституция Российской Федерации гарантирует право каждого на благоприятную окружающую среду, на достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением, и разграничивает предметы ведения, имеющие отношение к гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды: в ведении Российской Федерации находится установление основ государственной политики в области экологии и метеорологическая служба; в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находится законодательство об охране окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, осуществление мер по борьбе со стихийными бедствиями.

Для обеспечения конституционного права граждан на достоверную информацию о состоянии окружающей среды в России функционирует система государственного мониторинга окружающей среды, имеется государственная наблюдательная сеть, существует Единый государственный фонд данных о состоянии окружающей среды, ее загрязнении. Информация о состоянии окружающей среды используется также органами исполнительной власти различного уровня для разработки прогнозов социально-экономического развития и принятия соответствующих решений, разработки федеральных программ в области экологического развития РФ, целевых программ и мероприятий по охране окружающей среды.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации [2] уполномоченным органом в области гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды является Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет).

### Анализ полномочий в области гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды в ходе административной реформы

Административная реформа выделилась из общего процесса реформирования государственных институтов постсоветской России сравнительно недавно, с конца 2003 г. [5], с момента запуска работ по анализу и сокращению избыточных государственных функций. Проведенный в ходе 2003–2005 гг. системный структурно-функциональный анализ всей системы федеральных органов исполнительной власти позволил начать реинжиниринг административных процессов с целью их оптимизации и сокращения административных издержек для граждан и бизнеса [5], а также повышения эффективности деятельности органов государственной власти путем регламентации процедур, повышения качества и доступности государственных услуг [7].

Уже на первом этапе административной реформы в 2003–2004 гг. были проанализированы 5634 функции, из них признаны избыточными – 1468 (26% от общего количества проанализированных функ-

ций), дублирующими – 263 (5%), требующими изменения масштабов реализации – 868 (15%) [5]. Вместе с тем, работа по структурно-функциональной оптимизации продолжается, в том числе в связи с учетом не только положений о федеральных органах исполнительной власти, но и правительственных, ведомственных и межведомственных нормативно-правовых актов. По отдельным оценкам [9], число таких полномочий может на порядок превышать количество функций, зафиксированных положениями, а их анализ является актуальным в свете согласованности ведомственного регулирования и его соответствия общественной необходимости и достаточности [7].

По состоянию на июнь 2012 г. [10] в перечень государственных функций, информация о которых должна быть размещена в Федеральном реестре государственных услуг (функций), вошли 5 полномочий в области гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды. В то же время, регистром [9] зафиксировано наличие 54 полномочий в данной области.

В соответствии с действующим регулированием выделяются 4 типа функций, которые стали основой структуры органов исполнительной власти версии 2004 г.: 1) по выработке государственной политики; 2) контролю и надзору; 3) управлению государственным имуществом; 4) оказанию государственных услуг. Вместе с тем, указанная типология зачастую игнорировалась, что стало причиной выполнения министерствами, федеральными агентствами и федеральными службами функций, не соответствующих их положениям. В свете указанного несоответствия целей реалитам разработчики регистра полномочий федеральных органов исполнительной власти [9] выработали следующие подходы в проведении функционального анализа:

– в качестве единицы учета, классификации и систематизации использовать понятие «полномочия», которое определяется как право или обязанность федерального органа исполнительной власти, зафиксированное в положении о федеральном ведомстве, а также в иных нормативных правовых актах;

– классификация полномочий основывается на трёхуровневой иерархической системе, включающей 4 группы полномочий: 1) специфические (управленческие, контрольно-надзорные, разрешительные и учетные); 2) полномочия руководителя федерального ведомства; 3) полномочия по разработке и принятию нормативных правовых

актов; 4) типовые полномочия, обеспечивающие специфическую деятельность федеральных ведомств.

Использование вышеприведенного подхода позволило авторам [9] на системной основе анализировать имеющиеся у ведомств полномочия и сформировать соответствующий регистр. Так, в сфере гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды регистром [9] зафиксировано наличие 54 функций, в том числе 23 специфических полномочия, 15 полномочий руководителя и 16 типовых полномочий. В число специфических полномочий вошли 4 типа контрольно-надзорных полномочий и 3 вида деятельности, подлежащих лицензированию. Отмечается наличие 1 разрешительного полномочия: выдача разрешений на открытие и закрытие стационарных пунктов наблюдений; однако данное полномочие нуждается в дополнительной регламентации. Авторами [9] также отмечается, что осуществление полномочий по предоставлению оперативно-прогностической, аналитической, режимно-справочной информации общего назначения и специализированной информации в области гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды связано с взиманием платы со стороны заявителя, в то время как размер платы или методика расчета платы не установлены.

### Функциональный анализ системы управления в области гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды

Анализ полномочий системы управления в области гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды базировался на рассмотрении Положения о Росгидромете [2] и его сопоставлении с другими актами Правительства Российской Федерации в рассматриваемой сфере деятельности и ФЗ «О гидрометеорологической службе».

Идентифицированные функции были распределены по типам в соответствии с классификацией регистра [9] и сгруппированы следующим образом:

1. Полномочия, зафиксированные в положении о ведомстве, уполномоченном в области гидрометеорологии и мониторинге окружающей среды;

2. Полномочия в соответствии с ФЗ «О гидрометеорологической службе» и актами Правительства Российской Федерации, которые отсутствуют в положении об уполномоченном ведомстве.

Для выявления полномочий второй группы был проведен сравнительный анализ действующего положения о ведомстве, уполномоченном в области гидрометеорологии и мониторинге окружающей среды, на предмет его соответствия нормам ФЗ «О гидрометеорологической службе», и актов Правительства России, связанных с регулированием деятельности в области гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды. Результаты проведенного анализа представлены в табл. 1.

Результаты, полученные в результате анализа полномочий, зафиксированных в положении о Росгидромете, не подтверждают данные, представленные в регистре [9], главным образом, из-за несоответствия количества полномочий руководителя. По-видимому, различия в полученных оценках связаны с изменениями и дополнениями, внесенными в положение об уполномоченном ведомстве в 2008–2011 гг.

Обращает на себя внимание значительное количество полномочий, регулируемых ФЗ «О гидрометеорологической службе» и актами Правительства Российской Федерации и не отраженных в положении о ведомстве, уполномоченном в области гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды. Неучтенные полномочия связаны, в том числе, со следующими аспектами государственного регулирования:

– Выполнение функций по обеспечению участия России в международных организациях системы ООН, обеспечение международного обмена информацией;

– Оповещение о возможном сходе лавин, разработка и проведение мероприятий по защите от воздействия снежных лавин и подготовка экспертного заключения о возможности строительства на территориях, подверженных лавинной опасности;

– Рассмотрение заявок и выдача разрешений физическим и юридическим лицам, а также координация и организация работы федеральных органов исполнительной власти при осуществлении деятельности в районе действия Договора об Антарктике;

– Обеспечение охраны государственной наблюдательной сети и создание охранных зон вокруг стационарных пунктов наблюдений, в которых устанавливаются ограничения на хозяйственную деятель-

ность, выдача разрешений на открытие и закрытие стационарных пунктов наблюдений.

*Таблица 1. Результаты анализа полномочий в области гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды*

Группы полномочий	Кол-во полномочий
<p><b>I. Полномочия, зафиксированные в положении о ведомстве, уполномоченном в области гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды</b></p> <p>1. Специфические, в том числе:</p> <p style="padding-left: 20px;">управленческие</p> <p style="padding-left: 20px;">контрольно-надзорные</p> <p style="padding-left: 20px;">разрешительные и учетные</p> <p>2. Полномочия руководителя.</p> <p>3. Нормотворческие полномочия</p> <p>4. Типовые полномочия.</p> <p><b>ВСЕГО</b></p>	<p><b>24</b></p> <p>11</p> <p>5</p> <p>8</p> <p><b>8</b></p> <p>–</p> <p><b>14</b></p> <p><b>46</b></p>
<p><b>II. Полномочия в соответствии с ФЗ «О гидрометеорологической службе» и актами Правительства Российской Федерации, которые отсутствуют в положении об уполномоченном ведомстве</b></p> <p>1. Специфические, в том числе:</p> <p style="padding-left: 20px;">управленческие</p> <p style="padding-left: 20px;">контрольно-надзорные</p> <p style="padding-left: 20px;">разрешительные и учетные</p> <p>2. Полномочия руководителя.</p> <p>3. Нормотворческие полномочия</p> <p>4. Типовые полномочия.</p> <p><b>ВСЕГО</b></p>	<p><b>36</b></p> <p>30</p> <p>1</p> <p>5</p> <p>–</p> <p>–</p> <p><b>1</b></p> <p><b>37</b></p>

При проведении сопоставлений различных нормативно-правовых актов отмечаются трудности в связи со специфической терминологией, используемой в различных документах. Вполне вероятно, что полномочия в проанализированных актах Правительства Российской Федерации дублируют полномочия, отраженные в положении об уполномоченном ведомстве, поэтому особую актуальность приобретает унификация терминологии, используемой в рассматриваемой сфере деятельности.

Организация системы управления в области гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды в целом носит интернациональный характер и координируется Всемирной метеорологической организацией, являющейся специализированным учреждением ООН. Это связано с отмеченными А.Е. Шаститко и С.М. Плаксиным [11] значительными сетевыми эффектами, которые проявляются в том, что для повышения точности и качества прогнозирования погоды и состояния окружающей среды национальным метеослужбам необходима точная и детальная информация со всей территории Земли.

Обобщая на примере США, Канады и Германии перечень функций и задач национальных агентств в области гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды, приведенный в монографии Шаститко и Плаксина [11], следует отметить отличия от российского регулирования. Главное отличие можно связать с незначительным распространением сервисного подхода при оказании государственных услуг в области гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды, а также с тем, что, в отличие от зарубежного опыта, государственное регулирование в Российской Федерации в области гидрометеорологии затрагивает вопросы управления рисками стихийных бедствий (обеспечение деятельности противолавинной службы, организация работ по активному воздействию на метеорологические и другие геофизические процессы, надзор и контроль за ними) и обеспечения интересов государства в международных отношениях.

Реализация вышеперечисленных нетипичных функций сохранилась с советского периода. Вместе с тем, анализ положений о ведомстве 1980 и 2004 гг. выявил, что только 30% функций ведомства в советский период зафиксировано в действующем положении, из которых 2 – временно, до внесения изменений в соответствующие нормативно-правовые акты Российской Федерации. Утраченные функции

затрагивают отдельные аспекты рассматриваемой сферы деятельности и связаны с реализацией нормотворческих (выработка государственной политики и государственного контроля в области загрязнения атмосферы, разработка строительных норм и правил по методам расчета гидрометеорологических характеристик и допустимых выбросов загрязняющих веществ в атмосферу) и специфических полномочий (осуществление функций заказчика по разработке территориальных комплексных схем охраны природы, обеспечение соответствия государственной системы наблюдения и контроля новейшим достижениям науки и техники и т. д.).

## Заключение

Проведенный функциональный анализ позволил выявить полномочия в области гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды. Вместе с тем, необходима постоянно пополняющаяся единая классификация типов функций. В ходе анализа полномочий, которые не учтены в положении об уполномоченном ведомстве, но зафиксированы в иных актах Правительства Российской Федерации и ФЗ «О гидрометеорологической службе», автор столкнулся с трудностями, связанными со специфической терминологией и сложностями сопоставления специфических полномочий. Для исключения дублирования полномочий представляется целесообразным унифицировать и упростить терминологию, используемую в нормативно-правовом регулировании рассматриваемой сферы деятельности.

Организация осуществления специфических полномочий, которые не дублируются другими нормативно-правовыми актами, в полной мере соответствует федеральному законодательству и отвечает потребностям государства и общества, является важной задачей оптимизационных процессов. В результате проведенного анализа с использованием пакета нормативно-правовых актов выявлено, что оптимизации и унификации подлежат более 30 полномочий в области гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды, что сопоставимо с количеством функций, зафиксированных положением об уполномоченном ведомстве. В случае принятия решения об оптимизации полномочий в соответствии с представленными в публикации ре-

зультатами потребуется внести изменения в 10–15 нормативно-правовых актов Правительства Российской Федерации, что повлечет также уточнение ведомственного регулирования.

Представляется нецелесообразным проводить оптимизацию и реструктуризацию системы управления (структурный анализ) без определения исчерпывающего перечня ключевых специфических функций, востребованных государством и обществом. Данный подход может позволить минимизировать риски реализации стратегии деятельности в области гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды, связанные с несовершенством отраслевой системы управления.

## Литература

1. Хиогская декларация (Принята на Всемирной конференции по уменьшению опасности бедствий 22.01.2005). URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/hyogodecl.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/hyogodecl.shtml) (Дата сохранения: 30.06.2012).

2. Постановление Правительства РФ от 23.07.2004 № 372 «О Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды» / Документ предоставлен «КонсультантПлюс» URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (Дата сохранения: 27.06.2012).

3. Постановление Совета Министров СССР от 27 марта 1980 г. № 251 «Об утверждении Положения о государственном комитете СССР по гидрометеорологии и контролю природной среды» / Документ предоставлен «КонсультантПлюс» URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (Дата сохранения: 27.06.2012).

4. Распоряжение Правительства РФ от 03.09.2010 № 1458-р «Об утверждении Стратегии деятельности в области гидрометеорологии и смежных с ней областях на период до 2030 года (с учетом аспектов изменения климата)» / Документ предоставлен «КонсультантПлюс». URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (Дата сохранения: 30.06.2012).

5. *Барабашев А.Г., Клименко А.В.* Административная реформа и реформа государственной службы в России – вопросы реализации и координации: Препринт WP8/2010/01. – М.: Издательский дом ГУ – ВШЭ, 2010. – 80 с.

6. *Кудюкин П.М.* Много ли государству нужно полномочий? Регистр полномочий федеральных органов исполнительной власти: экспертная систематизация и анализ деятельности // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 4. С. 235–237.

7. *Нарышкин С.Е.* Административная реформа: первые шаги и перспективы // Вопросы государственного и муниципального управления, 2007. Т. 1, № 1 С. 7–18.

8. *Порфирьев Б.* Природная катастрофа или устойчивое развитие? // Стратегия России. 2006, № 3. С. 13–15.

9. Регистр полномочий федеральных органов исполнительной власти: экспертная систематизация и анализ деятельности [Текст] / А.Б. Жулин, Т.Л. Кукса, А.А. Николенко и др. – М.: Институт государственного и муниципального управления ГУ – ВШЭ, 2010. – 448 с.

10. Перечень государственных услуг и государственных функций федеральных органов исполнительной власти, для которых должны быть разработаны административные регламенты, и информация о которых должна быть размещена в Федеральном реестре государственных услуг (функций) / URL: <http://www.ar.gov.ru/> (Дата сохранения: 5.07.2012).

11. *Шаститко А.Е., Плаксин С.М.* Концептуальные подходы к моделированию результатов гидрометеорологического обеспечения экономической деятельности. – М.: МАКС Пресс, 2009.

*Научное издание*

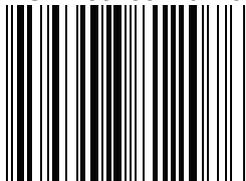
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ:  
Сборник статей молодых ученых.  
Выпуск 6

Издатель *Леонид Янович*  
Редактор *Юлия Виниченко*  
Корректор *Ольга Крупченко*  
Художник *Евгения Васильева*  
Верстка и оригинал-макет *Сергей Щербина*

Налоговая льгота -  
Общероссийский классификатор продукции  
ОК-005-93, том 2;  
953000 – книги, брошюры  
НП Издательство «Новый хронограф»  
Контактный телефон в Москве (095) 671-0095,  
по вопросам реализации 8-985-427-91-93  
Email: [nkhronograf@mail.ru](mailto:nkhronograf@mail.ru)  
Информация об издательстве в Интернете: <http://www.novhron.info>

Подписано к печати 30.12.2012  
Формат 60x84/16. Бумага офсетная.  
Печать офсетная. Объем 17 усл.печ.л.  
Тираж 300 экз. Заказ №  
Отпечатано в ООО «Чебоксарская типография № 1»  
248019, г. Чебоксары, пр. И. Яковлева, 15

ISBN 594881207-3



9 785948 812076